Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria 2002-2012

Avances y retrocesos en el diseño y aplicación

Análisis internacional

Emaús FUNDACION SOCIAL GRUPO

MUGARIK GABEKO ALBAITARIAK

BIZKAIA ehne euskal herriko nekazarien elkartasuna

Emaús Fundación Social
c/ Gurutzegi, 16 (Pol. Belartza)
20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 36 75 34
Fax: 943 47 43 46
fundacion@emaus.com

www.emaus.com ● www.desarrollohumanosostenible.org
http://soberaniaalimentariaypoliticas.wordpress.com/

Financiador:

GARAPENERAKO LANKIDETZAREN EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 2.5 España
El material creado puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos su autoría y origen. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.

Traducción: María Cólera
Diseño y maquetación: Olatz Pradini
Impresión: Gráficas Gorobe S.L.

San Sebastián, octubre de 2011.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

PRÓLOGO

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

Desde que el año 1996 La Vía Campesina fue capaz de incardinar bajo un mismo paraguas conceptual las miles de experiencias de lucha y resistencia que estaban defendiendo la agricultura campesina familiar y sustentable a lo largo y ancho del planeta frente a los embates del neoliberalismo y el libre mercado, multitud de organizaciones y movimientos sociales se han ido sumando a las propuestas y reivindicaciones que emanan del paradigma de la Soberanía Alimentaria. Hoy es el día en el que incluso podemos empezar a hablar de algunas instituciones locales, regionales y estatales de diferentes continentes que están intentando poner en marcha nuevas políticas públicas para la agricultura y la alimentación construidas desde las bases teóricas de la Soberanía Alimentaria. El trabajo, el esfuerzo y la lucha de las organizaciones campesinas ha sido fundamental en este sentido.

Manteniendo la dinámica de reivindicación en el marco internacional, necesitamos redoblar esfuerzos para conseguir materializar los principios de la Soberanía Alimentaria en políticas públicas (agrarias, alimentarias, comerciales, etc.) al servicio de la agricultura campesina y de los sistemas productivos y alimentarios locales. Debemos llevar los principios de la Soberanía Alimentaria al territorio y plantear las alternativas desde propuestas reconocibles. En ese sentido, el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria – Nyéléni 2007 – ha servido de inspiración a múltiples esfuerzos que se están dando en muchos lugares del mundo, ya sea en EEUU, Bolivia, Canadá o el propio Foro Europeo por la Soberanía Alimentaria celebrado este agosto de 2011 en Austria.

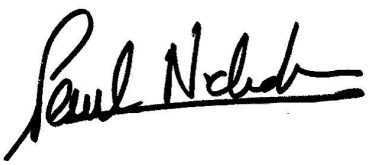
La Soberanía Alimentaria es un concepto dinámico, al igual que La Vía Campesina, que intenta responder en cada momento a los retos que se le presentan, retos que hoy tienen forma de crisis sistémica del capitalismo y de globalización neoliberal.

Debemos asumir la tarea de denunciar con ejemplos concretos esas políticas públicas – ya sean de instituciones locales, regionales, estatales o internacionales – que han tenido impactos negativos en la pequeña agricultura sustentable, en los bienes comunes y en la economía local en tantos y tantos lugares. Es necesario sistematizar esas experiencias para poder confrontarlas y plantear alternativas desde los principios de la Soberanía Alimentaria; esas alternativas están ya floreciendo y tomando forma en muchos países.

Tenemos la certeza de que hay cientos de procesos de articulación y de lucha entorno a la Soberanía Alimentaria que deben y merecen ser conocidos, y partiendo de ello, debemos alimentar la elaboración de respuestas para preguntas similares que existen en otras regiones.

Animamos a investigadores/as y activistas a que sigan haciendo aportaciones a este proceso de construcción y debate, desde la autonomía y la independencia, para, con sus reflexiones, facilitar el diseño, definición, construcción y puesta en práctica de nuevas políticas públicas basadas en el paradigma de la Soberanía Alimentaria y al servicio de los pueblos y de sus gentes.

¡GLOBALICEMOS LA LUCHA!
¡GLOBALICEMOS LA ESPERANZA!



PAUL NICHOLSON
Miembro de EHNE Bizkaia y de La Vía Campesina

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

PRESENTACIÓN

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

EHNE-Bizkaia, Veterinarios sin Fronteras y Emaús Fundación Social llevan unos años colaborando en iniciativas relacionadas con la defensa y difusión de la Soberanía Alimentaria, principalmente a nivel de Euskal Herria pero con nexos estatales e internacionales.

Existen ya muchas organizaciones y movimientos implicados en la lucha por dicho principio, más o menos directamente y desde la perspectiva de sus respectivos sectores y realidades. El objetivo clave de nuestra colaboración es fomentar el conocimiento mutuo y las sinergias entre ellos de cara a facilitar el desarrollo de estrategias de incidencia que favorezcan la implantación de la Soberanía Alimentaria.

Para lograr dicho objetivo hemos planteado varios tipos y momentos de encuentro y reflexión; pero, además, consideramos esencial el dotar a estas organizaciones y movimientos, y a nosotras mismas, de herramientas que puedan apoyar la labor de incidencia. En este sentido, y dentro también del trabajo de la Vía Campesina hacia una Conferencia Internacional sobre Políticas Públicas y Soberanía Alimentaria, presentamos esta investigación titulada "Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria. De Washington a Selingué y de Selingué a Durango".

En el marco actual de choque entre un neoliberalismo arrollador y globalizado, y una movilización social cada vez más fuerte, coordinada, exigente y propositiva; en un contexto de crisis que lleva a ciertos gobiernos a plantear medidas contrarias a los cánones del sistema imperante, nos parecía muy importante conocer el entramado legal que afecta a la Soberanía Alimentaria y que puede funcionar tanto a modo de barrera como de oportunidad; así como identificar las buenas prácticas de políticas públicas, especialmente aquéllas fruto de procesos de diálogo entre instancias abiertas al cambio y movimientos sociales.

En el apartado internacional, tras una introducción teórica general, se analizan los marcos normativos referidos a la tierra, el derecho a la alimentación, los recursos genéticos y fitogenéticos, y el comercio, así como la evolución de las políticas en dichos ámbitos en diversos casos nacionales, detectando las tendencias globales de la actualidad. El segundo apartado engloba tres niveles – europeo, estatal y local (centrado en Euskal Herria) – ya que del marco legislativo europeo emanan en gran medida los otros dos. Por ello, en un primer momento, estudia en qué medida la PAC, el paquete higiénico sanitario y el funcionamiento de la cadena alimentaria favorecen o perjudican a la agricultura campesina. A partir de ahí, identifica los espacios de flexibilidad de dicho marco y, por tanto, los espacios de competencia de las administraciones estatales y locales; señalando los niveles donde incidir y los mínimos a exigir. También presenta buenas prácticas de políticas públicas que, aprovechando esta flexibilidad, han sido desarrolladas tomando más en cuenta las necesidades y potencial de la agricultura campesina.

Revisando este entramado legal hemos podido constatar que, en la mayoría de los casos, no se visibiliza la existencia de la mujer campesina, productora, trabajadora, propietaria, vendedora; ni se toman en cuenta sus necesidades básicas y estratégicos o sus aportaciones y posicionamientos diferenciados a la hora de desarrollar políticas públicas. Esperamos que este trabajo sea de utilidad a organizaciones y movimientos ya activos, en lugares y realidades diversas, en labores de incidencia a favor de una Soberanía Alimentaria plena de sentido y derechos para hombres y mujeres. Y, en el nivel más cercano, pretendemos que sirva además a mujeres y hombres que apuestan por este modelo de producción y consumo y encuentran dificultades normativas en su camino.

Emaús Fundación Social
Octubre 2011

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria 2002-2012

Avances y retrocesos en el diseño y aplicación

Análisis internacional

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO GENERAL Y CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA REALIDAD DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS

CAPITULO II. EVOLUCIÓN DEL MARCO POLÍTICO INTERNACIONAL. CÓMO HAN INFLUIDO LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES. FORTALECER LA FAO EN UN NUEVO ESCENARIO DE GOBERNANZA ALIMENTARIA GLOBAL

CAPITULO III. AVANCES EN EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS

CAPITULO IV. LAS LEYES MARCO. NUEVA ESTRATEGIA PARA EL IMPULSO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

CAPITULO V. ANALISIS DE LOS CAMBIOS Y MEDIDAS POLITICAS INTRODUCIDAS EN LOS PAISES A RAIZ DE LA CRISIS ALIMENTARIA 2008 – 2011

CAPITULOS VI. LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO POLÍTICO INTERNACIONAL. NUEVOS DEBATES Y NUEVOS RETOS LEGALES

CAPITULO VII. ACCESO Y CONTROL SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS Y FITOGENÉTICOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

CAPITULO VIII. EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. ¿EXISTE MARGEN DE MANIOBRA? EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO GENERAL Y CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA REALIDAD DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Desarrollo del concepto de soberanía alimentaria y valoración del proceso general de avance 3

2. CUESTIONES CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA 6

3. LA POLÍTICA AGRARIA EJE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Principios y objetivos de una política agraria. Estructuración de la política agraria. Estrategias, programas y medidas. Evolución de las políticas agrarias 11

3.1 APROXIMACIÓN AL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA AGRARIA

a. La función del estado en las política agrarias
b. La estructura de las políticas agrarias
c. Esquema general de una política agraria
d. Coherencia de la política agraria con otras políticas de estado

3.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS A LO LARGO DEL SIGLO XX

3.3 UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN CURSO A PARTIR DE VARIOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS CONCRETAS

a.Descripción general de las políticas de apoyo a la agricultura familiar
b.Conclusiones generalizables a partir del análisis de las políticas

4. LAS NUEVAS CLAVES PARA ENCAMINAR LAS POLÍTICAS AGRARIAS HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA 65

a.Los elementos del discurso que se han incorporado
b. Estructura para el avance en las nuevas políticas agrarias
c. Debilidades y fortalezas en cuanto a los contenidos abordados

1. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Desarrollo del concepto de soberanía alimentaria y valoración del proceso general de avance

El desarrollo teórico para la construcción del nuevo marco de políticas para la soberanía alimentaria está progresando rápidamente. Desde que la Vía Campesina elaboró el concepto y redactó el primer documento que recogía los elementos fundamentales que daban contenido a la soberanía alimentaria, los esfuerzos por dotar de contenido y desarrollo a cada uno de estos puntos, han sido muchos y sobre todo en una dinámica sinérgica. Detrás del desarrollo del concepto de soberanía alimentaria existe una red social global sin precedentes, cuyos esfuerzos, debates, reflexiones y pensamientos han permitido construir ese paradigma político que hoy es la soberanía alimentaria. Los elementos que forman parte hoy del pliego de demandas de la soberanía alimentaria surgen de la reivindicación de los grupos afectados por la política agroalimentaria actual. Estos elementos surgen de la propia experiencia de las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas, de organizaciones indígenas, de familias pescadoras artesanales, de pastores nómadas, y de organizaciones de trabajadores y trabajadoras agrícolas. Se ha profundizado en cada uno de estos puntos con aportes de otros colectivos sociales como el de los ecologistas, los movimientos feministas, de consumidores y, desde luego, con el aporte teórico de muchos investigadores e investigadoras. Hoy la soberanía alimentaria es una propuesta política integral y coherente para salir de la crisis que atraviesa el mundo campesino y el mundo rural, y que aporta elementos a la solución de la crisis ecológica, social y de valores por la que atraviesa nuestro mundo.

Después de muchos hitos importantes protagonizados por las organizaciones de la Vía Campesina y sus aliadas entre el año 1996 y el año 2006, en el año 2007 la Vía Campesina convocó y celebró junto a sus aliados el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria en Nyeleni (Mali). El Foro pretendía fijar y consolidar el punto alcanzado en el debate y la propuesta para a partir de ahí, continuar con el proceso de fortalecimiento. Desde siempre la Vía Campesina entendía que las acciones de resistencia y las experiencias prácticas debían combinarse con cambios en el ámbito de las políticas públicas.

Hemos de ser conscientes de cómo hemos logrado llegar hasta aquí si queremos continuar avanzando y plantear de manera adecuada el reto que la V Conferencia de la Vía Campesina en Maputo lanzaba en forma de estrategia para promover políticas públicas de apoyo a la soberanía alimentaria y, en concreto, promover políticas públicas de Estado aprovechando los espacios que se estaban abriendo en diferentes países[1]. Pasar de las luchas y resistencias a la capacidad de incidir de forma propositiva requiere de una correlación de fuerzas que solo después de importantes avances se empieza a construir (Montagut. X. 2010[2]). La idea era haber finalizado para 2010 o principios de 2011 una estrategia de acompañamiento crítico de las medidas y políticas adoptadas que se hacen en pos de la soberanía alimentaria. Si hemos sido capaces de construir un nuevo paradigma político y hoy nos sentimos con fuerzas de analizar los avances en política pública para avanzar en esta estrategia, no es porque hayamos desarrollado un corpus teórico profundo que sustenta la soberanía alimentaria sino, sobre todo, porque el proceso de acumulación de fuerzas ha sido cuidadosamente construido y mimado y en este proceso muchas organizaciones, colectivos, movimientos y personas han sido fundamentales. Además de la fuerza de las organizaciones y movimientos sociales hay otros elementos que han favorecido el escenario actual: por una parte, la cooperación internacional incluyó la soberanía alimentaria como objetivo hace años; por otra parte, la FAO conoce el concepto desde el año 1996 y se ha ido introduciendo poco a poco en los debates, documentos y aportes; además, en América Latina subieron al poder nuevos gobiernos de corte popular y de izquierdas que han asumido estas reclamaciones dando pasos muy interesantes. Por último, la crisis alimentaria de 2008 hizo reflexionar y saltaron las alarmas.

[1] *Declaración Final V Conferencia Internacional de la Vía Campesina. Maputo. Mozambique. Y Plan de Acción aprobado.*
[2] *Gascón J y Montagut X. "¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas". Icaria. Barcelona 2010.*

Muchos países tuvieron que adoptar medidas que, cuanto menos, iban en contra de las políticas neoliberales sobre el sector agropecuario. En este momento hay un gran número de instituciones nacionales e internacionales dispuestas a oír las propuestas de la soberanía alimentaria

Analizando el estado actual del debate desde una perspectiva histórica del proceso llegamos a una primera conclusión, obvia pero que conviene recordar, y es que, no podemos permitirnos el lujo de perder ni uno solo de estos espacios de articulación social por la soberanía alimentaria porque su construcción interconectada de lo local a lo global ha sido el eje estratégico esencial en el avance.

Lo anterior se ha ido concretando en cada uno de los frentes de construcción política: 1. Se ha logrado que la soberanía alimentaria forme parte esencial de las agendas sociales y políticas de todos los movimientos sociales y gremiales. Este hecho determina la amplitud del frente de propuesta política. No hay espacio, foro o evento social de movilización donde no se aborde de manera central o tangencial la construcción de la soberanía alimentaria. La riqueza en la propuesta ha sido fruto de esta discusión tan diversa. 2. Si en este momento existen oportunidades concretas de avanzar en su desarrollo es, en parte, por una articulación sin precedentes construida desde la estructura productiva y que ha tejido un engranaje que va desde lo local a lo global. Desde cada una de las experiencias productivas de resistencia locales al trabajo de las organizaciones y movimientos implicados cada uno en su nivel. De los proceso locales de construcción de alianza entre producción y consumo, a los espacios de concertación nacional en forma de redes, plataformas o alianzas. Desde el trabajo modesto de una organización local en un territorio rural apartado a la visibilización de cada uno de los foros donde hemos estado presentes o el trabajo cotidiano del CIP (Comité Internacional de Planificación). La columna vertebral de la Vía Campesina ha sido esencial, pero también la organización de los Foros Mundiales que aglutinan a los sectores de la pesca artesanal, o los pueblos de pastores nómadas, o la construcción de nuevas nacionalidades indígenas. La enorme tela de araña con miles de nudos ha sido clave y debe ser cada vez más tupida. 3. Se ha logrado articular la respuesta y la movilización en los escenarios políticos internacionales más relevantes y tejer estrategias diferenciadas en cada contexto. Se logrado dar respuesta contundente al proceso de liberalización comercial liderado por la OMC, pero también a las amenazas de las tratados regionales o bilaterales. Se ha logrado dar respuesta a la estrategia del Banco Mundial y del FMI, pero también a la estrategia de sostenibilidad, y se ha tenido la lucidez necesaria para entender que la FAO es un espacio político de disputa, es decir, donde es posible y necesario pelear para que vuelva a su mandato originario. 4. Se ha logrado de igual manera aprovechar los procesos políticos nacionales favorables a un cambio de modelo de la mano de gobiernos amigos y populares para ir introduciendo nuevas medidas políticas, nuevas leyes, nuevos planes mucho más coherentes con la soberanía alimentaria. En este sentido y, a pesar de las incoherencias existentes en todo proceso político, se ha sabido medir y valorar la importancia de las señales positivas de cambio que se pueden lanzar desde lugares concretos como Bolivia, Ecuador, Venezuela, Mali, Cuba o tantos otros, al escenario internacional.

En todos estos escenarios políticos ha habido avances, pero hay una primera conclusión formulada como reto que no podemos dejar de hacer y es que, sigue siendo deficitario el proceso de propuesta exitosa en el plano nacional. De un análisis global es fácil sacar como conclusión el avance en la aceptación e introducción de las premisas de la soberanía alimentaria en cualquier espacio internacional que valoremos, pero sin embargo, en el plano nacional, estos avances no se concretan con la misma claridad a como se formulan en un escenario internacional y, por otro lado, las propuestas de las propias organizaciones no siempre son tan claras y coherentes. La explicación es obvia y tiene que ver con el nivel de realidad en el que trabajamos, que afecta por igual a los gobiernos nacionales y a las propias organizaciones agrarias de cada país que tienen que compaginar diferentes intereses existentes dentro del campesinado como clase.

En todo caso, existe una constatación generalizada en todos los organismos internacionales desde la FAO al BM y desde la UNCTAD a la CEPAL de que es necesario un giro en las políticas agrarias hacia la agricultura familia. Existe este mismo acuerdo entre los gobiernos aunque sus concreciones no siempre sean favorables a la agricultura campesina y, desde luego, existe una presión constate de las organizaciones y movimientos sociales, en especial de los de campesinos e indígenas. Las razones para que se produzca este giro son también evidentes y, sobre todo, compartidas al menos en cuatro puntos fundamentales por todas las organizaciones e instituciones enumeradas:

- La razón más importante para cambiar la orientación de las políticas agrarias hacia la soberanía alimentaria y la agricultura campesina es que, al hacerlo, se puede revertir la pobreza. El 75% de las personas pobres que viven con un dólar al día trabajan y viven en zonas rurales; y las proyecciones indican que más del 65% seguirá así hasta 2025. En muchos países la población agraria representa entre un 25 y un 65% de la población activa y el sector agropecuario representa más del 40% del producto interior bruto. En el caso de algunos productos de consumo global como el café o el cacao, las ventas y exportaciones procedentes de la agricultura constituyen una de las principales fuentes de ingresos para muchos países y en algunos casos, ascienden hasta el 50% del valor de las exportaciones.

- La agricultura campesina y familiar, según datos de la propia FAO, sigue alimentando al 70% de la humanidad. Es necesario relativizar lo que vemos a través de nuestra vida. No es cierto que Wall Mart alimente al mundo. Si nos situamos desde la realidad de cualquier país de base campesina, los mangos, los plátanos el arroz, las habichuelas, el maíz que la gente consume procede de las manos campesinas.

- La reorientación de las políticas agrarias hacia el campesinado conduce a una estrategia de desarrollo con una base social muy amplia. Algunos estudios indican que en Etiopía, Ghana, Ruanda y Zambia, cuando los pequeños propietarios producen más ganado y cultivos básicos (como cereales, tubérculos, raíces, legumbres o aceites) y cuando hay más comercio en los mercados rurales, es más probable que se dé un crecimiento equitativo. En Ruanda, un 1% del crecimiento del PIB, impulsado por una mayor producción de cultivos básicos y ganado, tuvo mayor efecto sobre la reducción de la pobreza que la misma tasa de crecimiento generado por las exportaciones de cultivos o por sectores no agrícolas[3].

- Los agricultores y agricultoras de zonas marginales son además quienes cuidan de las tierras más degradadas, conservan la biodiversidad agrícola y manejan algunos de los suelos más frágiles del mundo. Por ello, son aliados cruciales en la lucha contra el cambio climático. Una perspectiva a largo plazo sobre la conservación de los recursos naturales significa cambiar de un enfoque únicamente tecnológico hacia un paradigma centrado en el medio ambiente. Más que fijarse sólo en mejorar las cosechas, las inversiones también deben buscar la sostenibilidad ambiental[4].

Otra cosa bien diferente es que las medidas concretas planteadas y la forma en cómo avanzar hacia estas políticas sean muy diferentes en cada caso.

[3] *X. Diao, S. Fan. S. Kanyarukiga and B. Yu (2007) Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.*
[4] *Informe Oxfam Internacional. "Invertir en la pequeña agricultura es rentable". Informe 129. Junio 2009.*

2. CUESTIONES CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Siendo conscientes del proceso acumulado en estos quince años podemos identificar las cuestiones que nos han permitido avanzar a nivel global sobre este punto:

- La soberanía alimentaria ha sido capaz de unir viejas y nuevas reivindicaciones en torno al mundo rural y los reclamos campesinos. Todas las luchas desde la reforma agraria o los derechos de los pueblos originarios, pasando por el derecho a la salud y al consumo de alimentos sanos y nutritivos o la defensa de la biodiversidad han tenido cabida dentro del paradigma; por lo tanto, hemos construido un concepto integral y totalizador dentro del espacio en el que nos movemos.

- La soberanía alimentaria ha sido capaz no sólo de fortalecer la lucha de colectivos, organizaciones, experiencias y proyectos ya reales, sino de animar la puesta en marcha de miles y miles de proyectos y experiencias productivas y sociales en todo el mundo. Son proyectos que se desarrollan siguiendo los elementos clave de la soberanía alimentaria. Además, estas experiencias se articulan en red y refuerzan las alianzas sociales de cada territorio. Por lo tanto estas experiencias, muchas veces de resistencia, renuevan y revitalizan de forma ágil y constructiva luchas históricas y el propio paradigma, impidiendo su anquilosamiento.

- La soberanía alimentaria ha permitido fortalecer el diálogo político e ideológico como pocas veces antes se había producido. Este diálogo ideológico allana sin duda el camino a la propuesta política concreta sustento de medidas, reivindicaciones, programas o cualquier otro medio por el que se concrete. El diálogo entre campesinado y mundo ecologista, entre campesinado y feminismo, entre sin tierra y pequeños propietarios y propietarias, entre campesinado propietario y trabajadores y trabajadoras del campo, entre personas consumidoras y productoras… es decir, diálogos en principio muy complejos que han sido posibles y que nos permiten decir que nuestras propuestas de política son, desde luego, viables.

- En la construcción de las alternativas hemos superado la división norte –sur para entender que el debate es en torno a los modelos. Este proceso, que es sencillo, sin embargo nos permite avanzar en propuestas que, en principio, siguen los mismos principios cuando se aplican en Francia o cuando se aplican en Angola.

- En la construcción de las alternativas hemos analizado con carácter retrospectivo las propuestas e instrumentos que en otro tiempo se aplicaron sobre el sector agroalimentario para determinar cómo algunas de estas medidas económicas son válidas para impulsar la soberanía alimentaria y cómo otras pueden serlo si se modifican ciertos puntos o se orientan de otra forma. Es decir, el movimiento social por la soberanía alimentaria es capaz de reconocer el papel de los aranceles, las cuotas, el control de la oferta, las ayudas y, de esta manera, nuestra batería de medidas políticas se torna muy real y la discusión obliga a ser absolutamente concreto ante los sectores políticos y económicos que en cada escenario deciden.

- Además, la soberanía alimentaria, cuando se traduce en propuestas políticas, logra conectar con el sentido común de la ciudadanía que siente que es importante apoyar y consumir producto local, que el campesinado debe vivir de la renta de su trabajo y que la cadena de intermediación no puede quedarse con la plusvalía. Es decir, nuestra propuesta concreta es entendible socialmente y esto nos otorga un plus de legitimidad en momentos como el actual.

- Por último, y esto es importante, la construcción de la soberanía alimentaria como paradigma político analiza, cuestiona, retoma y critica otras política puestas en marcha en otros momentos. En este sentido, se revisan las políticas agrarias desarrolladas en otros momentos por la izquierda tradicional o las reformas agrarias impulsadas en determinados momentos siendo capaz de distinguir los elementos que fracasaron. Valorar los logros alcanzados en determinados lugares es una práctica constante del movimiento y, además, se es capaz de ubicar en un camino de lucha y cambio social desde el medio rural dónde quedan el resto de políticas aplicadas al campo y qué planteamos como diferente con este nuevo concepto.

A partir del desarrollo del concepto de la soberanía alimentaria podemos enumerar una serie de **elementos previos para la construcción de políticas concretas por la soberanía alimentaria**:

- *Una política que apueste por el mundo rural.* En un mundo marcado por el proceso de urbanización y en el cual este último se equipara a modernización y desarrollo es necesario construir una política profundamente ruralista que reivindique el mundo rural como espacio de vida y desarrollo con valor en sí mismo, portador de una serie de cualidades y elementos culturales que son la base de las sociedades y que aportan una visión complementaria del futuro de nuestros pueblos. Esta política rural exige poner en marchas medidas, programas e iniciativas que permitan a los habitantes del medio rural vivir con calidad contando con todos los servicios en igualdad de condiciones que los habitantes del medio urbano en contra de criterios de rentabilidad puramente económicos. Una política donde los elementos de cohesión territorial cobran fuerza generando las condiciones que permitan corregir procesos sociales como la emigración, el envejecimiento, el despoblamiento o la masculinización y ponen las bases para el desarrollo armónico entre el medio rural y el urbano buscando las sinergias pero sin generar una relación dependiente como existe actualmente. Por otra parte, las políticas neoliberales aplicadas al campo no han valorado el impacto en términos no solo sociales y culturales, sino tampoco económicos de la emigración del campo a la ciudad. En un contexto en el que es necesario introducir la variable sostenibilidad en todos los programas políticos, es preciso revisar una política que genera tales desequilibrios territoriales entre el campo y la ciudad.

- *Una política con un claro sentido clasista.* Es decir una política que ponga como sujeto político central al campesinado, a los pueblos indígenas, a los trabajadores y trabajadoras del campo, a las familias pescadoras y a los pueblos de pastores nómadas. Una política que defienda sus intereses a partir de un análisis completo de la posición que ocupan actualmente en el actual sistema agrario capitalista y que, reconociendo que los datos muestran que el 75% de las personas pobres del planeta pertenecen a esta clase social, establezca medidas, programas e iniciativas para cambiar su posición.

- *Una política feminista.* Que rompa con la división clásica de roles entre hombres y mujeres en el campo y en el sector agropecuario. Que reconozca el papel histórico de las mujeres pero que, sobre todo, rompa con la cultura patriarcal y machista que ha favorecido el debilitamiento de la sociedad campesina y la ruptura de la estructura productiva.

- *Una política agrarista.* Es decir una política que otorgue el valor que se merece a la producción campesina, a la actividad pesquera, a las actividades pastoriles y al aprovechamiento de los recursos que hacen los pueblos indígenas. Esto significa que el sector agroalimentario como sector productivo no es funcional a ningún otro sector económico sino que pasa a tener un papel fundamental en la estructura económica. La

crisis actual nos muestra de nuevo lo inconsistente de nuestra economía actual. Es necesario volver a una economía real basada en la producción, y la agricultura y la ganadería son sectores productivos básicos.

- *Una política ecologista.* Profundamente verde. Que integre el desarrollo del sistema agropecuario dentro del sistema completo de la biosfera. Se trata de una política que apoye la transformación del modelo productivo agropecuario de manera que sea compatible con la biosfera.

Para el desarrollo de esta política pública por la soberanía alimentaria es necesario **un cambio en la orientación clásica de las políticas agroalimentarias** que impone el sistema capitalista.

1. *Una política agroalimentaria construida desde el reconocimiento de derechos.* Este enfoque basado en derechos tiene implicaciones concretas:

- *El derecho humano a la alimentación adecuada.* Este derecho implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y realizar el derecho de todos los habitantes de sus territorios respectivos a disponer de una alimentación adecuada. Un enfoque del hambre y la malnutrición basado en los derechos hace posible que los individuos y la sociedad civil exijan responsabilidades a los Estados. Desde el punto de vista de las organizaciones sociales, la falta de voluntad o la incapacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones es parcialmente la causa de la prevalencia del hambre y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada forma parte de los derechos humanos generales, lo que permite a la población pedir responsabilidades a sus gobiernos y demandar los cambios políticos necesarios. El derecho a una alimentación suficiente exige que cada hombre, mujer y niño y niña, por separado y como miembros de una comunidad, tenga en todo momento acceso físico y económico a una alimentación adecuada mediante el uso de una base de recursos apropiada para su obtención de un modo coherente con la dignidad humana. La realización del derecho a una alimentación adecuada exige la disponibilidad de unos alimentos libres de sustancias nocivas y aceptables desde un punto de vista cultural. Estos alimentos deben estar disponibles en una cantidad y una calidad que satisfagan las necesidades nutricionales y dietéticas de los individuos. Además, el acceso a los alimentos no debe interferir con el goce de otros derechos humanos y debe ser sostenible. El derecho reconocido en el art 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales ha sido desarrollado por la Observación General Nº 12 del ECOSOC, por las directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada aprobadas por el Consejo de Seguridad Alimentaria y por el Protocolo Facultativo aprobado recientemente.

- *El acceso a los recursos productivos es una cuestión de derechos.* La falta de acceso a los recursos productivos o la exclusión de ciertos sectores de población de estos recursos, entre los que se encuentran las tierras, los bosques, los mares, el agua, las semillas, la tecnología, los créditos, etc., constituyen una limitante básica en el camino de la autonomía y soberanía alimentaria. No hay que subestimar la exclusión social, que, especialmente en las zonas rurales, es quizás la principal causa de la persistencia del hambre y la malnutrición. Si estos problemas fundamentales no se acometen de manera adecuada y en el programa político no se concede la máxima prioridad al acceso a los recursos de producción, no podrá conseguirse el objetivo de la soberanía alimentaria. A menudo, las normas y los reglamentos nacionales discriminan a determinados grupos sociales impidiéndoles el acceso a uno o varios de estos recursos productivos. Por ejemplo, las personas que no poseen tierras están excluidas de la formulación y la ejecución de una política de reforma agraria significativa. Las mujeres no tienen acceso

a créditos o están excluidas de la ley de sucesión. El acceso a variedades tradicionales de semillas se está complicando cada vez más debido a que los mercados son crecientemente monopolizados y el acceso a las semillas por parte de los agricultores y agricultoras, y de los y las mejoradoras de semillas indígenas, y sus posibilidades de desarrollar semillas, se ven socavados por las semillas patentadas. Cada vez son más numerosas las sociedades en las que el acceso al agua constituye un elemento clave de la capacidad para producir bienes agrícolas. Estos derechos han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales. El derecho al agua está recogido en el art 25 del PIDESC y desarrollado a través de la Observación General Nº 15. El derecho a la tierra aparece de manera implícita en el desarrollo del derecho a la alimentación, y se ha desarrollado en las Conferencias Internacionales sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la última de ellas celebrada en Porto Alegre en el año 2006, y el derecho a las semillas aparece recogido como tal en el Convenio de Diversidad Biológica, en el Protocolo de Bioseguridad y en el Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación.

- *Los derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas.* Gran parte de la población rural vive del trabajo agrícola, frecuentemente sin empleo regular, sino como trabajadores y trabajadoras estacionales o jornaleros y jornaleras. En muchos casos el campesinado debe vender su fuerza de trabajo de manera estacional para poder sobrevivir. Los trabajadores y trabajadoras agrícolas se encuentran entre los grupos más vulnerables ya que ellas y sus familias constituyen el núcleo del campesinado pobre del mundo. Su vulnerabilidad está vinculada a sus problemas para organizarse como trabajadores en sindicatos o asociaciones de pequeños agricultores y agricultoras a fin de mejorar sus propias condiciones de trabajo y de vida. Estos trabajadores agrícolas son las mujeres y los hombres que faenan en los campos, huertos, invernaderos, unidades de producción pecuaria, instalaciones de elaboración primaria y actividades asociadas tales como la elaboración y el empaquetado de productos agrícolas, la elaboración de alimentos de origen animal, la irrigación, la lucha contra las plagas y el almacenamiento de cereales, a fin de producir los alimentos y los productos básicos del mundo. Son trabajadores y trabajadoras asalariadas porque no disponen ni en propiedad ni en arriendo de las tierras en las que trabajan, ni de los aperos ni del equipo que utilizan. En este sentido constituyen un grupo distinto de los agricultores y agricultoras. Suelen trabajar en condiciones de explotación con salarios muy bajos, sin prestaciones sociales y expuestas a peligros para la salud, como los plaguicidas. La mejora de la situación de estos grupos debe ser un elemento central de todas las estrategias para combatir el hambre y la malnutrición. En el caso de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, estos derechos deben basarse en los derechos humanos fundamentales consagrados en las Normas Internacionales del Trabajo previstas en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, tal y como se expresan en los siguientes convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): 87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, de1949; 29, Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930; 105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957; 100, Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951; 111, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958; y 138, Convenio sobre la edad mínima, de 1973.

- *Los derechos de los pueblos indígenas.* En muchas partes del mundo, las comunidades indígenas afrontan enormes problemas para lograr que se reconozcan sus derechos a los territorios, debido a conflictos relacionados con la tierra, como las enajenaciones o los desahucios forzosos, así como a la diversidad de políticas que afectan a la gestión autónoma de sus territorios tradicionales. Las comunidades indígenas necesitan que la

sociedad reconozca plenamente su identidad y estatus cultural, económico, político y social. Al mismo tiempo las comunidades indígenas han desarrollado sus propio modelo de producción integrado en el territorio y el medio natural . Consideramos que el reconocimiento de los derechos, la autonomía y la cultura de las poblaciones indígenas de todos los países constituye un requisito previo indispensable. El reconocimiento de los derechos de estos grupos entraña la autodeterminación y el control de sus territorios, recursos naturales, sistemas de producción y gestión en zonas rurales, semillas, conocimientos y formas de organización. Estos derechos están recogidos en el Convenio 169 de la OIT y en el Tratado Internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- *El desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos campesinos.* El campesinado es agredido por el sistema capitalista y sus intereses son pisoteados en todas partes. El derecho a producir es negado por todas las instancias económicas. La Vía Campesina ha planteado ante Naciones Unidas con el apoyo de otras organizaciones la aprobación de un Convenio especial que recoja los derechos humanos campesinos.

- *Reconocimiento como principio y sistema de valores de vida el "Buen Vivir".* Esta idea desarrollada desde el movimiento indigenista ha sido incorporada a la constitución del estado plurinacional de Bolivia y desde ahí se ha extendido a otros países como Ecuador. Este concepto se incorpora como transversal en las leyes de desarrollo productivo agropecuario.

2. Una política agrícola que opta por un modelo agrícola campesino y ecológico

Una política que apuesta por otro modelo productivo en consonancia con la soberanía alimentaria define los instrumentos y medidas encaminados a desarrollar un modelo productivo que, en ocasiones, es radicalmente diferente al existente e, incluso, al que se defiende desde determinadas organizaciones agrarias que no están en la defensa de la soberanía alimentaria. En la construcción de un modelo agropecuario alternativo y en la centralidad de este modelo dentro de la política agraria y en la coherencia de los instrumentos aplicados con este modelo es donde nos jugamos la credibilidad última:

- *La agroecología como opción importante.* El modelo actual de agricultura industrial no es sostenible. Los índices relativos al consumo de agua, la destrucción y erosión de los suelos y el deterioro de la diversidad biológica en la actualidad son muy altos e insostenibles. Es evidente que la agricultura industrial está gravando la tierra y la ecología con cargas muy pesadas. Irónicamente, en el sistema actual las formas más destructivas de agricultura son las que reciben más subvenciones y atención en la investigación agrícola, la enseñanza y los servicios de extensión. Falta una evaluación de los costos ambientales y sociales de la agricultura industrial, que debería realizarse de forma periódica en el sistema de las Naciones Unidas. Creemos que los sistemas agrícolas y de producción de alimentos que se basan en recursos no renovables y explotan en exceso la base de recursos han de transformarse en un modelo fundamentado en principios agroecológicos. En concreto, esto exige el establecimiento de prioridades nuevas en los programas de investigación y enseñanza a escala nacional e internacional, en los que se incorpore la investigación de los agricultores y agricultoras como parte ineludible del proceso. El sistema agropecuario debe ser un subsistema dentro de un sistema más amplio que es la biosfera. Los límites de la biosfera son los que deben marcar el desarrollo de la economía. La agricultura campesina y la agroecología son imprescindibles para lograrlo. Los pequeños campesinos y campesinas contribuimos a enfriar el planeta[5] (Ver manifiesto de la Vía Campesina). Un modelo agroecológico requiere la conservación y el uso sostenible de la vegetación natural para impedir y reducir las repercusiones de

[5] *Manifiesto. Declaración de la Vía Campesina. Cumbre de Copenhague. "La pequeña agricultura campesina contribuye a enfriar el planeta".*

la sequía y la desertificación y para gestionar de modo sostenible los recursos hídricos disponibles. Debe reducirse la utilización de plaguicidas y productos agroquímicos. Han de aplicarse políticas y programas que fomenten la agricultura orgánica. En resumidas cuentas, son necesarias muchas más inversiones sociales y económicas en las zonas rurales y aldeas para alcanzar el objetivo de la CMA. Esto incluye la diversificación de las oportunidades de trabajo, que ha de lograrse mediante una economía fuerte, basada en el campesino y descentralizada.

- *Tecnología agrícola.* Los sistemas campesinos han hecho un aprovechamiento tecnológico eficiente de los recursos disponibles manteniendo el ecosistema y contribuyendo a la riqueza en el planeta. Se mantienen una gran cantidad de ecosistemas campesinos en el mundo que subsisten y que tienen posibilidades de dignificar la vida rural[6]. La cantidad actual de recursos genéticos disponibles se debe en su mayor parte a los miles de años de selección y desarrollo cuidadosos por parte de los pequeños agricultores y agricultoras, y las comunidades indígenas. Por ello, las semillas deben considerarse patrimonio de toda la humanidad. El acceso a los recursos genéticos es esencial para garantizar la seguridad alimentaria. Todas las formas de protección mediante patentes suponen un grave obstáculo para el acceso de los grupos marginales al punto de partida de la agricultura. Debería reducirse la orientación hacia la agricultura industrial de la investigación agrícola a escala internacional y nacional. La investigación descuida a menudo el fomento de técnicas agrícolas que reducen los insumos necesarios y son fáciles de controlar[7]. El sistema actual de centros de investigación financiados con fondos públicos internacionales tampoco presta una atención suficiente a los cambios en los programas de investigación. En general, la investigación agrícola debería basarse ante todo en el dominio público y reconocer el derecho de los agricultores y agricultoras a fomentar la variedad existente en los cultivos y la ganadería. Los organismos modificados genéticamente (OMG) representan una amenaza no sólo para la agricultura familiar y los campesinos y campesinas pobres, que no pueden permitirse esta costosa alternativa, sino también para la agricultura en general. Los OMG representan la expresión extrema del paradigma de la revolución verde relativo a la mercantilización de la naturaleza y generarán una uniformidad potencialmente muy peligrosa de todos los cultivos. Al contrario de la investigación agrícola basada en el concepto de dominio público, los OMG fomentan la propiedad privada de las semillas. La estrategia empresarial de provocar una contaminación extensiva de cultivos para forzar a los agricultores y agricultoras a aceptar sus costosas semillas y los productos químicos asociados a ellas está teniendo repercusiones peligrosas en la agrobiodiversidad, incluida la contaminación genética de plantas silvestres afines.

3. LA POLÍTICA AGRARIA EJE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Principios y objetivos de una política agraria. Estructuración de la política agraria. Estrategias, programas y medidas. Evolución de las políticas agrarias

Un economista liberal nos dirá que no hay razón de ser para una política agrícola especial, en cuanto que se trata de definir una política económica para un sector económico concreto. Argumentan diciendo que el éxito de una política de desarrollo es una correcta política macroeconómica basada en la estabilidad combinada con la liberalización del mercado y el desmantelamiento de la intervención pública. Una vez que esto haya sucedido, no será necesaria una política agrícola. Sin embargo la historia de la economía política nos demuestra lo contrario. Sobre análisis diferentes y buscando objetivos distintos, ningún gobierno a lo

[6] *Manifiesto. Declaración de la Vía Campesina. Cumbre de Copenhague. "La pequeña agricultura campesina contribuye a enfriar el planeta".*
[7] *UNCTAD. Informe de la UCTAD sobre agricultura orgánica que afirma que podría incrementar la seguridad alimentaria.*

largo de la historia ha renunciado a intervenir sobre el sector. Las razones han sido diversas: algunos entendieron que la alimentación era una cuestión de seguridad nacional, o simplemente que abastecer de alimentos a la población era necesario, otros analizaron la importancia del sector agropecuario en la economía nacional al ser, sin lugar a dudas, la principal fuente de empleo e ingresos en muchos países, pero también el sector más interconectado en el seno de una economía nacional y, por lo tanto, el que más relaciones sinérgicas genera, y decidieron estratégicamente desarrollar el proceso de acumulación a partir del sector agrario. En otros casos, las políticas buscaban gravar al sector agrario para poder financiar el desarrollo de la industria, y en otras ocasiones, se trataba de desviar activos laborales hacia otros sectores.

Uno de los problemas es que mientras que durante decenios los analistas económicos de cualquier orientación tuvieron claro que la inversión en el desarrollo de la agricultura era la mejor de las estrategias para el desarrollo económico nacional y casi se consideraba como un prerrequisito imprescindible, a partir de mitad de los 80 y sobre todo a lo largo de toda la década de los 90, la mayoría de los economistas ortodoxos consideraron que esto ya no era así y que la inversión debía centrarse en la liberalización de los mercados internacionales y en el sector de la economía de la información, pero además y sobre todo, consideraron que lo que de ninguna forma resulta eficiente es la agricultura familiar.

Sin embargo, el informe sobre pobreza rural elaborado y presentado por FIDA en el año 2001 destapó una realidad ocultada por los organismos internacionales y que supuso la entrada en la escena de un nuevo argumento a favor de las políticas agrarias y es que, el 70% de los hogares pobres y que pasan hambre en el mundo son rurales, y esto hace insostenible e ineficaz el modelo de desarrollo[8]. Esta argumentación ha ido tomando peso sobre todo de la mano de los organismos internacionales y, con el estallido de la crisis alimentaria, sus razones se han hecho más poderosas. A pesar de todo ello, el balance actual sigue siendo negativo y tras dos décadas de desmantelamiento de las políticas agrarias su reactivación requiere, en un primer momento, de un incremento de la inversión pública y que el sector agropecuario vuelva a ser prioritario.

El Informe del Banco Mundial titulado *"Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo"* renovó el interés por la agricultura como base para reducir la pobreza y el hambre y en cierta forma va apuntando la necesidad de activar políticas agrarias adecuadas[9]. En respuesta, las inversiones de todos los donantes se incrementaron en casi un 25%, pasando de 3.800 millones de dólares en 2006 a 5.000 millones en 2007. La crisis de alimentos de 2008 centró la atención pública en la difícil situación de la agricultura y tanto la FAO como el resto de organismos internacionales hicieron un llamado urgente y los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, acudieron al rescate de forma rápida aunque insuficiente. Se organizaron varias cumbres especializadas para debatir las causas y consecuencias y prácticamente todos los gobiernos del mundo, incluidos algunos de los países desarrollados, introdujeron medidas específicas que significaban en la práctica la reactivación de las políticas agrarias[10]. En todas las declaraciones se resalta el papel de la agricultura campesina y familiar en la superación de la crisis alimentaria global. La inversión en agricultura familiar y campesina como parte de la solución a la crisis global está en las agendas y en las mesas, sin embargo, de nuevo, los millones de euros invertidos en reanudar el flujo financiero y comercial han dejado a los países sin recursos[11].

---

[8] *Informe FIDA – FAO – BM. "La pobreza rural en el mundo". 2001. Se ha elaborado un nuevo informe actualizado y que ha sido publicado en el año 2011. La pobreza rural en el mundo. FIDA 2011.*

[9] *El "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo", a pesar de ser cauto sobre la intervención estatal en muchas circunstancias, sí concede "el uso sensato de los subsidios a los insumos para contrarrestar los riesgos que supone la adopción de nuevas tecnologías y lograr economías de escala para reducir los precios de los insumos". Dichas intervenciones son a menudo vistas como último recurso (en casos de grave fracaso del mercado donde las innovaciones institucionales por parte del sector privado son poco probables) pero, al mismo tiempo, se reconoce cada vez más ampliamente el hecho de que ésta es precisamente la situación que se está dando, especialmente en zonas del África subsahariana.*

[10] *Como veremos en el capítulo 4 dedicado a las respuestas políticas a la crisis el catálogo de medidas ha sido muy amplio.*

[11] *Mientras AIG consiguió 85.000 millones de dólares en dinero de rescate de EEUU, 8 países entre ellos; Eritrea, Jamaica, Panamá y Filipinas han recibido apenas una suma total de 2,7 millones de dólares de EEUU en ayuda oficial al desarrollo (AOD) para la agricultura entre 2002 y 2007.*

3.1. APROXIMACIÓN AL PROCESO DE FORMULACIÓN Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA AGRARIA

La evolución de las políticas agrarias como veremos en el siguiente punto ha sido evidente en el último siglo, sin embargo podemos hacer una breve taxonomía esquemática de lo que son las funciones del estado respecto a las políticas agrarias, la definición de los instrumentos y, desde luego, los componentes básicos que forman una política agraria.

a. La función del estado en las políticas agrarias

Los estados han pasado en cincuenta años de ser absolutamente intervencionista en materia de política agraria a lo contrario, desmantelando sus sistemas de intervención. A pesar de este proceso, en un contexto de revisión de las posturas liberales por parte de los organismos internacionales y de propuesta activa a favor de otro modelo basado en la soberanía alimentaria, existen una serie de **funciones** que el estado debe cumplir para el desarrollo de la política agraria. Por una parte, el ***papel de coordinación*** de las políticas y de los diferentes actores e instituciones que intervienen en el sector es básico. Esta función de coordinación debe estructurarse de forma que se generen espacios de participación real de todos los agentes. Para que los espacios de concertación y participación sean efectivos es necesario delimitar en cada caso su funcionamiento y reglas de forma que no se genere una maraña institucional inoperante (por ejemplo; una cosa es un mesa sectorial para elaborar acuerdos de comercialización y otra cosa es una Comisión para evaluar el funcionamiento de un programa concreto). Además, en este momento, el papel de coordinación debe ser interministerial puesto que cada vez más las políticas agrarias son transversales y, en la evolución actual, en muchos casos tienen que ver con el desarrollo efectivo de derechos humanos como el de la alimentación.

Otra de las funciones del Estado es la de ***promover un marco legal*** apropiado para el desarrollo agrícola, que estimule la actividad económica en vez de obstaculizarla y que, al mismo tiempo, proporcione el grado adecuado de protección a los intereses de los productores y productoras, los consumidores y consumidoras y el medio ambiente. Esta tarea puede involucrar una extensa revisión de la legislación, desde el código de trabajo, el código de comercio y las leyes de protección al consumidor, hasta las leyes de tenencia de la tierra, manejo de los recursos naturales y muchas otras normas jurídicas. Una de las tareas pendientes, importante desde nuestra perspectiva, es localizar aquellas leyes o normas que suponen obstáculos al desarrollo de la soberanía alimentaria y de la agricultura campesina.

Otra función es el ***desarrollo de instituciones adecuadas*** para el fomento de la actividad agropecuaria. El sector agropecuario exige el desarrollo de una gran cantidad de instituciones para su correcto funcionamiento. En función de cuan desarrollada está la política agraria de un Estado, mayor cantidad de instituciones son precisas; desde Bancos Agrícolas, a comisiones de comercialización, institutos de estabilización de precios o sistemas de almacenamiento o comunidades de regantes, juntas de usuarios comisiones de titulación, etc. Además, el Estado debe cumplir una ***función en cuanto promotor de infraestructuras agrarias***. Estas infraestructuras son fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario y el funcionamiento de la estructura productiva. Esta política de infraestructuras, cuando es ambiciosa, conlleva una elevada inversión y el incremento del gasto público; desde la instalación de regadío, hasta la construcción de presas, o la adecuación de caminos rurales o mejora de acceso son muchas las infraestructuras ligadas al sector en las cuales no invierte el sector privado por la insuficiente rentabilidad de las mismas.

Otra función tiene que ver con ***la mejora y regulación del sistema de comercio***. Al ser un sector de enorme sensibilidad social y con múltiples grupos sociales afectados, el correcto funcionamiento de la cadena agroalimentaria es complejo. Desde la producción a la distribución existen una gran cantidad de medidas que los gobiernos pueden desarrollar para lograr un correcto y equitativo funcionamiento. Por último, la ***función controladora y sancionadora*** es importante dentro de la política agraria puesto que entran varios intereses en juego que son necesarios preservar: intereses medioambientales, intereses sanitarios, y también la protección de los derechos de las personas asalariadas en el campo o los derechos de las comunidades campesinas frente a las agresiones externas.

En segundo lugar, la amplitud de las medidas de política agraria a implementar por un gobierno es mucha. No obstante, y desde el lado del campesinado, existen cuatro grandes bloques de políticas en los cuales las distintas medidas se pueden agrupar: ***políticas de recursos***. Incluye la tierra, el agua, las semillas, y la gestión de la biodiversidad, también incluye las políticas activas para mejorar la calidad del suelo. Estas políticas inciden tanto en el acceso, como en el control, la gestión y la distribución, e implican el desarrollo normativo e institucional y, desde luego, el aparato sancionador y administrativo. ***Políticas de precios y mercados***, lo que incluye tanto el comercio exterior como el comercio interior y el control del correcto funcionamiento de toda la cadena agroalimentaria para que los productos lleguen a su destino manteniendo la equidad en todos los eslabones. Este apartado de las políticas agrarias ha sido el más cuestionado en la etapa de la liberalización. La ***política de fomento y apoyo a la producción***. Incluye todas las medidas e instituciones de apoyo al campesinado en la mejora de los métodos de producción o la transformación de estos hacia métodos más sostenibles. En este capítulo suelen incorporarse todos los programas de acceso a insumos y crédito para la agricultura y de innovación tecnológica a través de los servicios de extensión agraria. Por último, la ***política sobre seguridad alimentaria y consumo***. Incluye todo el catálogo de medidas y políticas que tienden a vigilar la calidad alimentaria desde todos los puntos de vista, en muchos países las medidas para el control de la extensión de plagas y enfermedades animales y las zoonosis son importantes, pero también se incluyen todas las normas relativas a la medidas sanitarias en la transformación y comercialización.

b. La estructura de las políticas agrarias

Las políticas agrarias nacionales se estructuran siguiendo un esquema general más o menos común. Los gobiernos suelen formular ***Políticas Nacionales para el Sector Agropecuario*** que, en ocasiones, llevan otros nombres en función del aspecto que se pretende remarcar (Política de desarrollo rural y agropecuario, o Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria). Estas políticas incluyen en su formulación una serie de objetivos generales, objetivos específicos, principios rectores de la política nacional, normalmente conectados con preceptos constitucionales y, a continuación, líneas estratégicas o estrategias de actuación a partir de las cuales se desprenden los programas y proyectos concretos. Las políticas nacionales suelen estar refrendadas o aprobadas por Decretos Leyes o por Leyes ordinarias. A partir de una Política Nacional se formulan una serie de leyes ordinarias que regulan, o bien las estrategias definidas en la ley, o bien aspectos concretos dentro de la política nacional que, por su entidad o complejidad, requieren desarrollo legislativo.

Para la ejecución de las políticas nacionales es necesario contar con ***Programas y Proyectos***. Los ***Programas Nacionales*** están dirigidos a un tema transversal (extensión agraria, formación...) o a un sector productivo concreto (arroz, leche, café). Requieren la participación activa del gobierno y la disponibilidad elevada de recursos puesto que su ámbito es nacional. Su financiación en muchos casos procede de la cooperación internacional y tienen plazo

determinado que, en ocasiones, está condicionado por los recursos disponibles. ***Los Proyectos*** suelen estar acotados temporal y geográficamente a una región o zona del país en la cual se suelen estar acotados temporal y geográficamente a una región o zona del país en la cual se interviene desde diferentes perspectivas y ámbitos. Su financiación es limitada y muchas veces externa y requiere una actividad intensa de la administración a través de personal dedicado a ello. En ocasiones los proyectos abordan un tema muy específico que trata de resolver una necesidad o dificultad concreta y coyuntural, o bien iniciar con carácter experimental determinadas acciones.

Una de las primeras cuestiones que es necesario abordar as la hora de la definición de una política agraria coherente y global es la necesaria implicación macroeconómica. No podemos olvidar que estamos ante un sector sumamente imbricado en la estructura económica sobre todo de los países menos desarrollados. Las relaciones entre la agricultura y la macroeconomía plantean varias cuestiones importantes para la política y el planeamiento estratégico. ¿Puede una buena política agrícola diseñarse y ponerse en práctica independientemente del marco macroeconómico? A la inversa, ¿existen circunstancias en las cuales la política macroeconómica debe modificarse para que la política agrícola pueda cumplir sus objetivos? Si es así, ¿cuáles son los beneficios y costos para la economía en su conjunto? ¿Será del más amplio interés de la sociedad alcanzar esas modificaciones en el marco macroeconómico? ¿Existen otros sectores, tales como la industria, que también se benefician del ajuste de las políticas macroeconómicas en una dirección favorable al crecimiento agrícola? ¿Algunas de las opciones macroeconómicas oponen la agricultura al resto de la economía? Cuando hablamos de opciones macroeconómicas nos estamos refiriéndonos a varias cuestiones que hay que tener en consideración en los objetivos de la política agraria. Básicamente estos elementos son: política monetaria, es decir tasa de cambio, estamos refiriéndonos a política presupuestaria, es decir al déficit fiscal y, con ello, al gasto público o a los ingresos públicos. Estamos hablando de política fiscal, y estamos hablando de política de precios. Finalmente hablamos de balanza comercial y política comercial, tanto en lo referido al comercio mundial (control de importaciones y exportaciones) como al comercio interior.

El principal argumento en el proceso de eliminación de las políticas agrarias ha sido la reducción del gasto público con el objetivo de lograr la estabilidad presupuestaria debido a una deuda pública muy abultada y un déficit público creciente[12]. Sin embargo no todo el gasto público tiene la misma naturaleza y no todas las medidas que incrementan el gasto público tienen las mismas repercusiones. Aplicado a la política agraria, vamos a tratar de diferenciarlas en un catálogo bastante común de medidas.

[12] No podemos entrar aquí en el debate sobre los problemas de déficit público o de deuda pública pero, desde luego, la solución a estos problemas no pasa sólo por la reducción del gasto público. No podemos olvidar que la presión fiscal en muchos países, incluso de los englobados como emergentes, es bajísima y no permite el desarrollo de políticas activas. En Argentina es del 13% por ejemplo. Por otro lado, la deuda pública en muchos casos se refiere a deuda externa contraída de forma injusta.

TIPOS DE MEDIDA DE POLITICA AGRARIA EN FUNCION DE SU REPERCUSION SOBRE EL GASTO PUBLICO

Inversión pública	Medidas Fiscales	Transferencias o subvenciones
-Infraestructuras de regadío, mejora de caminos rurales, embalses, almacenes públicos o instalación de básculas de peso…	-Reducción de impuestos al consumo sobre determinados productos básicos de producción nacional.	-Subvenciones a la producción de determinados rubros estratégicos
-Medidas de inversión en formación y capacitación agraria y por lo tanto de mejora de las capacidades de los recursos humanos	-Reducción de los impuestos a las importaciones de determinados productos	-Subvenciones ligadas a determinadas prácticas agrarias sostenibles
-Inversión en los servicios públicos de las zonas rurales	-Reducción de los impuestos sobre la compra venta de tierras	-Subvenciones a la exportación de determinados productos
-Servicios o centros de investigación en el sector agropecuario y de I+D aplicado al sector	-Reducción o aumento de los impuestos o tasas sobre el agua de riego	-Programas de Bonos familiares de alimento o transferencias de renta condicionada para familias campesinas o rurales pobres
-Servicios dedicados a la transferencia tecnológica al campesinado	-Impuestos sobre el carburante agrícola	-Crédito subvencionado para la inversión agrícola
-Concentración parcelaria	-Reducción de los impuestos sobre la importación o consumo de insumos y maquinaria agrícola	-Entrega de tierras de reforma agraria
-Adecuación de centros públicos de maquinaria agrícola para la preparación de tierras	-Reducción de los impuestos sobre el transporte de productos	-Entrega de paquetes de insumos agrícolas o de bonos productivos que permiten la compra de insumos en determinadas distribuidoras o almacenes
-Servicios de promoción y facilitación del comercio exterior agrario	-Aranceles a la importación de determinados productos	-Precios garantizados para los campesinos y campesinas.
-Sistemas de almacenamiento público	-Limitar las exportaciones de determinados productos	-Compra pública de cosechas a los productores y productoras nacionales
	-Pago por servicios ambientales	-Entrega de semillas e insumos a precios inferiores al mercado
	-Eliminación del pago de los impuestos reales sobre transmisión y titulación de tierras de reforma agraria	

Fuente. Elaboración propia

c. Esquema general y contenido de la política agraria

A partir de todo lo dicho podemos construir un esquema general de bloques y aspectos que contiene una política agraria[13].

Política Comercio internacional

- En función de las prioridades de la política agraria las medidas irán dirigidas a establecer aranceles a la importación, cuotas de importación o contingentes arancelarios y restricciones o impuestos a la exportación o lo contrario, es decir eliminación de los instrumentos de política comercial.
- En contextos más regulatorios y en mercados regionales integrados se trata de establecer medidas de control de la oferta de manera que se establezcan cuotas de producción o mercado.

Política cambiaria. Manejar la tasa de cambio de la moneda en función del interés en favorecer o no las importaciones y exportaciones.

Política fiscal

- Aplicar subidas o bajadas de impuestos a determinados productos nacionales o importados, que conformen la canasta básica o no, que estén dirigidos a la alimentación humana, animal o a la industria de transformación o energética.
- Aplicar subidas o bajadas de impuestos a los insumos, bienes y maquinarias agrícolas, en función de si es necesario favorecer la importación o el consumo nacional.
- Aplicar subidas o bajadas fiscales a la propiedad de la tierra en función del tamaño, destino y uso de la misma, y en función de si se quiere primar o no el arrendamiento, la transferencia, la compra, la titulación definitiva o si se pretende aflorar los contratos de comodatos o aparcería sobre las tierras agrícolas.

Política de regulación de precios. La política de precios suele equilibrar los intereses de los campesinos y campesinas por lograr precios remuneradores, y los intereses de los consumidores y consumidoras, sobre todo de las ciudades, de acceder a precios adecuados. Las medidas que inciden en los precios deben estar basadas en análisis muy certeros de la cadena de comercialización para saber en qué eslabón existen las dificultades.

- Precios de garantía (fijados para establecer umbrales de precios) para los campesinos y campesinas.
- Medidas de control de precios en destino para controlar los incrementos al consumo.
- Control de las reservas alimentarias públicas y liberalización al mercado progresiva.
- Compra pública de cosechas para controlar el precio.
- Sistema de mercados públicos o populares.
- Sistemas de bonos de alimentación para adquirir en el comercio minorista a un precio pactado.
- Acuerdos interprofesionales sobre productos concretos.
- Política de control de la competencia (sobre todo sobre las distribuidoras).

[13] *Shikele Rainer. Tratado de política agrícola. Fondo Cultura Económico. México 1962*

Políticas de Tierras. Estas políticas implican la definición inicial del carácter de la tierra como bien, establecen así su régimen jurídico y titularidad para luego establecer las limitaciones a la propiedad y uso en función de principios como el medio ambiente o el carácter social limitando el tamaño o poniendo límite al latifundio o al minifundio. Las primeras opciones tienen que ver con el carácter de la reforma agraria; reformas agrarias redistributivas o reformas agrarias asistidas de mercado.

- Limite al latifundio/ Concentración parcelaria.
- Medidas de captación de tierras públicas y medidas de distribución de la tierra.
- Medidas de salvaguarda en los derechos de tenencia de la tierra.
- Compatibilidad con los derechos consuetudinarios.
- Titulación definitiva y saneamiento en los limites y derechos.
- Medidas favorables a la distribución de la tierra a las mujeres.

Política de gestión de Agua. Las políticas en materia de agua y recursos hidráulicos incluyen la definición del carácter jurídico del bien y la definición en las competencias de uso y disfrute, así como el régimen de concesiones de los derechos. El establecimiento de las unidades de gestión, basado en unos criterios u otros, forma parte importante de la política de aguas. Los derechos de agua pueden otorgarse en función de una serie de criterios, y el caso contrario a las políticas de soberanía alimentaria implica crear un mercado de derechos sobre el agua.

- Establecimiento de usos prioritarios.
- Establecimiento de una política de regadíos y dentro de ella delimitación de zonas prioritarias.
- Derechos sobre el uso del agua y tasas al uso del agua priorizando unos destinos u otros (incluyendo el tipo de producciones).

Políticas financieras para el desarrollo agropecuario. El acceso a la financiación de los agricultores y agricultoras es un elemento importante dentro de la política agraria. En este punto una de las primeras cuestiones es establecer un acceso garantizado a favor de las mujeres campesinas. Los Estados suelen poner en marcha instituciones o productos específicos para el financiamiento rural que tratan de hacer más accesible el crédito para un sector que, en general, tiene dificultades mayores para obtenerlo en la banca comercial.

- Creación de bancos agrícolas públicos o apoyo de bancos agrícolas privados.
- Negociar con la banca especializada productos específicos para pequeños agricultores y agricultoras con un interés bonificado.
- Regulación de los contratos bancarios para garantizar los derechos del campesinado.
- Regulación de las tasas bancarias para establecer límites.
- Establecer seguros combinados agrícolas que garanticen la cosecha y permitan establecer prendas pignoraticias en los préstamos. Regulación de las garantías agrarias en los préstamos.

- Favorecer la creación de cooperativas de crédito agrícola.
- Favorecer la creación y puesta en marcha de sistemas de crédito blando y social a través de fondos de microcréditos o fondos rotatorios en especie.
- Establecer líneas de redescuento o financiación mediante bonos.
- Establecer líneas de crédito a la producción, a la preparación de la tierra o incluso a la cosecha para determinados productos estratégicos o que vivan condiciones especiales de dificultad provocados por una plaga o enfermedad o catástrofe.
- Tasas de interés sobre los depósitos bancarios del sector y reinversión condicionada de parte de los beneficios bancarios en determinados entidades, sobre todo en aquellas que tienen capital público.
- Prohibición o control sobre los productos financieros ligados a inversiones en materias primas alimentarias.

Políticas de tecnología agrícola. Se incluyen todas las políticas dirigidas a favorecer y fomentar la investigación tecnológica y, en este sentido, las opciones van desde una investigación ligada al conocimiento campesino hasta la investigación centrada exclusivamente en biotecnología. Unida a la política sobre investigación está la política de transferencia que se desarrolla a través de los servicios de extensión agraria y formación. La institucionalidad adecuada y los servicios existentes para garantizar una adecuada transferencia son fundamentales para el éxito de las políticas.

- Dentro de este capítulo se incluyen en algunos países las medidas de política que tienen que ver con los recursos genéticos estableciendo tanto los derechos de los agricultores y agricultoras, como de las empresas obtentoras y de toda la cadena involucrada.
- Se incluye en su caso la regulación de los centros de semillas o de los bancos de germoplasma.
- Se incluye la normativa de certificación, comercialización y distribución de semillas.

Políticas de apoyo a la producción. Las decisiones a tomar a la hora de definir las políticas de fomento de la producción y la dirección de las mismas condicionan la estructura productiva puesto que, no sólo influyen en los rubros concretos de producción, sino en el modelo de unidad productiva (tamaño, orientación, etc…) y también en el modelo o sistema de producción (diversificado/monocultivo, ecológico/convencional….). Por otra parte, en este punto se incluyen todas las políticas que dirigen la transformación y comercialización.

- Subvenciones a la producción, comercialización, puesta en marcha y desarrollo de la agroindustria transformadora.
- Subvenciones ligadas a la renta agraria.
- Medidas agroambientales para reorientar la producción hacia la sostenibilidad. En este capítulo existen una gran cantidad de medidas que los Estados desarrollan y que van desde: fomento del pastoreo o ganadería extensiva, desintensificación de la producción, uso racional del riego, conservación o compatibilidad de la producción ganadera o agrícola con determinadas especies, conservación de pozos naturales o espacios boscosos,

limites a la extensión de la frontera agrícola o fomento de determinadas medidas de lucha contra la erosión como el laboreo con curvas de nivel o barreras naturales a las escorrentías…

- Subvenciones directas o indirectas a la compra de insumos, bienes o equipos en la agricultura así como a la introducción de mejoras productivas.
- Medidas dirigidas al fomento de la comercialización y distribución de alimentos del campesinado a través de la creación de la red de mercados o plazas y del acceso a ellas.
- Sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas alimentarias.
- Dentro de este capítulo se incluyen también todas las medidas dirigidas al fomento y control de la agricultura orgánica. Normativa, control, certificación, y otras cuestiones conexas.

Política de desarrollo rural. Cada vez de manera más frecuente la política de desarrollo rural constituye un pilar básico de las políticas agrarias. En algunos países se incluyen en ella todas las medidas que tienen que ver con el desarrollo de servicios públicos en el medio rural, las infraestructuras en el medio rural y condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan este entorno; en otros casos, son políticas que establecen las estrategias de desarrollo rural basadas en la sinergia entre actividades socioeconómicas relacionadas en el medio rural para mejorar la calidad de vida. Este segundo enfoque es el que se impone cada vez más.

Políticas de seguridad alimentaria, nutricional y consumo. Incluyen todas las normas relacionadas con la calidad alimentaria, la seguridad de los alimentos y el abastecimiento al consumo:

- Medidas higiénico sanitarias que regulan la producción, pero sobre todo la transformación y comercialización de los productos y que suelen estar armonizadas con el Codex Alimentarius.
- Normativa sobre etiquetado y embalaje.
- Normativa sobre aditivos, conservantes, y productos declarados prohibidos o permitidos a lo largo de todo el proceso productivo.
- Se incluye también toda la política desarrollada para el abastecimiento a las ciudades que incluye los centros de acopio, mercados y normativa de acceso.
- Políticas, medidas y leyes de control sobre plagas y enfermedades tanto vegetales como animales y la normativa para el control de las zoonosis.

d. Coherencia de las políticas agrarias con otras políticas de estado

Todo el conjunto de políticas que forman parte de la política agraria tienen que ser coherentes e integrarse con otras políticas nacionales, en especial la política de género, la política medio ambiental, la política de competencia, la política educativa y la política sanitaria. El desarrollo de la soberanía alimentaria no tiene que ver sólo con el desarrollo concreto y acorde de una política agraria coherente, sino que incide en otras muchas políticas de Estado.

Política Comercial. Las normas internacionales sobre el comercio agrícola, institucionalizadas por la OMC y otros acuerdos comerciales de carácter regional, perpetuadas por los países del G8 y fomentadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional e instituciones financieras regionales, han minado gravemente la soberanía alimentaria de los pueblos. A pesar de la intención neoliberal de los acuerdos, los Estados pueden limitar su aplicación imponiendo sus criterios. Básicamente existen tres opciones aplicables. La primera es utilizar el mecanismo de la salvaguarda especial para determinados productos estratégicos, este mecanismo entra dentro de las medidas de trato especial y diferenciado que pueden aplicar los gobiernos de países en desarrollo para fomentar su agricultura, dentro de este bloque de medidas un conjunto de países propuso en el marco de Doha la llamada "caja del desarrollo"[14] para completar las otras tres cajas establecidas en el acuerdo agrícola. Esta propuesta ha sido y es ampliamente debatida. Además de estas medidas, a la firma de los acuerdos cada gobierno informó del nivel arancelario para cada producto, del conjunto de medidas comerciales, así como de las subvenciones declaradas en cada una de las cajas, de forma que las negociaciones posteriores se hacen a partir de este nivel inicial. El ritmo de desmantelamiento depende de la voluntad política de cada Estado y, en este sentido, hay gobiernos mucho más dispuestos a sacrificar su agricultura que otros. Por último, la crisis alimentaria ha puesto de relieve cómo, en casos de urgencia, los Estados se saltan los contenidos de la OMC y aplican las medidas que pueden. Todo lo anterior, no niega la valoración absolutamente negativa del proceso de liberalización comercial. Tan solo pretende decir que, en gran medida, existe un margen amplio de potestad y responsabilidad de los gobiernos para mantener o no un determinado sistema injusto.

Política de la Competencia. La concentración de poder en el cadena agroalimentaria es cada vez mayor y el control se ha desplazado hacia la gran distribución de alimentos que han pasado a dirigir todo el proceso desde la producción hasta la venta al por menor. Esta concentración de poder permite no solo orientar la producción a través de sistemas integrados y piramidales, sino imponer precios, calidades, variedades, zonas de producción, e incide en la situación nacional al actuar directamente sobre los mercados internacionales. La política de competencia de los Estados, a pesar de ser un principio del capitalismo, es extremadamente débil y, pese a la existencia de tribunales y comisiones que vigilan la competencia, su eficacia para la defensa de los sectores campesinos deja mucho que desear. En este momento es crucial estructurar medidas para el control de la competencia de forma que los sectores agrarios utilicen este concepto precisamente para hacer más transparente y justa la cadena alimentaria.

Política financiera. La regulación del estado de los mercados financieros ha pasado de ser un tema objeto de propuesta de los movimientos sociales y algunos economistas reconvertidos a ser un debate abierto en el seno de las instituciones internacionales. Desde la extensión de la crisis financiera, a pesar de estar en las agendas, ha sido tapado y callado en todas las declaraciones finales. No obstante, es necesario decir que, en este momento, una política a favor de la soberanía alimentaria exige al menos el control sobre determinados productos financieros o fondos para evitar la especulación y la volatilidad de los precios internacionales. Sin embargo, los gobiernos no están pudiendo frenar el proceso y, pese a la propuesta de Francia planteada unos días antes de la reunión del G-20 en París, al final ha vuelto a triunfar el Banco Mundial quien lanzó un fondo financiero precisamente para controlar la volatilidad. Mientras, las entidades bancarias comerciales ya se han sumado a este tipo de fondos y los ofrecen a las mismas organizaciones agrarias y cooperativas agrícolas y ganaderas como una forma de invertir en su propio beneficio contribuyendo de esta forma al alza de los productos agrarios que venden. Este proceso exige medidas políticas que lo zanjen por atentar contra el derecho a la alimentación con carácter global.

[14] *Un desarrollo completo de estas opciones se encuentra en el capítulo VIII del presente estudio.*

Política de género. La política de género debe estar transversalizada en la política agraria, no obstante en muchos casos los gobiernos han creado o bien Ministerios de Igualdad o bien Secretarías de estado de igualdad que dependen de otros ministerios. La justificación básica de su necesidad es obvia a partir de los principios de justicia e igualdad, pero en el caso de su aplicación en el desarrollo de las políticas agrarias es importante por dos razones: la primera porque la discriminación de género está muy generalizada en el sector agrícola, y la segunda porque además de las cuestiones sobre justicia e igualdad, las evidencias muestran que los sesgos de género contra las mujeres impiden el desarrollo agrícola y perjudican el logro del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. El sesgo de género se manifiesta de varias formas, incluyendo el limitado acceso a la tierra, al agua cuando se exige el pago por la misma, al crédito y la poca atención de los servicios de investigación y extensión a las necesidades de las mujeres como productoras. Pero, además, en la práctica cotidiana existen gran cantidad de situaciones en las cuales la exclusión de las mujeres es evidente; la exclusión de las mujeres de la mayor parte de las decisiones concernientes a los sistemas de riego, o en las decisiones respecto a qué plantar, o vender, o desde luego, a su dificultad para participar en los órganos de decisión de organizaciones agrarias y cooperativas[15].

Estos sesgos a veces han sido incorporados en los códigos y las leyes, las cuales, por ejemplo, reconocen únicamente a la cabeza de la familia para muchos propósitos u otorgan a las mujeres derechos diferentes en herencias o divorcios. De igual modo, están presentes en los códigos tradicionales[16], no escritos, de conducta y resolución de conflictos, lo mismo que en el diseño y la operación de los servicios y proyectos agrícolas. Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, tratan casi exclusivamente con agricultores masculinos y los agentes de extensión no programan sus visitas en horarios convenientes para las mujeres, a la luz de las responsabilidades hogareñas que tienen además del trabajo en el campo. La formación hacia el campesinado casi nunca incluye como aspecto el género de forma que se pueda trabajar con los campesinos hombres las cuestiones relativas a las actitudes y valores cotidianos. Diversos estudios han demostrado que el tiempo de la mujer rural es sumamente escaso y, por eso, muy valioso. Como consecuencia, la sensibilización entre las familias agrícolas sobre las maneras de repartir el tiempo necesario para las faenas del hogar es importante. La educación de las mujeres es uno de los factores principales para reducir la pobreza en las zonas rurales.

Para disminuir el sesgo de género en el corto y mediano plazo, y reducir también sus efectos sobre el crecimiento económico, se requieren reformas fundamentales en las instituciones y la legislación, en las maneras de diseñar y llevar a cabo los programas y proyectos rurales, y en el monitoreo y la evaluación de estas actividades y de las reformas de las políticas. Se necesitan grandes esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional, acompañados por un fuerte apoyo político. Lo que está claro a estas alturas es que proyectos aislados para el mejoramiento de las cuestiones de género pueden ser poco útiles, ya que permanecen las otras barreras a la participación de las mujeres. Por lo tanto el único enfoque viable es el del eje transversal del género, empezando con exhaustivos diagnósticos de género para todo el sector agropecuario[17].

A pesar de que la mayoría de los gobiernos tienen compromisos explícitos de integrar el género en las estrategias agrícolas, la capacidad institucional para llevar a cabo análisis de género en el sector agrícola como un todo ha sido escasamente fortalecida. Muchos de los análisis de género se orientan a asuntos de nivel micro, sin vínculos con los procesos y las prioridades agrícolas globales. Existe aún la necesidad de reforzar la capacidad para realizar análisis

[15] *Ver, por ejemplo, FAO, SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40.*

[16] *En Uganda la ley civil prevé iguales derechos en el divorcio, pero las normas tradicionales no escritas prevalecen en la división de la propiedad conyugal por lo cual las mujeres divorciadas no pueden retener el acceso a la tierra; en los estados de la India la mayoría de las hijas no heredan la tierra, a pesar de que legalmente tienen derecho; en Bihar, India, algunas mujeres de la etnia Ho permanecen solteras para mantener ese acceso.*

[17] *IFAD, Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001, pág. 86.*

sectoriales de género en la mayoría de los Ministerios de Agricultura. Un estudio del Banco Mundial[18] muestra que la capacidad de análisis de género es generalmente escasa en los Ministerios de Agricultura. Habría que aprovechar la llegada al poder de determinados gobiernos más abiertos y sensibles al tema, para poder desarrollar con los Ministerios de Agricultura una evaluación de su capacidad para integrar ese aspecto al proceso de la política agrícola (investigación y definición de estrategias, y formulación y aplicación de políticas).

Para visibilizar con un ejemplo el desarrollo de una política agraria completa vamos a tomar de nuevo el ejemplo de Perú, precisamente por el hecho de haberse producido un cambio sustancial en el año 2011 con la llegada al poder de Ollanta Humala y, de esta forma, y después de las primeras declaraciones y medidas, poder hacer un seguimiento de la evolución de sus política agrarias.

[18] *Banco Mundial, Gender, Growth and Poverty Reduction, Washington, D.C. 2002.*

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
1. Nivel Constitucional	-La Constitución Política de 1993 no reconoce el concepto de soberanía alimentaria y tampoco recoge de manera explícita el derecho a la alimentación o derecho al agua o la tierra.	-Tiene aplicación el derecho a la alimentación y el agua, así como el derecho a la tierra de los pueblos indígenas porque están recogidos en instrumentos internacionales ratificados por el estado peruano. El art 55 de la constitución establece que los tratados internacionales forman parte del derecho peruano. La 4ªDFT de la Constitución establece que los derechos humanos y libertades públicas serán interpretados conforme a lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales. -Derecho al agua. Ha sido reconocido como tal por el Tribunal Constitucional en la sentencia 2064-2004-AATC. Sentido de la OGNº 15. -Derecho a la tierra. Art 88 reconoce el derecho a la propiedad de la tierra, por lo tanto solo incluye la visión patrimonialista, pero nada del contenido recogido en el Convenio 169 de la OIT (al ser un tratado ratificado por Perú en principio debe aplicarse). -El art 88 de las Constitución otorga prioridad estratégica al sector agrario en el Perú y en función de este artículo se debe elaborar una política de Estado acorde.	Revisar la aplicabilidad de este planteamiento jurídico. -Desde el primer gobierno de Alan García se ha frenado el proceso de Reforma Agraria en el Perú. Las últimas normas, desde el año 2004 hasta ahora, lo que tratan es de dar seguridad jurídica al mercado de la tierra a través de diversos sistemas de titulación y registro. -En el año 2004 el gobierno presentó el documento "Bases para una política de estado en agricultura del Perú" que luego analizaremos y que ha servido a los sucesivos gobiernos.
2. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Se subscribe el Acuerdo Nacional por la Seguridad Alimentaria en el año 2002 y, dentro de él, la Décimo Quinta política de estado "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición".	-Contenido programático – político. *"Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral."* -Decreto Supremo Nº 118-2002-PCM, del 14 de noviembre del 2002 crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, con el objeto de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales.	-Decreto Supremo Nº 009-2004-PCM, el 6 de febrero de 2004, "Acciones para el fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza". Se crea la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales que sustituye a la de seguridad alimentaria. En el marco de esta mesa se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2015", mediante Decreto Supremo Nº 066-2004-PCM del 8 de setiembre de 2004.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3. Política Agraria Nacional		-Concepto de seguridad alimentaria incluye disponibilidad, acceso, uso y sostenibilidad. -Se elabora la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria quien debe definir políticas nacionales y la coordinación para tal objetivo.	-Ejes del Plan: . Protección social a grupos vulnerables. . Mejora de los ingresos activos de los pobres . Competitividad de la oferta alimentaria nacional . Fortalecimiento de capacidades para enfrentar los riesgos y la vulnerabilidad . Marco institucional adecuado El Plan delimita el tema agrario únicamente a 3 de los ejes, haciendo un análisis de la cadena de distribución de los alimentos pero sin cuestionar el marco internacional donde se inserta.
	-Documento del MINAG. 2004. Bases para una política de estado en agricultura del Perú.	-El propósito del documento es: 1. Devolver al agro el apoyo preferente que le confiere la Constitución. 2. Potenciar los aspectos positivos y enmendar los aspectos negativos. 3. Construir una agenda agraria que promueva el diálogo y la concertación. 4. Enfrentar DECIDIDAMENTE la baja rentabilidad y la competitividad. Esta es la hoja de ruta que se sustenta en 8 ejes centrales: 1. Defensa y apoyo a la Producción Agraria Nacional. 2. Concertación para el Desarrollo Agrario. 3. Fortalecimiento y Desarrollo de la Investigación y Extensión Agropecuaria.	-Todo este plan se ha ido concretando en sucesivas leyes y decretos aunque contenía muchas medidas que fueron recogidas de manera invariable en el desarrollo legal que se ha ido haciendo desde entonces. Si bien el apoyo a la producción nacional aparece como el primero de los ejes, sin embargo es el aspecto de la competitividad y el desarrollo agroexportador el que predomina realmente en el planteamiento de fondo.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
		4. Planificación Estratégica y Sistema de Orientación al Productor. 5. Fortalecimiento de las Organizaciones Empresariales de los Productores en Cadenas Productivas. 6. Mejoramiento y ampliación de Servicios Financiero. 7. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y protección del medio ambiente.	
3.1 Tierras	Tras el proceso de deterioro en la aplicación de la ley de reforma agraria del año 1995. La Ley 28150 publicada en enero de 2004 crea una comisión encargada de revisar la legislación de las comunidades campesinas y nativas. Aprueban cuatro leyes que afectan la propiedad rural: -Ley 28258 de 26 de junio de 2006 de reversión al Estado de los predios rústicos adquiridos a título gratuito. -Ley 28867 de 12 de enero de 2006 que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios ocupados por asentamientos humanos. -Ley 28685 que regula la declaración de abandono legal de las tierras de las comunidades	La orientación es la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que es el requisito imprescindible para la extensión del mercado de tierras. -Revierte al estado los predios abandonados que no cumplen con el fin para el que fueron adjudicados. Las comunidades nativas se rigen por sus normas por lo tanto no se aplica este decreto a sus tierras. -Declara la reversión de predios rústicos entregados a cambio de dinero y que no han sido usados para el fin descrito al dominio del Estado. -Amplía el plazo para legalizar las ocupaciones de las tierras comunales (31.12.2004). Incorpora el art 10 A, a la ley de titulación de comunidades campesinas de la costa. Modifica los art 11 y 13 de la ley 26845. -Declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal respecto de terrenos ocupados por posesionarios informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión. Establece los mecanismos para facilitar el acceso al suelo de los predios mediante el saneamiento físico-legal y la ejecución de proyectos sobre terrenos de comunidades campesinas de la costa, entre otros.	-Después de meses de protestas las comunidades amazónicas lograron la derogación de este conjunto de leyes y que se volviera a la Ley de Tierras del año 1995. El panorama no es mejor pero al menos no avanzó el proceso de dotación de seguridad jurídica al que, con intuición política, se oponían todas las organizaciones.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
	campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos y otras formas informales de posesión. -Ley 28687 de 17 de marzo de 2006 de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.	-Declara la creación de un Banco de Tierras formado por terrenos eriazos del Estado, privados o de comunidades campesinas de la costa. -Se trataba de extender la frontera agrícola extendiendo el monocultivo de productos destinados a la industria y a la producción de etanol.	
Tierras eriazas. *Son las tierras declaradas por el Ministerio de Agricultura de potencialidad agrícola pero que hoy por hoy no se pueden aprovechar por sequía o exceso de agua. La propiedad es del estado salvo las que están dentro de las comunidades indígenas y nativas.*	El Reglamento del año 1997 que desarrollaba la Ley de Tierras del año 1995 establecía que el Instituto Nacional de Recursos Naturales levantaría un mapa de tierras eriazas con el fin de continuar con la adjudicación a particulares para ampliar la fronteras agrícola Este mapa no se ha levantado pero se creó primero una institución llamada CEPRI de tierras eriazas y luego la COPRI que ha desarrollado varios remates poco a poco.		-Las tierras eriazas serán destinadas a la extensión de un modelo agroindustrial. -El balance de tierras adjudicadas y puestas en producción no es positivo Por ejemplo, uno de los proyectos de irrigación más publicitados, promovido por el Estado con el nombre de Chavimochic, se tuvo que subastar varias veces, rebajar el precio, parcelar y al final solo un 20% de las tierras están en producción.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
Saneamiento de Tierras	El estado sigue con este planteamiento y en el año 2008 publicó DL 994 de 13 de marzo de 2008.	-La intención es favorecer la inversión privada para la irrigación de tierras eriazas a cambio de la adjudicación beneficiosa. A cambio el COFROPI se encargará del saneamiento fiscal de las tierras. -Un aspecto muy criticado del decreto contenido en el art 3.3 fue que estableció que todas las tierras eriazas eran del estado salvo las que tuvieran título del registro público pero en Perú esta inscripción no es obligatoria. Las más afectadas eran las comunidades nativas de la Costa propietarias de amplios tierras eriazas pero sin título.	-La protesta de las comunidades indígenas y nativas fue amplia. Al final el DL 1064 del año 2009, derogado recientemente, modificó el art 3.3. que ahora establece que, las tierras eriazas son propiedad del estado salvo las que dispongan de título público o comunal (reconocimiento por parte de las comunidades nativas). -Los sucesivos gobiernos de la etapa neoliberal hasta la fecha han invertido ingentes esfuerzos en este tema.
	-D. Legislativo 667 o Ley de registro de predios rurales de 1991 se completó con el Proyecto de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PTRT I) del año 1992 promovido por Fujimori. -Ha habido un PTRT II ejecutado entre los años 2002 a 2006 con dinero del BID y actualmente acaba de entrar en vigor el PTRT III.	-En el marco de la liberalización económica y desde el gobierno de Fujimori la tendencia de todos los gobiernos es volver al sistema por el cual solo el registro público demuestra la propiedad. La última base estadística disponible es el Censo Nacional Agropecuario de 1994. De los 5 millones de parcelas, tan solo 560.000 tienen título. -Procedimiento simplificado solo aplicable a predios de particulares para el reconocimiento de los predios que fueran poseídos por tiempo superior a 5 años. La inscripción se convertía automáticamente en posesión si no había alguna protesta.	
	-D. Legislativo 1089 de diciembre de 2007, régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.	-En el segundo programa se amplió el proceso a 500 comunidades campesinas y demarcación de 9 comunidades nativas. -COFROPI se constituye en el único organismo con facultades para desarrollar el proceso de formalización y titulación de todo tipo de tierras incluidas las eriazas.	-Esta ley ha sido recurrida por los gobiernos regionales. -La aplicación de la ley ha sido amplia en el año 2009 solo quedaban 570 comunidades sin título.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3.2 Aguas	Ley 29338 de Recursos Hídricos de 31 de marzo de 2009. Se pone fin al proceso que se había puesto en marcha en el año 1993 con el anuncio de Fujimori de cambiar la Ley General de Aguas. Es una ley con bastantes elementos positivos y que ha incorporado materialmente muchas reclamaciones de las organizaciones sociales. Es una ley extensa y compleja. Tiene 125 artículos, a los que se deben sumar otras normas, contenidas en el Título Preliminar y las Disposiciones Complementarias. Trae 12 Disposiciones Complementarias Finales, 2 Disposiciones Complementarias Transitorias y 1 Disposición Complementaria Derogatoria (por la que se deroga el D.L. 17752, la 3ª. Disp. Comp. y Transitoria de D.L. 1007 y los DDLL 1081 y 1083).	-Aunque se le critica lo apresurado de su aprobación casi sin discusión en el Congreso y se le acusa de buscar la privatización del recurso, sin embargo el art 2 establece que no cabe ninguna posibilidad para la apropiación privada del recurso. El agua se constituye en patrimonio de la nación. El dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible. Es un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el interés público y ambiental. -Sí se permite la concesión y administración de algún servicio, y la ley promueve la inversión privada sobre todo en obras de infraestructura y en la mejora del aprovechamiento.	-Antes de la aprobación de la ley ya había distintas formas en las cuales se había ido extendiendo la privatización de las aguas que podían agruparse en tres tipos: 1. Reglamento de Organizaciones de Usuarios de 1989 que encargaba a estas organizaciones muchas tareas de gestión de aguas sobre todo rurales y de riego, que antes eran exclusiva competencia de la autoridad públicas. 2. Empresas privadas se encargarán de grandes obras de mantenimiento y servicio. El más conocido fue la operación y mantenimiento de las obras de Chancay-Lambayeque y Jetequepeque y Zaña. 3. Concesión del servicio de agua pública y alcantarillado. Esta forma de privatización preocupa mucho a la población porque implica una subida del precio del servicio altísima. Ciudad de Tambó se ha concluido pero está en proyecto también para las ciudades de Piura y Huancayo. -Las organizaciones sociales están muy vigilantes con este proceso y el gobierno ha tenido que corregir en varias ocasiones los Decretos publicados por temor a las movilizaciones. En junio de 2008 se publicó el DL Nº 1081 que crea un Sistema Nacional de Gestión de Aguas con una Autoridad Nacional del Agua, pero no prevé la participación de las organizaciones sociales lo que fue contestado por ellas. Estas protestas hicieron rectificar al gobierno que emitió un segundo DL 1083 estableciendo la participación. La Ley de Recursos Hídricos

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
			ha derogado estos decretos pero ha incluido su contenido fortaleciendo los aspectos de buena gestión del agua. Los concesionarios de aguas deben presentar un plan de aprovechamiento del agua acorde con los estándares de calidad de la Autoridad. Esta medida puede ser positiva aunque es de muy difícil cumplimiento para las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas. Los temas de pelea en el desarrollo de la ley son: -Mayor participación de las organizaciones de usuarios y usuarias. -Temas de la Gestión de Cuenca a través de los Consejos. Deberá ser descentralizada. En esto se juega mucho del futuro, sobre todo, en el medio rural y en el mundo campesino. -Unido a lo anterior está el hecho de que la ley reconoce a las comunidades campesinas y nativas no solo el derecho sobre las aguas sino competencias similares a las de las organizaciones de usuarios y usuarias. -Conflictos por el Agua. El tribunal de Resolución de controversias Hídricas se ha quedado como una mera instancia administrativa y, por el calado del tema y por los conflictos posibles, sobre todo entre comunidades campesinas y nativas con grandes empresas extractivas y concesionarias, debe tener mayor importancia objetiva.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
Aguas de uso agrícola	**Programas para acceder a irrigación para campesinos y campesinas**	**PRIMERA:** Programa masivo de formalización de derechos de agua, para que los usuarios no sólo dispongan de permisos, sino también de licencias. Actualmente, sólo 60,000 de 1.200.000 mil usuarios dispone de licencias. La meta es otorgar 200,000 licencias en los valles de la Costa, finalizando este programa al término de este Gobierno. **SEGUNDO:** Relanzar el Programa Subsectorial de Irrigación- PSI por US$ 110 millones, con el financiamiento del Tesoro Público, Banco Mundial, el JBIC del Japón y el aporte de los usuarios, para formalizar derechos de agua, promover el riego tecnificado y capacitar organizaciones de usuarios, en los próximos 6 años. **TERCERA:** Ejecutar la primera etapa del "Programa Nacional de Aprovechamiento de Aguas Subterráneas" (PRONASUB), entregando a los productores en el presente año 750 equipos de bombeo valorizados en US$ 3 millones, en condiciones excepcionales de financiamiento.	
3.3 Bosques	-En los años posteriores a la dictadura militar se hizo un desarrollo legal importante de este tema, aprobándose en el año 1975 La ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308 del año 2000. El Reglamento de dicha Ley fue aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG, que se publicó en abril de 2001. Hasta esta fecha lo que se mantenía era un régimen que supuestamente favorecía a los pequeños propietarios pero que en el fondo promovía la irregularidad de la que se beneficiaban las grandes empresas madereras.	Los principios sobre los que se basa la nueva ley son: -Concepto de Patrimonio Forestal de la Nación. Todas las tierras forestales, con o sin cubierta boscosa son dominio del Estado.	-La aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre requería, sin embargo, de un aparato estatal fuerte. Se encarga la autoridad forestal al INRENA, a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre. Se ha visto que, ante la evidente limitación de recursos y de presupuesto asignado al INRENA, los planteamientos de la ley quedan tan solo en el discurso. -En este contexto comenzaron las concesiones con la oposición de las autoridades locales que pedían volver al esquema anterior en defensa del pequeño campesinado y colonos y sus derechos. A esta situación se le unen verdaderas mafias donde estaban involucradas autoridades, policías y funcionarios del INRENA.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.4 Áreas naturales protegidas	-Nueva Ley Forestal y de Fauna silvestre por DL 1090 de 28 de junio de 2008. -La Ley de Áreas Naturales Protegidas, Nº 26834. Su reglamento fue aprobado en junio de 2001, mediante el Decreto Supremo 038- 2001-AG. La Ley de Áreas Naturales Protegidas fue complementada el mismo mes por la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Nº 26839. El reglamento de este nueva ley se aprobó en junio de 2001, a través del Decreto Supremo 068-2001-PCM.	-Excluye de la consideración de patrimonio forestal las tierras forestales sin cubierta boscosa.	-Mediante el Decreto Legislativo 1079, publicado el 25 de junio, la autoridad competente sobre recursos forestales, de fauna silvestre y servicios ambientales en Áreas Naturales Protegidas será en adelante el Ministerio del Ambiente. La norma representa un paso hacia la formación e institucionalización del recientemente creado Ministerio.
3.5 Producción Agraria Ecológica	-Ley 29196, Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica de enero de 2008.	-Objetivo de la ley: *"Desarrollar e impulsar la producción orgánica como una de las alternativas de desarrollo económico y social del país, coadyuvando a la mejora de la calidad de vida de los productores y consumidores, y a la superación de la pobreza."*	-No se ha desarrollado el reglamento que debía haberse aprobado en 60 días desde la publicación de la ley. Esto implica que no se puede aplicar. -Dentro de los aspectos a reglamentar esta todo el sistema de certificación y control a través del Consejo Nacional de Productores Orgánicos y los Consejos Regionales. En estos consejos debería participar activamente las comunidades campesinas y nativas y las organizaciones. Estos consejos deberían elaborar el Plan Nacional Concertado para la promoción de la agricultura orgánica. Nada de esto ha avanzado.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.6 Producción Agraria	Por el contrario, el Estado ha puesto verdadero interés en desarrollar todo un marco legal para el desarrollo de la agricultura industrial y para garantizar el posicionamiento de la agricultura en los mercados internacionales.		
	-D. Legislativo 1060 de 28 de junio de 2008 que regula la creación del Instituto Nacional de Innovación Agraria.	-Crea un instituto encargado del desarrollo de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria con la finalidad de impulsar la modernización y la competitividad del sector agropecuario. El sistema de innovación agraria está integrado por los Ministerios de Agricultura y Educación, y además está participado por instancias de gobiernos regionales y locales, universidades públicas y privadas, organizaciones de productores agrarios. Asume el control sobre la política de semillas.	-El planteamiento respecto al concepto de tecnología del contenido del documento legal se circunscribe al de desarrollo agroindustrial.
	-Decreto Legislativo 1059, publicado el 28 de junio de 2008, aprueba la nueva Ley General de Sanidad Agraria.	-La prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades en vegetales y animales que representan riesgo para la vida, la salud de las personas y los animales y la prevención de los vegetales. -Regular la producción, comercialización, uso y disposición final de insumos agrarios, a fin de fomentar la competitividad de la agricultura nacional. Establece arancel 0 para la importación de cualquier insumo desde plaguicidas hasta tractores o bombas de riego. -Promover la aplicación del manejo integrado de plagas para el aseguramiento de la producción agropecuaria nacional, según estándares de competitividad, y según lo dispuesto en las políticas de Estado.	-El planteamiento es adecuar la normativa nacional de forma que cumpla con las normas del acuerdo de la OMC de medidas sanitarias y fitosanitarias y del codex alimentarius.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
	-El Decreto Legislativo 1062 de 28 de junio de 2008 de seguridad e inocuidad de los alimento.	*La nueva Ley de Sanidad Agraria favorece la entrada y uso de Plaguicidas Químicos de Uso Agrario, mediante la adopción de las siguientes medidas:* -Se permite la entrada de plaguicidas extremadamente peligrosos de tipo 1A y 1B (ya que dice que se restringirá o prohibirá su uso bajo la condición de que se cuenten con alternativas técnicas o económicas). Cuando estos plaguicidas deberían estar prohibidos sin condiciones. -Se limitan, una vez aprobados los plaguicidas, las llamadas Actividades Pos-registro que se refieren al monitoreo de los mismos, la realización de estudios de toxicidad para la salud (intoxicación por plaguicidas, vigilancia de los niveles de residuos por plaguicidas en los alimentos) y de estudios medioambientales. -Establece el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con el propósito de proteger la vida y la salud de las personas, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria, incluido los piensos.	-La vía es la relajación de los mecanismos de control y seguridad en la autorización, entrada y uso de plaguicidas y pesticidas. Este relajamiento choca con la intención de impulso real a la agricultura orgánica.
3.6 Agrocombustibles	-Diversas medidas dispersas en apoyo a la producción nacional.	-En el marco de las negociaciones comerciales. Defender la producción nacional, estableciendo los máximos plazos de desgravación y buscando los máximos niveles arancelarios posibles para productos sensibles. Utilizar los mecanismos de protección como el sistema de franja de precios, las salvaguardias y los derechos compensatorios, frente a los subsidios y otras distorsiones internacionales.	-Estos mecanismos no están cumpliendo el objetivo final para el que fueron diseñados, aunque son medidas que pueden ser positivas.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
		-El PRONAA, comprará este año 49 mil toneladas de alimentos a pequeños productores, y los municipios otras 22 mil toneladas. -Los Ministerios de Salud, Defensa, e Interior, comprarán este año 695 millones de soles en productos agropecuarios y agroindustriales de origen nacional. -Perfeccionar los mecanismos de fiscalización para el estricto cumplimiento en la adquisición de productos agrarios locales por parte de las municipalidades.	
	-Ley de Promoción de Biocombustibles Nº 28054 del año 2008.	-Apuesta decidida por la producción en una ley llena de tópicos sobre las alternativas que representan estos cultivos para la lucha contras la pobreza campesina, la sostenibilidad ambiental y la autosuficiencia energética. -Contempla incentivos sobre todo en la exoneración de tasas, impuestos y otras medidas que facilita este tipo de cultivos.	-La ley ha generado una expectativa nacional en este tema sin generar el debate necesario. El planteamiento del gobierno es claro en este sentido.
	-D. Supremo 016 – 2008 – AG que promueve la instalación de cultivos destinados a los biocombustibles en la selva y en la ceja de selva.		-Adjudicación directa de 5.000 Has de tierras eriazas propiedad del estado a la empresa Maple para instalar una planta de procesamiento en las inmediaciones de Lima. -El proceso de movilización está siendo muy fuerte y ha sido el detonante para que todas las organizaciones sociales y campesinas empiecen a ser consciente de todo el marco legal y político que se ha construido.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.8 Semillas	-Decreto Legislativo 1080 de 28 de junio de 2008 que modifica la Ley General de Semillas 27262 en múltiples cuestiones que van desde la autoridad y control hasta la producción y terminología. -Se ha publicado el Reglamento de la Ley General de Semillas a través del Decreto Supremo 026 – 2008 – AG.		-La autoridad en materia de semillas pasa al Instituto de Innovación Agraria y, por lo tanto, cambia su concepción al quedar sometido a la lógica del proceso de modernización agraria. -Se cuestiona que un instituto que, al mismo tiempo es productor de semillas, pueda emitir opiniones imparciales. -Se teme que este cambio de autoridad favorezca el ingreso de semillas transgénicas en el país. El marco normativo que se crea permite la autorización en el momento en el que el debate esté en el punto adecuado para permitirlo. Se rebajan las medidas de control y registro de entrada de semillas y material vegetativo en el país por parte de la autoridad nacional de semillas.
3.9 Desarrollo económico rural	-Ley 28298 de 2004 Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural. Dentro del paquete de decretos legislativos aprobados en el año 2008 varios de ellos promovían la inversión privada en la agricultura y la capitalización. -DL 994 de 28 de junio de 2008 de irrigación de tierras eriazas ubicadas en la costa.	-Pretendía el desarrollo endógeno a partir de la creación de empresas agrarias con tierra adjudicada con una dimensión no inferior a 400 Has, bajo la forma de sociedades anónimas con el nombre de Empresas Productivas Capitalizadas.	-La ley nunca fue reglamentada por lo tanto no pudo ser aplicada.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3.10 Crédito	-D. Legislativo 1077 de 28 de junio de 2008. Programa de Compensación para la Competitividad publicado el 28 de junio de 2008.	-Considera como beneficiarios de este Programa a los medianos y pequeños productores agrarios de todo el país que desarrollen sus actividades en unidades productivas sostenibles, pudiendo abarcar todo tipo de producto, incluyendo de manera explícita al algodón, maíz amarillo duro y trigo. El presupuesto es de 700 millones de $US por año.	-Vigencia de cinco años prorrogables por acuerdo del poder ejecutivo.
		-Para acceder a este apoyo los campesinos y campesinas pueden utilizar cualquier organización y estructura asociativa agraria.	-Esta legislación apuesta por un tipo de organización agraria desideologizada y centrada sólo en cuestiones puramente económicas.
	-Decreto Legislativo 1020, publicado el 10 de junio de 2008, orientado a la Promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.	-Deroga tres leyes sumamente importantes: la Ley 28600, que creó el Programa Nacional de Promoción a la Formalización del Comercio Algodonero; la Ley 28811, que creó el Programa de Compensaciones para Productores de Algodón, Maíz Amarillo Duro y Trigo; y la Ley 28812 que creó el Programa de Formalización para la Competitividad de la Cadena del Maíz Amarillo Duro – Avícola – Porcícola. Las leyes derogadas, sobre todo la primera, la Ley 28600, fueron resultado de complejas gestiones llevadas a cabo sobre todo por los productores algodoneros, para paliar los efectos de la apertura del mercado nacional a los tratados de libre comercio.	-Esta derogación ha sido muy contestada por los medianos y pequeños productores que se han quedado sin salvaguardas de protección ante los acuerdos de liberalización. Son un retroceso en las políticas agrarias de protección. Asociación Nacional de Productores de Algodón.
		-El Decreto define lo que se entiende por “Unidad Productiva Sostenible”. En Perú se calcula la unidad sostenible aquella que dispone de 20 Has de tierra aprovechable.	-La norma es positiva, pero va destinada al grupo de campesinos y campesinas que se encuentran en una situación intermedia (12 a 20 Has) y no da ninguna solución para el campesinado que venderá sus tierras y se quedará sin absolutamente nada.
		-El Decreto promueve la asociatividad agraria a través de la creación de entidades asociativas agrarias, las cuales no cuentan con personalidad jurídica y sólo se les reconoce capacidad para gestionar créditos colectivamente pero, para ello, cada asociado o asociada tiene que aportar una cantidad en garantía.	

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
		-Crea un Fideicomiso de Gobiernos Regionales para garantizar los créditos concedidos a estas entidades pero con fondos de los Gobiernos Regionales. -El Decreto también establece la creación de un fondo para financiar la compra de terrenos vecinos para crear unidades sostenibles.	
3.11 Concertación agraria	-DL 1087 de 2008 marco institucional agropecuario.	-Se ha ampliado la representación del CONACA de 6 a 32 gremios, y para el debate descentralizado de las políticas agrarias, se sumarán los Consejos regionales de Concertación Agraria (CORECAS). -Establece los Consejos Nacionales por Producto o Línea de Productos, como el Café y Algodón.	-Se han aplicado las dos medidas y sobre todo la segunda está permitiendo un amplio marco de discusión y diálogo.
3.12 Comercialización	-Decretos 28 de junio de 2008 (paquete de 10 DL)	-Apoyar a los productores en la organización, construcción y operación de centros de acopio, infraestructura de almacenamiento, plantas de selección, conservación y transformación de productos agrarios en el ámbito rural. Al año han sido 110 millones de $US. -Incrementar la participación de productores agrarios organizados en la Bolsa de Productos, incluyendo las compras estatales. -Concretar el Programa de Servicios de Apoyo para acceder a mercados por 27 millones US$, con financiamiento del BID, para reforzar el Sistema de Información Agraria, fortalecer la Agencia Agraria como ventanilla única de servicios agropecuarios y crear Centros de Asesoría Empresarial para negocios rurales.	-El gasto se ha efectuado; habría que ver como ha sido para tener una correcta valoración. -Apenas se ha desarrollado con apoyo público. Ha sido más un sumatorio de proyectos desarrollado por ONGDs con apoyo de la cooperación internacional.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
		-Promover los mercados agrarios con el programa "Los Productos de Mi Tierra" , un plan nacional de ferias en alianza con los gobierno regionales y locales. -Se ha modificado el Reglamento de la Ley de la Vicuña, para hacer más transparente la comercialización de la fibra de vicuña y fortalecer los comités regionales de manejadores de este recurso. (Firma Decreto Supremo). -Para la región Puno, en alianza con el CITE Alpaca y la Asociación de Productores de Alpaca, se ha destinado 5 millones de soles para la comercialización directa y procesamiento de la fibra de alpaca, mejorando así la calidad del producto con mayor valor agregado de cara a lograr mejores precios para los productores. (Decreto Supremo publicado). -Para el apoyo de la comercialización directa del algodón Tanguis, se utilizará un millón de dólares de los recursos del FRASA, como mecanismo de defensa de sus precios. Asimismo se pretende continuar con el Programa de Formalización iniciado en el año 2004.	

Fuente. Elaboración a partir de documentos sobre la realidad agraria del Perú extraídos de la página web del Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca

3.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS A LO LARGO DEL SIGLO XX

El análisis de las políticas agrarias quedaría incompleto sin tener una visión histórica. Una de las primeras cuestiones es ser consciente de la evolución en el planteamiento de las políticas agrarias sobre todo a lo largo del siglo XX, para luego ser consciente del punto en el que estamos y, posteriormente, valorar si existen semejanzas o diferencias entre los gobiernos revolucionarios que, en algunos casos, llegaron al poder de países tanto americanos como asiáticos o africanos durante los años 60 y 80, y los gobiernos populares de izquierdas que, en este momento, pretenden concretar este nuevo desarrollo. Por otra parte, es necesario calibrar y revisar el pensamiento de la izquierda que alcanza el poder en aquellos años respecto al propio sector agropecuario y el papel que juega dentro de la estructura social. Estas dos cuestiones son cruciales para poder reflexionar sobre un pretendido giro hacia la soberanía alimentaria de las políticas públicas.

De forma muy sencilla trataremos de reproducir un análisis de esta evolución en diferentes etapas. Para la identificación de estas etapas haremos una división general de los periodos que luego se concretarán en periodos en función de la realidad histórica concreta de los países que ponemos como ejemplos:

Primera etapa. Etapa de expansión del capitalismo internacional. Etapa postcolonial. Esta se extiende a lo largo de un periodo extenso de tiempo y dependerá mucho del contexto geográfico. En el caso de América Latina se extiende desde finales del siglo XIX hasta prácticamente los años 30. En el caso de Asia y África se desarrolla desde los años 40-50 del siglo XX y, sobre todo en África, a partir de 1960. Los países que alcanzan la independencia se encuentran con una economía agrícola basada en las plantaciones propiedad de una clase criolla oligárquica o en manos de capitales o personas extranjeras que mantienen el sistema de producción. Su inserción en el mercado mundial ha sido a través de la exportación de unos pocos productos (cacao, azúcar, algodón, café, caucho y otros…) en un contexto en el que las relaciones de intercambio les son favorables debido al alto precio de las materas primas. El desarrollo se basa en el ingreso de divisas por lo que tratan de mantener este sistema productivo que, sin embargo, genera una enorme desigualdad social y alta conflictividad.

Segunda etapa. Etapa Nacionalista. Del Keynesianismo a la Teoría de la dependencia. Industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La crisis del 29 de EEUU inicia una nueva etapa del pensamiento económico. Keynes inaugura la doctrina basada en la intervención pública que se adapta y extiende al resto de América Latina a través de la doctrina de Raul Prebish con la CEPAL. Sobre la base de su teoría económica se desarrollará la versión marxista bautizada como teoría de la dependencia que además saltará tanto a Asia como al continente africano sobre todo de la mano de gobiernos socialistas en los años 60 y 70. La industrialización por sustitución de importaciones es el modelo económico que proponen. En este modelo la agricultura juega el papel de ser el sector sobre el cual desarrollar el proceso de acumulación. Es decir, es necesario desarrollar el sector agropecuario en tanto en cuanto esto nos permite financiar y apoyar el desarrollo de la industria. Para ello hace falta intervenir en la agricultura, entre otras cosas, con instituciones, políticas y apoyos para desmantelar el sector oligárquico que es, por definición, ineficiente.

Tercera etapa. Etapa neoliberal. Consenso de Washington y ajuste estructural. El modelo ISI entra en una fase de deterioro debido a múltiples factores lo que, unido a otros elementos, lo hacen fracasar. La Crisis de la Deuda iniciada en México en el año 1980 hace acelerar un proceso que esperaban los capitales internacionales desde hacía algunos años. Se imponen los Planes de Ajuste estructural con el desmantelamiento del Estado y de sus instituciones y

servicios y, en este proceso, la política agrícola es sacrificada. La ronda de negociaciones para la liberalización del comercio mundial completa un escenario ultraliberal en lo económico y conservador en lo social.

Cuarta etapa. A partir del año 1996 con la Cumbre Mundial de la Alimentación promovida por FAO y, sobre todo, a partir del año 2000 con la Declaración de Objetivos del Milenio por parte de Naciones Unidas se comienza a asumir el fracaso de las políticas neoliberales en el campo y el impacto sobre la pobreza rural. La subida al poder en el año 2001 de Lula en Brasil seguida de otros cambios en el continente americano parece anunciar nuevos retos para el sector agropecuario y un regreso a tesis más sociales.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
Objetivo político. Consolidar el papel de la nación en el contexto mundial de creciente intercambio de mercancías. **Papel de la agricultura.** La agricultura es el sector a partir de la cual insertarse en el capitalismo internacional. La exportación de materias primas garantiza divisas y liquidez para sostener la sociedad postcolonial y las necesidades básicas del Estado. Los dividendos producidos se invierten sobre todo en el extranjero. **Modelo productivo.** La plantación como unidad económica agroexportadora especializada según la vocación de cada región y país garantiza la ventaja competitiva en el mercado internacional. Los pequeños campesinos y campesinas son trabajadores independientes de las plantaciones, pero que han conseguido un pedazo de tierra con el que sostener la alimentación de sus familias, de manera que el modelo es más eficiente que la esclavitud puesto que los costos de mantenimiento de la fuerza de trabajo son menores.	**Objetivo político.** Lograr un desarrollo de las fuerzas productivas internas de cada país que rompiera la dependencia de las potencias centrales. Para ello el modelo se construye desde el objetivo de la industrialización al cual el resto son instrumentales. Necesita generar un mercado cautivo de potenciales personas consumidoras y productoras. Barreras arancelarias a los bienes producidos en el interior y aranceles bajos a los bienes de consumo que la industria nacional no produce. Capital financiero para promover el desarrollo industrial a partir de la creación de bancos estatales y desarrollo infraestructuras que potencien el modelo. Estado fuerte e interventor. **Papel de la agricultura.** Instrumental al modelo. Elevar el nivel de vida de la clase campesina para extender las posibilidades del consumo interno y garantizar la producción de alimentos baratos para las ciudades. No existe una política agraria definida puesto que, al buscar el desarrollo industrial, las medidas pueden ser contradictorias para el campo. En este	**Objetivo político.** Liberalizar la economía para lograr el desarrollo de las fuerzas capitalistas que no pueden continuar extendiéndose en el marco de un modelo que les limita. Estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y desregulación de los mercados tanto de materias primas como financieros, reducción del gasto público y de las funciones del estado y confiar la economía a las fuerzas del mercado. **Papel de la agricultura.** Es un sector más de la economía que se regirá por los mismos principios que el resto de competitividad y ventaja comparativa. Al mismo tiempo la agricultura como sector ha sobrevivido según estos analistas apoyada con múltiples muletas muy costosas y que han hecho quebrar las arcas de los Estados. **Modelo productivo.** El modelo productivo impulsado, basado en la intensificación de la tecnología y el capital, se ha expandido hasta límites antes inimaginables como el caso de la biotecnología. Es un modelo que prescinde del campesino y campesina como	**Objetivo político.** Nuevo modelo de desarrollo autocentrado basado en las potencialidades nacionales y que genere beneficios para toda la sociedad con un desarrollo más equitativo. Se revisan todas las medidas neoliberales del periodo anterior pero de forma pausada. El ritmo es muy diferente en cada contexto con la intención de no alarmar a los mercados internacionales ni generar una conciencia opuesta a los cambios. La industrialización ya no es el objetivo último, pero, sin embargo, la explotación de los recursos naturales (entre ellos los minerales) asume el nuevo rol de motor de la economía. Esta concepción en ocasiones genera contradicciones. Los objetivos se justifican desde la realización de los derechos humanos en especial del derecho humano a la alimentación, pero también los derechos indígenas y del Buen Vivir. **Papel de la agricultura.** Las bases campesinas e indígenas sustentan estos

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
Reforma agraria. No hay Reforma Agraria. En algunos países se produjo solamente un cambio de titularidad de una clase dominante extranjera a otra clase dominante criolla. **Extensión Agraria.** La tecnología para mejorar la producción procedía en general de saberes especializados que se desarrollaban en los países centrales y se aplicaban en los países productores **Mecanismos de regulación.** No existe mecanismo de regulación. El mercado mundial era el punto de mira y en él la competencia era el eje regulador. **Clases beneficiarias.** Oligarquía terrateniente que había asumido el poder tras la independencia y que se mantuvo durante varias decenas de años.	sentido, el objetivo de pacificar el campo y elevar el nivel de vida del campesinado puede confundir. **Modelo productivo.** Unidades de producción más eficientes. Se desarrollaron múltiples modelos que van desde el cooperativista, hasta el empresarial pasando por las granjas de producción. El objetivo es mejorar la productividad. Considera la agricultura campesina como ineficiente e improductiva. **Reforma agraria.** Se utilizó como el principal instrumento para elevar el nivel de vida del campesinado, mejorar la productividad y pacificar socialmente el medio rural. En algunos casos fueron muy radicales y lograron acabar con el latifundio y la clase que lo sustentaba. **Extensión Agraria.** La extensión agraria pública era el modelo elegido para apoyar la mejora de la productividad en el campo y el paquete tecnológico de la revolución verde se consideraba apropiado para los objetivos.	actor del proceso productivo, poniendo la fuerza en la comercialización y distribución de alimentos integrando la cadena agroalimentaria bajo el control de la multinacional. **Reforma agraria.** Es necesario romper con la rigidez del mercado de la tierra y abrir el espacio a la inversión privada para expandir el modelo industrial y lograr producir alimentos a precios más baratos. El modelo de reforma agraria vía mercado se impulsa con diferentes modelos: bancos de tierras, fondos de tierras, arrendamientos… **Extensión Agraria.** Se eliminan los sistemas de extensión agraria y se sustituyen por las empresas privadas que, en su papel de comerciales, asesoran a los campesinos y campesinas sobre la producción y los insumos. **Mecanismos de regulación.** Se suprimen todos los mecanismos de regulación de manera progresiva; sin embargo, se mantienen los instrumentos de subvención a los insumos y los créditos para la inversión productiva y la mejora tecnológica.	nuevos gobiernos y la agricultura adquiere valor en sí misma y no con carácter instrumental. Es el motor económico de las zonas rurales, genera sinergias en las zonas intermedias y en las periurbanas, y garantiza y permite superar el hambre y la malnutrición. El sector adquiere importancia estratégica como equilibrador social y en su perspectiva de soberanía nacional. **Modelo productivo.** Se recupera el valor del modelo campesino e indígena y la necesidad de apoyar a la agricultura familiar como unidad productiva más adecuada para el objetivo de restablecer un tejido productivo desmantelado anteriormente. En este camino se buscan articular instrumentos de planificación de la producción y la economía agraria a nivel nacional. Se valora el modelo agroecológico, pero no se hace una opción por el de forma radical. **Reforma agraria.** Se reactivan las políticas redistributivas de reforma agraria aunque sin la radicalidad de los modelos de los años 60. La reforma agraria aparece muy

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
	Mecanismos de regulación. Aranceles elevados para alimentos de producción interna, aranceles bajos para productos no disponibles, control de precios interno para suministrar alimentos baratos a las ciudades. Se potencia la exportación para conseguir divisas pero se establece un control sobre la disponibilidad. **Clases beneficiarias.** El modelo trata de desbancar a la clase oligárquica tradicional y crear una nueva clase media y burguesa industrial que, en el caso de la agricultura, significa la creación de una nueva burguesía agraria que, dedicada a la exportación, sigue siendo beneficiada. Por otro lado, la clase campesina ve mejorar sus condiciones de vida y los trabajadores y trabajadoras agrícolas se ven favorecidas por códigos de trabajo más favorables.	**Clases beneficiarias.** La gran producción agropecuaria y, sobre todo, nace la agroindustria internacional como un nuevo sector dentro de las multinacionales.	vinculada al desarrollo rural, a la consolidación de estructuras económicas diversificadas en el campo e incluye el fortalecimiento de los sistemas de crédito y comercialización. **Extensión Agraria.** Se potencian los sistemas de extensión basados en la transferencia del conocimiento entre campesinos y campesinas basadas en experiencias exitosas. **Mecanismos de regulación.** Se pretenden activar mecanismos de regulación del mercado pero a nivel interno: sistemas de almacenamiento público, regulación de precios internos, red de mercados populares o centros de compra así como contratos vinculados con la industria agroalimentaria. Sin embargo, y salvo en la crisis alimentaria, pocos Estados han tocado los mecanismos externos de comercio. **Clases beneficiarias.** La clase campesina, indígena y las clases populares incluidas el pequeño comercio urbano.

Fuente. Elaboración propia

Si analizamos la evolución de las políticas agrarias en cualquier país comprobaremos como estas cuatro fases se visibilizan. De las tres primeras etapas, la segunda ha tenido un desarrollo temporal muy dependiente de las condiciones políticas de cada país, pero lo sorprendente es que su aplicación se produjo tanto con gobiernos democráticos de izquierdas como el de Jacobo Árbenz en Guatemala, como en contextos de dictadura como la de Paraguay de Stroesner o Trujillo en República Dominicana. En el caso de la cuarta de las etapas es claro que su conformación está todavía en proceso y, si bien podemos pensar que existen signos contradictorios, algunos de ellos ya aparecen de forma clara y constante en todos los casos. Muchos de estos elementos son comunes y en su incorporación han tenido influencia: los acuerdos y trabajo de los organismos internacionales como FAO, el proceso de la crisis alimentaria y sus consecuencias en términos de incremento de la extensión del hambre entre la población rural y, también, las propuestas alternativas del movimiento global de la Vía Campesina y sus aliados. Estos signos de cambio de rumbo aparecen de forma muy clara en el análisis de las políticas introducidas recientemente en Bolivia, Ecuador, Venezuela y también en Nicaragua, Salvador, o Paraguay. Pero, en general, encontramos cambios en este sentido en casi cualquier país, aunque su apuesta soberanista o por la pequeña agricultura familiar se mezcle con el apoyo continuo a la gran producción.

Para poder visibilizar más claramente esta evolución nos fijaremos en los ejemplos de tres países: a) Perú, por el momento de cambio que vive en la actualidad, de forma que podamos tener una visión de lo realizado hasta ahora por los gobiernos sucesivos, b) Honduras, analizando la evolución de las políticas agrarias hasta el golpe de Estado a Zelaya y c) Nicaragua, porque los elementos de cambio se perciben ya desde el gobierno de Alemán, pero se profundizan con el de Daniel Ortega aun sin llegar a ser del todo clara su apuesta.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
-Desarrollo de las grandes haciendas y latifundios con vocación exportadora centrada en varios productos como algodón, azúcar y café. -Creación de los organismos estatales para la promoción de las exportaciones que se encargaban de reducir los impuestos sobre las exportaciones de aquellos productos estratégicos.	-Actores: Empresas asociativas agrarias surgidas de la reforma agraria y campesinado. -1968 a 1980. Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. Entró tras un golpe de estado. Primer periodo del General Juan Velasco. Desarrollo de las fuerzas productivas en el agro pero con la intención de poner las bases para el desarrollo industrial. Por ello, aunque con un carácter muy conciliador, sigue desarrollando la reforma agraria. -Ley de reforma agraria de 1969 en pleno periodo militar. Con esta ley el país realizó una de las reformas agrarias más profundas en América Latina en los últimos 50 años. En 9 años se afectaron 8 millones de Has. Se entregaron 6.810.229 Has. Se crearon 1300 empresas asociativas agrarias, estructuras económicas y organizativas campesinas que constituirían la base del siguiente periodo y que han condicionado todas las decisiones de política agraria tomadas desde el primer gobierno democrático. Esto significa que el 95% de las áreas agrícolas de los valles peruanos	-Actores: productores agrarios primero, luego explotaciones agrarias y finalmente titulares de empresas agrarias. -Gobierno de Belaunde. (1980 – 1985). DL Nº 2. Ley de Promoción y Desarrollo agrario. Marco el inicio de la política neoliberal. Dispuso la finalización de los procesos de afectación de la reforma agraria. Promovió la desactivación de las empresas asociativas agrarias y comenzó las prospecciones y el establecimiento de empresas extractivas en la selva. -Gobierno de Alan García (1985 – 1990) Trató de articular una política heterodoxa. Continuó con el camino marcado por el DLNº2 pero, al mismo tiempo, se reunió con las organizaciones campesinas e indígenas y planteó una política nacional de consumo de productos locales. Sin embargo, en su periodo las importaciones de alimentos se dispararon en Perú y nunca más volvieron hacia atrás. Además desarrolló toda una política de desactivación de la reforma agraria: proceso de parcelación de las cooperativas, proceso de reestructuración de las empresas	-Con Alvaro Toledo se inicia un nuevo periodo en las políticas agrarias. Intenta reorganizar de nuevo el aparato público del Estado con incidencia en el sector agropecuario acompañado por el discurso de valorización de los pueblos indígenas y de la selva. El instrumento más claro de esta política fue la creación del CONAPA. (Comisión Nacional de Pueblos Amazónicos, Andinos y Afroperuanos). -Nuevo gobierno de Alan García. Profundización en la política de inversión en grandes infraestructuras y empresas extractivas favoreciendo el capital extranjero. En el agro ha pretendido ir eliminando todos los vestigios que quedan de un planteamiento más colectivo o asociativo en la producción y ha aprobado una ley que permite el cultivo de transgénicos. Ideología y visión del campesinado. Tres artículos publicados en El Comercio de Lima llaman así a los burócratas, campesinos, maestros y organizaciones sociales y ambientalistas que ni comen ni dejan comer. *"Además existen verdaderas*

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
	fueron afectadas. No obstante el problema agrario subsiste. Este proceso sirvió a los sucesivos gobiernos democráticos desde Belaunde para decir que la reforma agraria había concluido. -Constitución de 1979. Heredera del planteamiento previo. Dedica dos capítulos íntegros al Régimen Agrario y al Régimen de las Comunidades Campesinas y Nativas. Art 156 a 165. Tras la caída del gobierno militar esta constitución no sirve como marco del proceso absolutamente neoliberal que se iniciará en el año 1980.	asociativas entregando tierra a particulares. Se convalidó el proceso de Cuzco y Puno. Sin embargo se aprueban dos leyes importantes: Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de deslinde y titulación de territorios comunales del año 1987. Las empresas públicas agrarias comienzan a acusar toda esta política y empiezan a quebrar: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos y Empresa Nacional de Comercialización de Arroz. -A. Fujimori. DL 653 1991 Deroga la Ley de Reforma Agraria mediante DL 653 estableciendo que la propiedad agraria se regiría por el Código Civil. Amplió los límites de la propiedad privada sobre la tierra y permitió la entrada de empresas extranjeras a la extracción de recursos minerales. Se desvirtuó el principio de conducción directa de la tierra y se permitieron los arrendamientos sin control. Flexibilizó todos los requisitos contenidos en la Ley General de Aguas, respecto a la comercialización y a la contratación de mano de obra asalariada en el campo. Puso en marcha un proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural que, en el fondo, abrió el	*comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales… (…) sus habitantes viven en la extrema pobreza… esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador." "(…) tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento."* -Sector agrícola. Pasar de una agricultura minifundista desarrollada por el campesinado a una de grandes haciendas con alta inversión de capital y tecnología dirigida hacia la exportación.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
		camino a la liberalización absoluta del mercado de la tierra hasta que en el año 1995 se aprueba la nueva Ley de Tierras 26505. (Ley de promoción de la inversión en actividades económicas en la tierra). -La Ley de Tierra: 1. Ninguna limitación a la propiedad de la tierra. 2. Art. 7 establecía que las empresas mineras antes de comenzar debían llegar a un acuerdo con las comunidades indígenas. Este artículo fue derogado y se sustituyó por la norma de que, en caso de no acuerdo, la autoridad minera resolvería. 3. El Art. 10 disponía la modificación de las comunidades campesinas en el sentido de poder adjudicar las tierras de forma individual. -Al mismo tiempo favorecía medidas de fomento de la inversión privada que eran vistas como necesarias por las comunidades generando una relación clientelista.	
Primeras medidas del gobierno de Ollanta Humala	-Modelo que desarrolle nuestros mercados internos para integrarnos como país. En ese marco proponemos una política agraria de soberanía y seguridad alimentaria que permita la adecuada nutrición del los peruanos. Recapitalización del Banco Nacional Agropecuario (Agrobanco) para activar la línea de crédito a la agricultura familiar. -Desarrollo de un Programa Nacional de "Módulos de Desarrollo Agropecuario" dirigidos a pequeñas agriculturas familiares de diversos sistemas productivos. -La defensa de la soberanía nacional, de nuestro territorio y de nuestros recursos naturales, para que sirvan al desarrollo del Perú y no solo de las grandes empresas. En especial nos comprometemos a una política de soberanía energética.		

Fuente. Elaboración propia a partir de varios documentos diversos sobre el sector agropecuario peruano.

El análisis de las políticas en Nicaragua introduce una nueva fase concerniente al gobierno revolucionario del Frente Sandinista de Liberación Nacional

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
-Nicaragua se incorpora al sistema capitalista desarrollando un sector agroexportador sobre la base de capitales extranjeros, principalmente estadounidenses. Tres actividades cumplían el ciclo del capital agroexportador: -Actividades agroindustriales. Encargadas de procesar productos generados en las plantaciones de café, caña, ajonjolí y piña pero, sobre todo, algodón. Una actividad muy capitalizada y con mucha mano de obra. -Actividad agropecuaria. Encargada de producir los productos requeridos para la exportación. Se utilizaban las mejores tierras del país, sobre todo de la costa del Pacífico y el Centro. La burguesía se desarrolla sobre este sector. -Actividad de producción extensiva. Asiento de los terratenientes y del campesinado pobre. Produce los bienes alimentarios. En este sector es donde se produce la contradicción más clara. Toda esta larga etapa configura una estructura algo diferente a la existente en el resto de la región.	Anastasio Somoza García (Militar-Liberal, 1937-1947) Director de la Guardia Nacional es puesto como presidente por los EEUU. A partir de este momento empieza el proceso de acaparamiento de poder iniciando el periodo más oscuro y largo de la historia nicaragüense. En muchos momentos, a la familia Somoza le interesó poner como paraguas a otros personajes como presidentes: -Leonardo Argüello (Liberal, 1947). Benjamín Lacayo Sacasa (Liberal, 1947). Víctor Manuel Román y Reyes (Liberal, 1947-1950). Manuel Fernando Zurita (Liberal, 1950). Anastasio Somoza García (Militar-Liberal, 1950-1956). Luis Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1956-1963). René Schick Gutiérrez (Liberal, 1963-1966). Lorenzo Guerrero Gutiérrez (Liberal, 1966-1967). Anastasio Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1967-1972). Junta Nacional de Gobierno: Roberto Martínez Lacayo; Fernando Bernabé Agüero Rocha; Edmundo Paguaga Irías; Alfonso Lovo Cordero (1972-1974). Anastasio Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1974-1979) Francisco Urcuyo Maliaños (Liberal, 1979).	A partir del 19 de abril de 1979, la cuestión agraria se convierte en la prioridad fundamental del nuevo gobierno revolucionario. El gobierno sandinista aspiraba a mejorar la calidad de vida de las familias campesinas, alcanzar la suficiencia alimentaria y mantener el ritmo de acumulación basado sobre la exportación que heredó de la estructura anterior. -El modelo agrícola se basa en la utilización intensiva de maquinaria e insumos sobre el riego de las mejores tierras y la transformación industrial de una parte de la producción. Tanto el acceso a la maquinaria como los insumos fueron subvencionados a partir de dos instrumentos: un sistema de tipo de cambio múltiple que favorecía la importación y créditos subvencionados. El modelo se pretendía desarrollar sobre 1. Las tierras del Estado confiscadas a la familia Somoza 2. Las tierras de la burguesía agraria 3. Las cooperativas. La financiación de una parte importante de esta política venía de la cooperación internacional que, entre 1980 y 1988, transfería anualmente una media de 398 millones de dólares anuales. El modelo agropecuario no difería en mucho del	-Violeta Barrios de Chamorro (Unión Nacional Opositora, 1990-1997). En un contexto de crisis económica la burguesía agraria aprovecha la necesidad del gobierno de potenciar el eje agroexportador para exigir la vuelta al modelo prerrevolucionario. El gobierno decide tirar por el camino de en medio y apoya al sector algodonero que, al ser de ciclo corto, aporta divisas rápidas. Los productores y productoras orientadas al mercado interno no reciben el mismo trato el precio de los insumos crece desmesuradamente y la producción se estanca. El Protocolo de Transición firmado en marzo del año 1990 garantiza respetar los derechos de las familias beneficiadas por la revolución, pero promete revisar las situaciones poco claras. En este contexto, en los meses entre un gobierno y otro se inicia una campaña masiva de titulaciones (febrero a abril de 1990). La mayoría de las cooperativas ya estaban descapitalizadas en 1990 y no producían o sólo cultivaban para la subsistencia. Para el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
Toda esta larga etapa configura una estructura algo diferente a la existente en el resto de la región. Una clase terrateniente mucho más reducida y con un peso menor en el conjunto (en torno al 30% de la propiedad de la tierra es latifundista). Una pequeña burguesía agraria muy extendida que tiene fincas de una dimensión media de 35 Has pero que, debido al tipo de cultivo y a la orientación, requería una gran masa de trabajadores y trabajadoras asalariadas del campo. Esta es la principal característica de la estructura económica de Nicaragua.	-La familia Somoza fue acumulando riqueza a lo largo de los años. El 42% de la riqueza del país era suya. Su empeño político era hacer funcionar a los obreros como campesinos y a estos como obreros, intercambiando su rol social varias veces a lo largo del año sobre la base del control de las cosechas y los ciclos, y del control de los salarios a la baja, incluso favoreciendo la inmigración hondureña o salvadoreña. El 3 de abril de 1963 bajo el gobierno de Luis Somoza se promulga la Ley de Reforma Agraria aunque será el gobierno de Shick Gutierrez el encargado de aplicarla. Calificada como el principal instrumento de la revolución pacífica que vive Nicaragua su objetivo era pacificar el campo y ampliar el mercado interno en la lógica descrita en la Alianza para el Progreso. La ley dejaba a la buena voluntad de los terratenientes la entrega de tierras a sus colonos. La reforma agraria de Somoza solo benefició a terratenientes y a oficiales de la Guardia Nacional. Se crean dos instituciones: Instituto Agrario de Nicaragua (IAN). El IAN desarrolló un plan de colonización en la Costa Atlántica y de titulación de parcelas	implementado en la década de los 70 salvo en la distribución del excedente entre las capas sociales. El incremento de los rendimientos se debió al incremento abusivo de los insumos sin evaluar el impacto ambiental a largo plazo. Para desarrollar su nueva política hacia el agro tres son las piezas fundamentales: 1. Reforma Agraria. Tuvo cuatro fases: -Primera Fase (1979 – 1980). Confiscación de las tierras de Somoza que se convirtieron en granjas estatales. Dos decretos: Decreto Nº 3. 1979. Se confiscaban las tierras de la familia Somoza y de aquellas otras familias involucradas en el régimen del terror. Solo afectaba al 20% de las tierras del país lo que no permitía desarrollar una reforma agraria profunda. Decreto Nº 9 amplia la confiscación a todas aquellas familias sospechosas de haber colaborado con el régimen de Somoza. La confiscación al somocismo debe observarse como un golpe a la gran burguesía. a] el sector moderno con asiento en la producción agroindustrial, con niveles relativamente altos de tecnificación, tales como arroz de riego,	había dos alternativas para solucionar su situación: darles apoyo técnico y económico o permitir su parcelación y venta. Se optó por una solución de muerte lenta fomentando la parcelación y postergando la venta. Por una parte, el Decreto 10 – 90 autoriza a arrendar las tierras públicas a campesinos y campesinas particulares y, unos años más tarde, se promulga la Ley 278/95 que prohíbe la venta de tierras de la reforma agraria por un período de cinco años. Sólo cuando los dos tercios de los socios lo deciden, se puede vender. Además, en casos especiales, el INRA podía autorizar la venta. Dado que no había apoyo económico, la mayoría de las cooperativas entraron en un proceso de descomposición acelerada. Comenzó un proceso de tráfico con promesas de venta. En este contexto toma peso la UNAG como organización que defiende al pequeño y mediano campesinado y que había extendido sus reclamos para integrar hasta la pequeña burguesía. -Arnoldo Alemán (Liberal-Constitucional, 1997-2002) El discurso conciliador de Violeta fue sustituido por uno mucho más polarizado.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
	en la zona central del país. Los datos recopilados y publicados por UITA indican que, en ese entonces, se crearon 63 colonias equivalentes a 29,147 hectáreas, que beneficiaban a 2,651 familias. A finales de los años 70, 16,500 familias más formaban parte de la titulación; no obstante, no se les facilitó crédito, insumos o asistencia técnica. Instituto de Bienestar Campesino. Este instituto tenía como objeto favorecer el desarrollo social y económico del campesinado dotándole de programas para atenuar la pobreza en la que vivía. Desde sectores opositores internos y desde los sectores liberales estadounidenses se divulgó la idea de que la burguesía agraria nicaragüense organizada en torno a la Unión de Productores Agrarios de Nicaragua se oponían al régimen de Somoza; sin embargo, su peso económico en el sector era mucho menor de lo que se pensaba salvo en la producción de granos básicos. A pesar de esto, la época de Somoza se caracterizó por la consolidación del sector agroexportador nicaragüense, pero en un contexto internacional cada vez más difícil sobre todo a partir de los años 50. El algodón fue la principal baza económica.	expresión local de la revolución verde, tabaco habano, azúcar (caña de azúcar e ingenios procesadores), mataderos de ganado vacuno y procesadores de leche para la exportación, beneficios de café y desmotadoras de algodón; b] el sector latifundista, terrateniente extensivo dedicado a la ganadería tradicional. Sin embargo, en los tres productos típicos de producción capitalista del país, café, algodón y ganado vacuno, la presencia del capital somocista era relativamente baja. Un indicio claro de la homogeneidad del golpe estructural que genera la confiscación lo hallamos en el tipo de fincas confiscadas. El tamaño de 264 manzanas de promedio nacional (unas 885 hectáreas) nos muestran que la confiscación recayó sobre establecimientos "multifamiliares grandes". -Segunda Fase (1981 – 1984). Ley de Reforma Agraria del año 1981. El proyecto, que fue retrasado en dos ocasiones, atacaba la propiedad de los terratenientes, es decir, familias que con actitudes contrarrevolucionarias poco a poco habían dejado descapitalizada la propiedad o aquellas que hacían un uso con una productividad muy baja y vivían de rentas agrarias. Quedaba fuera la mediana burguesía que poseía fincas por debajo de las 350 Has.	Se trataba de arrasar todo vestigio del sandinismo. El gobierno ultraliberal vio en las ONGDs el adversario político oculto y despreció todo mecanismo de control y fiscalización interna del gobierno. Para evitarlo llegó a un acuerdo político con el FSLN. Este pacto muy contestado políticamente tapó la corrupción generalizada del gobierno, pero también oculto casos de graves abusos y corrupción de dirigentes de la última etapa del FSLN. Para el gobierno los principios que rigen la política económica son; libertad del mercado y la intervención mínima del Estado. Ni siquiera el concepto de la seguridad alimentaria se halla consagrado en sus diferentes proyectos y planes. En su jerarquía de prioridades, el combate de la pobreza sólo figura en sexto lugar. El objetivo estratégico de dicho gobierno es el aumento de la producción mediante la modernización agrícola. Una redistribución de tierras sólo está contemplada por medio de un mercado de tierras. Cuando Arnoldo Alemán llegó a la Presidencia, antiguos dueños, envalentonados por la vuelta al poder del Partido Liberal, trataron de recuperar sus tierras independientemente de si habían sido debidamente indemnizados o no. En

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA			
HASTA EL AÑO 1937	**DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979**	**GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990**	**NEOLIBERALISMO 1990 - 2007**
		La política seguida tuvo como parámetros principales: a] constituir un sector estatal con las fincas confiscadas a los somocistas, llamada Área Propiedad del Pueblo (APP) como parte del INRA (Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria); b] ceder parte de las tierras confiscadas, pero sin entregar títulos de propiedad, a trabajadores y trabajadoras de las fincas, o a campesinos y campesinas que lucharon por la tierra en esos lugares, para que la trabajen de forma colectiva a través de las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS) c] disminución de la renta del suelo y obligatoriedad de arrendar; d] ampliación del crédito para todos los sectores; estatalización de parte del comercio interior y de todo el comercio exterior. En diciembre de 1981, el ministro de Agricultura, Jaime Wheelock, anunció el perfil social de la agricultura de transición; un 20% a 25% de la superficie en fincas en el Área Estatal, 40% a 50% para el sector cooperativo y el resto para productores individuales de tipo campesino y capitalistas. -Tercera Fase (1985 – 1987) Alianza obrero campesina. Se extendió de forma generalizada la entrega de tierras a	varios casos, los ex-terratenientes anticiparon un fallo favorable al desalojar al campesinado por la fuerza. En esos casos el gobierno falló en su obligación de proteger los derechos de las personas expulsadas. Convencidos de que la Reforma Agraria jamás sería cuestionada, los sandinistas no se empeñaron en legalizar debidamente las transferencias masivas. Diez años después del fin de la época sandinista, la legalización de las tierras entregadas en el marco de la Reforma Agraria sigue siendo un tema prioritario. La falta de un catastro sistemático y completo – sólo existe un registro parcial del Pacífico del año 1971 – se suma a los problemas creados por la práctica sandinista de registrar tierras entregadas con un número nuevo sin hacer referencia al número catastral anterior. De las alrededor de 3200 cooperativas agropecuarias con sus 60 mil socios que existían en 1990, sólo 600 sobrevivieron hasta el 2000. El gobierno de Arnoldo Alemán introdujo nuevos criterios para la devolución e indemnización. En mayo de 2000, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto del gobierno que reformaba las leyes de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		campesinos individuales. Se trató de reactivar la producción del sector campesino a partir de la organización territorial de la producción e intercambio. Se crean empresas territoriales que tenían como funciones el abasto de insumos y la organización del comercio y distribución para captar excedente. -Cuarta Fase (1988 – 1990). Coincide con la negociación de los acuerdos de paz y el desgaste del gobierno sandinista. Se pacta con la Contra el abandono de la política de afectación y, además, el gobierno tiene que aplicar varias medicas de ajuste estructural que suponen en la práctica su suicidio político. 1. Potenciación de las Comunas Agrícolas Sandinistas. A medida que la guerrilla fue haciéndose con el territorio nacional el campesinado que participaba ampliamente en la revolución fue ocupando terrenos y organizando la producción bajo esta forma apoyados por grupos de intelectuales y religiosos y religiosas. El Gobierno decidió apostar por la consolidación de este modelo. Más tarde se apoya la creación de cooperativas agrícolas (hasta 450) y una tercera vía denominada "Colectivos de Producción" (grupo de trabajadores agrícolas de fincas estatales que explotan conjuntamente una parte de las mismas).	propiedad 278 y 288 y creaba tribunales de propiedad que debían solucionar cerca de 7.000 conflictos de propiedad aún pendientes. Los Tribunales de Propiedad que comenzaron a funcionar el 8 de mayo del 2000, y la nueva ley respondían, principalmente, a las presiones del gobierno de Estados Unidos que respaldaba los reclamos de sus ciudadanos confiscados, en su gran mayoría antiguos allegados a la familia Somoza u oficiales de la ex Guardia Nacional quienes obtuvieron la nacionalidad poco después de exilarse. Los demandantes tenían de plazo hasta el 23 de diciembre para llevar sus reclamos a los Tribunales. En la mayoría de los alrededor de 800 casos pendientes ante la justicia al momento de aprobarse la nueva ley, los ex propietarios rechazaban el pago de indemnización e insistían en la devolución. Sin duda alguna, esta legislación nuevamente creaba una situación de inseguridad para los beneficiarios de la Reforma Agraria. Por otra parte, al gobierno le interesaba romper con todo el discurso colectivista y asociativo instalado en el campo y cambió radicalmente la terminología para defender la necesidad de profesionalización agraria y que las unidades de producción se transformaran en empresa agrarias. "Una Ruta para Modernizar la Nicaragua Rural". Borrador (solamente para discusión), Oficina de Planificación del Sector Público Agropecuario, Ministerio de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		2. Continuar apoyando e integrando en el nuevo estado las fincas de un tamaño medio en manos burguesas y que producían para la exportación de forma que se pudiera mantener el comercio y la generación de divisas. En este tema fue necesario una adecuada valoración del peso económico de cada grupo dentro del agro, rompiendo con la idea generalizada en la última etapa del somocismo. El desarrollo durante los primeros años de la UNAG, cercana a las tesis sandinistas, hizo ver que, en efecto, existía una clase de pequeños campesinos y campesinas que se alejaban de las tesis oligárquicas, que producían algodón, café, caña, y que podían contribuir con apoyo público a los objetivos de la revolución. Este grupo representaba el 50% de la producción nacional. La entrega de tierras a productores y productoras individuales se incrementó en la segunda mitad de los ochenta y llegó a su punto máximo a principios de los noventa con la desmovilización de soldados del EPS y miembros de la contrarrevolución. Además, las haciendas estatales fueron privatizadas o entregadas a los trabajadores y trabajadoras para constituir el Área de Propiedad de los Trabajadores (APT). A	Agricultura y Ganadería, Febrero de 1998. Este documento preveía grandes inversiones en el agro nicaragüense y lo visibilizaba como motor de la economía. La intención es clara. La estructura agroexportadora estaba consolidada con lo cual con este anuncio se canaliza mano de obra hacia este sector sin apenas inversión. Crédito. Con la privatización de la banca, en particular el Banco Nacional de Desarrollo que daba préstamos rurales a través de una amplia red de sucursales, los pequeños productores y productoras se quedaron sin fuente de financiamiento. El Fondo de Crédito Rural, creado en 1998 para el pequeño y mediano productor, es manejado por el Instituto de Desarrollo Rural con una cartera muy reducida compuesta sólo de grandes empresas agrarias destinadas a la exportación. El Estado se retiró del servicio de asistencia técnica para los productores y productoras. El Instituto Nicaragüense de Tecnología Apropiada (INTA), una institución mantenida básicamente por la cooperación suiza, tiene el mandato de cobrar por su asistencia técnica luego que el Banco Mundial condicionó sus créditos con la introducción de las reglas del mercado en esta rama. Lógicamente, el INTA prefiere prestar sus servicios a grandes productores

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		mediados de los noventa, los pequeños y medianos productores y productoras detentaban en su conjunto más del 70% de la tierra en fincas y generaban más del 60% del producto agropecuario, tanto del consumo interno como de exportación. Otra de las prioridades en las políticas hacia el agro se concretó en la Cruzada Nacional por la Alfabetización. En 5 años el analfabetismo se redujo tan solo al 2% recibiendo el premio de la Unesco. Campaña nacional de emergencia alimentaria. Consistió en la siembra masiva de tierra campesina con granos básicos para incrementar la producción de alimentos para el consumo interno y elevar las reservas de grano.	que pueden pagar. Además, como en muchas instituciones, el personal técnico fue cambiado por personal más político cuando se fijó la fecha para las elecciones municipales de noviembre del 2000. Una de las estrategias del gobierno para mantener la competitividad de las exportaciones agrarias fue sostener salarios bajos para los jornaleros y jornaleras agrícolas. En el año 2000 estaba en 450 córdobas. Aunque no existía ninguna norma formal que excluyera a las mujeres de los beneficios, sin embargo los estudios mostraban que eran propietarias de tan sólo el 10% de la tierra y destinatarias de menos del 10% de los créditos rurales. Tan sólo el 12% de las mujeres que trabajaban en la agricultura tenían acceso a capacitación técnica y únicamente el 2% a asesoría técnica.

ACTUALIDAD. FSLN. Daniel Ortega (2006 – Hasta la fecha). Las líneas generales de la política de Daniel Ortega han sido:

-Fortalecer de nuevo la institucionalidad existente en torno al sector agropecuario fortaleciendo la capacidad del Ministerio y de los distintos institutos. Se ha elaborado una: Política Sectorial Agropecuaria (2009 – 2013), Política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional desde el sector agropecuario nacional (2009 – 2013), Programa Pro rural incluyente (2010 – 2014) continuación, con reformas en la orientación, del anterior programa pro-rural incluyente (2005 – 2009).
-Aumentar el presupuesto destinado al sector agropecuario hasta destinar el 18% del total al mismo.
-Ampliar los programas y dirigir su orientación hacia el pequeño campesinado.
-Daniel Ortega para alcanzar el poder ha pactado con amplios sectores y una de las cuestiones pactadas ha sido el no volver a reabrir la reforma agraria por lo que las organizaciones campesinas se encuentran en la tesitura de enfrentarse o no y comenzar las ocupaciones.

Fuente. Elaboración propia a partir de diversos documentos e informes

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60

La reforma liberal de 1880 abrió la economía hondureña a los capitales internacionales primando dos sectores: la minería y el cultivo del café. De esta manera empresas estadounidenses se hicieron con el control económico de la joven república. Después de la segunda guerra mundial sin embargo, los campesinos mestizos se retiraron a los montes y recuperaron parcelas de tierra donde practicaron el cultivo del café de forma autónoma.

1910-1932. Durante la primera mitad del siglo **XX**, varias compañías fruteras estadounidenses — como la **United Fruit Company**, la Standard Fruit Company y Cuyamel Fruit Company — hicieron rápidamente del **banano** la principal **exportación** del país a cambio de grandes concesiones en tierra de los gobiernos hondureños. De aquí en adelante la economía se basa en la producción agrícola en plantaciones, concentrándose en la zona norte. En 1924, Honduras era el primer exportador de banano en el mundo. Estas plantaciones utilizaron mano de obra de inmigrantes salvadoreños, causando conflictos sociales y económicos para ambos países.

AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)

El caso de Honduras fue especial. Por un lado, se mantuvieron intactos los privilegios de las multinacionales radicadas en el país y, por otro, se pretendió extender una clase incipiente campesina con una reforma agraria muy controlada con la intención de incrementar la producción de alimentos para el consumo familiar

-Gobierno liberal de Ramón Villeda Morales. 1957 – 1965. Inició una tímida reforma agraria y desarrollo un enorme esfuerzo por extender la educación en el campo, sin embargo la oposición de la oligarquía y de las multinacionales con el departamento de estado de EEUU dieron al traste con su intento popular y fue derrocado en un golpe de Estado.

-1965 – 1974. Dictadura militar del General Oswaldo López Arellano. Asumió, como en otros países de la región, el modelo ISI y, tal y como recomendaba el Pacto de Punta del Este, implementó una reforma agraria con el objetivo de desarrollar las fuerzas productivas en el campo y controlar el descontento social. DNº 8 1972 precipitó la distribución de tierras nacionales y comunales (el latifundio y la gran hacienda no se vieron afectados).

LIBERALISMO DÉCADAS 80-00

-Gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), rompió la lógica de la estrategia previa a partir de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), elaborada por un consultor de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) y el Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola (CONPPA), y promulgada en 1992, junto a otras medidas del "ajuste estructural de la economía", que cumplieron con la intención de concentrar la propiedad y la riqueza producida.

La Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, D 31-92 de 6 de abril de 1992, fue el vehículo con el cual el gobierno enfatizó el ajuste de las políticas neoliberales hacia en agro hondureño:

-Intenciones de la ley: *"Impulsar el desarrollo de productos agroindustriales y la exportación de productos agrícolas, la comercialización era "preferentemente por medio de entidades creadas a iniciativa de las personas que producen", fortalecer la creación de instituciones y centros privadas para la generación de servicios y transferencia de tecnología, y la incorporación de instituciones de crédito privadas para canalización de recursos financieros"*.

ACTUALIDAD

-Gobierno de Ricardo Maduro. 2000 - 2004. Apenas introdujo cambios con respecto a sus predecesores.

-**Gobierno de Manuel Zelaya.** 2005 a 2008. Zelaya, un ganadero de Olancho proveniente del grupo oligárquico de terratenientes hondureños, se distancia durante su gobierno del empresariado oligarca industrial y tradicional de Honduras, al considerar este grupo que no era su representante en el gobierno. Esto da lugar a un acercamiento entre Zelaya y expresiones sociales para atender algunos temas urgentes.

Medidas que afectan a la Soberanía alimentaria:

a. La suscripción, en Tegucigalpa, del Acuerdo de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que le implicó posicionarse políticamente frente a la hegemonía tradicional de Estados Unidos sobre las decisiones políticas y económicas del continente, y que lo ubicaron en cercanía con Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y otros países que claramente tienen un discurso y una política exterior anti hegemónica.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60

Las pugnas iniciales entre la **United Fruit Company** y la Cuyamel se expresaban no sólo en competencia de ventas sino también en el plano político y militar. La Cuyamel se apoyaba en los **liberales** y la United en los **nacionalistas**. Estas pugnas culminarían cuando la **United Fruit Company** adquirió Cuyamel en **1929**, convirtiéndose así en la mayor propietaria de tierra, barcos, ferrocarril y puertos del país, e influyente en las decisiones políticas fundamentales

-Año 1933 a 1949. Dictadura de Tiburcio Carías. El conflicto civil que esto produjo fue sofocado mediante una invasión de marines mandada por Estados Unidos, que colaboraba así en la represión, con los corruptos caciques locales. Washington entregó el poder a Tiburcio Carías Andino, que gobernó el país con brutal represión y acumulación de poderes.

-Año 1950 a 1957. En esta etapa de democracia vigilada por la Embajada de EEUU se trató de controlar el sistema y modelo de plantaciones con una política de incentivos a la exportación y de control de las demandas laborales; sin embargo, en las plantaciones comenzó un proceso de organización de los trabajadores del

AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)

-1975-1980 Gobierno reformista del General López Arellano. Hermano del anterior. Continuista. Las movilizaciones de la ANACH que fueron muy reprimidas por la dictadura fueron, sin embargo, acogidas en el nuevo gobierno, que aprobó una nueva ley de reforma agraria en enero de 1975 que privilegiaba las distribuciones de tierras cooperativas, colectivas y a empresas sociales campesinas.

Del año 1970 al 1977 se desarrolló una reforma agraria que logró entregar 409.000 Has de tierra, lo que en el caso de Honduras significa el 12´5% de la tierra agrícola, beneficiando a 60.000 familias. Esta reforma agraria se plasmó en un Plan Nacional de Reforma Agraria 1974-1978.

LIBERALISMO DÉCADAS 80-00

-Se privatizó la asistencia técnica agraria, se mercantilizó el servicio del crédito agrario, y los servicios de capacitación y asesorías.

-En función de esta ley se eliminaron todos los aranceles a la importación de productos agrarios, y los mecanismos de regulación de precios y los precios de garantía.

-Se privatizaron los silos del Instituto de Mercadeo Agrícola.
Se privatizó también el servicio de mecanización agrícola que consistía en una serie de centros de maquinaria repartidos en las distintas regiones y que daban el servicio al campesinado para la preparación de sus tierras.

-Se generalizó el modelo de "coinversión" como forma de financiación de las empresas agrarias. En la práctica el sector reformado se asociaba con un inversor nacional o extranjero que ponía capital para el desarrollo de la actividad. En la práctica, las empresas campesinas acabaron supeditadas a los dictados del socio capitalista que no era campesino. Las mismas transnacionales que operaban en Honduras abandonaron sus plantaciones y generalizaron el modelo

ACTUALIDAD

b. Producto del ALBA, el gobierno hondureño empezó a gestionar procesos como la "Operación Milagro" a nivel de la salud y el programa de fertilizantes, implicando esto último para Zelaya, la simpatía de muchos campesinos y campesinas en zonas apartadas de Honduras.

c. Expropiación de tierras en zonas focalizadas de Honduras, las cuales fueron ocupadas por 500 grupos de campesinos y campesinas mediante un decreto de expropiación.

d. Pronunciamiento público en la toma de posesión del Presidente de EEUU, Barack Obama, avisando que su política exterior sería regida por la diplomacia y no por los arreglos debajo de la mesa a los que Estados Unidos estaba acostumbrado.

e. Canalizar ante los Presidentes centroamericanos un petitorio desde el movimiento popular centroamericano para detener las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Europa (AdA).

f. Suscripción junto con los Presidentes de Centroamérica, frente a la crisis alimentaria mundial de marzo 2008, de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60	AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)	LIBERALISMO DÉCADAS 80-00	ACTUALIDAD
campo que tuvo un momento álgido en el año 1954 con la Huelga General que dejó totalmente paralizado el país durante 2 meses. Los conflictos se generalizaron en toda la zona norte. En este contexto es en el que nacen las principales sindicales agrarias del país.		de coinversión desarrollando un modelo de expansión con contratos de producción con las empresas campesinas y, de esta forma, se liberaban además de todas las obligaciones, laborales sobre todo.	un acuerdo para la promoción de una política regional para la producción de granos básicos en Centroamérica, clave también en términos de Soberanía Alimentaria. g. El mejoramiento de los salarios de las trabajadoras domésticas y de los campesinos (lo que en términos de la soberanía alimentaria es un factor clave a considerar). **Programa Nacional de Promoción de Agrocombustibles. 2007.** Se desarrolla un plan muy definido para integrar el rubro dentro de la dinámica sectorial campesina. El programa se presentó como una necesidad del país. Honduras presenta un consumo de petróleo y sus derivados en ascenso; en la década comprendida entre 1997 y 2007 incrementó la factura petrolera en más del 100%, al pasar de importar 9.09 millones de barriles en 1997 a 19.4 millones en 2007. La factura anual por concepto de importación de combustibles fósiles significa un alto costo para el país, y cada año gana terreno frente al PIB. En 2003, el pago anual por combustibles representó el 7.86% del PIB, pero en 2007 fue el 17.23%.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS			
AÑOS 30 A 60	**AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)**	**LIBERALISMO DÉCADAS 80-00**	**ACTUALIDAD**
			Palma Africana. 115,600 hectáreas del territorio nacional hondureño, según cifras del año 2009. Del área total, unas 86,000 ya están en producción, el resto está en pleno crecimiento vegetativo. Concentrando su cultivo en los departamentos de Colón, Atlántida, Yoro y Cortés. El 73% del área sembrada es propiedad de las empresas o cooperativas, mientras que el 23% corresponde a pequeños y medianos productores independientes. Los pequeños productores siembran de una a diez hectáreas; los medianos de 11 a 100, mientras que los grandes siembran más de 100 ha. Piñón *(Jatropha curcas L.)*, apenas se inicia en el país. En 2006, la empresa Agroindustria del Piñon, S.A. (APROIPSA) se instaló en Choluteca, el Proyecto Gota Verde en Yoro, y otras iniciativas en Olancho y Comayagua. El Proyecto Gota Verde fue diseñado para lograr la participación de pequeños y medianos productores, incluso en el proceso agroindustrial como socios de la empresa Biocombustibles de Yoro S.A. (BYSA).

Fuente. Elaboración propia a partir de informes diversos

3.3 UN ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLÍTICAS EN CURSO A PARTIR DE VARIOS PROGRAMAS O MEDIDAS CONCRETAS

Sobre la base del análisis de varios programas en curso vinculados a políticas agrarias y dirigidos a apoyar a la agricultura familiar, podemos obtener interesantes conclusiones para el conjunto del estudio; conclusiones referidas a la orientación actual de las políticas que nos permita plantear elementos para el cambio de rumbo hacia la soberanía alimentaria. Este punto lo hemos planteado de forma sencilla sobre un conjunto de 10 programas aplicados en diversos países de América Latina[19]. La mayoría de los elementos de análisis los podemos hacer extensivos si los aplicáramos a un conjunto de 10 programas en África o en Asia, y las conclusiones generales a partir de ellos nos sirven con carácter global para poder plantear el cambio de rumbo.

a. Descripción general de las políticas de apoyo a la agricultura familiar

Entre todos ellos se pueden identificar dos tipos de políticas de apoyo que involucran en sus líneas de acción a la agricultura familiar. La primera de ellas, vinculada explícitamente con los productores y productoras agropecuarias, a través de programas de apoyo específico al sector con medidas más clásicas de política agraria, y la segunda, vinculada de manera indirecta, a través de lineamientos de políticas de corte social y reducción de la pobreza, al contemplar dentro de su población objetivo a la población rural, de la cual la Agricultura Familiar forma parte.

Aunque los programas son muy diversos y los objetivos y contenidos también, sin embargo es posible hacer una clasificación a través de tres tipos de elementos: destino de los recursos, tipos de las transferencias y las condicionalidades para los beneficiarios.

En el caso de *políticas de apoyo dirigidas explícitamente al sector agropecuario*, de acuerdo al tipo de transferencia, se pueden clasificar en tres grupos:

- Subsidios monetarios para la producción: ejecutados a través de transferencias monetarias directas como es el caso de PROCAMPO (México), o mediante instrumentos destinados a cofinanciar recursos no reembolsables, y la inversión en insumos y tecnología, como el caso de BOGAN (Chile), y PLL (Nicaragua). También se encuentran aquí aquellos que destinan fondos para incrementar la productividad agropecuaria, enmarcados en un esquema de cofinanciamiento, en el cual el campesino debe asumir parte de los costos de la inversión realizada. Entre estas experiencias, destacan el Programa Nacional Libra por Libra (Nicaragua) y el Bono Ganadero (Chile). Estos programas operan a través de la entrega de cupones que representan un financiamiento parcial para la adquisición de insumos de calidad o alta tecnología, con la finalidad de facilitar a la familia agraria la posibilidad de potenciar sus recursos y mejorar su productividad, a través del uso de tecnología. En el caso del PLL (Nicaragua), los fondos a financiar deben destinarse a la adquisición de semillas mejoradas, mientras que, en el caso del bono ganadero, estos fondos financian la adquisición de equipamiento o infraestructura agropecuaria y compra

[19] *Los programas analizados han sido: Brasil: Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar PRONAF. Programa de apoyo y fortalecimiento a la agricultura familiar. Bolsa Familia. Transferencias monetarias condicionadas. Aposentadoria Rural Pensión asistencial y provisional para la población rural. Chile: Bono Ganadero BOGAN. Financiamiento parcial no reembolsable para inversión en equipamiento, infraestructura y mejoramiento del ganado. Programa de Empleo con Apoyo Fiscal. Programa de apoyo a la reinserción laboral, generación de empleo y subsidios para la contratación. Chile Solidario. Transferencias monetarias condicionadas. Colombia: Programa de Financiamiento para el Sector Agropecuario FINAGRO. Fomento y acceso a crédito agropecuario. Programa de Apoyo a la Microempresa Rural PADEMER. Fomento a la generación, desarrollo y consolidación de las microempresas rurales. Familias en Acción FA. Transferencias monetarias condicionadas.Ecuador: Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios PROMSA. Financiamiento no reembolsable destinado a promover la productividad del agro. Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local PROLOCAL. Financiamiento no reembolsable para el fortalecimiento de estructuras sociales y productivas a nivel local. México: Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO. Transferencias monetarias a sectores potencialmente sensibles a la apertura comercial. Programa de Desarrollo Rural PDR. Financiamiento parcial no reembolsable para el fortalecimiento de organizaciones en unidades de producción rural. Nicaragua: Plan Nacional Libra por Libra PNLL. Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica. Red de Protección Social RPS. Transferencia Monetaria Condicionada.*

de animales de mejor calidad genética. En ambos casos hay un tercer beneficiario que son las empresas distribuidoras de semillas con las que el gobierno ha llegado a un acuerdo para suministrar servicios en las zonas rurales a revitalizar o las empresas de insumos ganaderos que colocan producto a través de acuerdos con los almacenes de insumos agrícolas propiedad de las propias asociaciones campesinas.

- Programas de fomento y acceso a créditos destinados a financiar la producción, comercialización e infraestructura agropecuaria. Este es el caso de FINAGRO (Colombia), PRONAF (Brasil) y la línea de crédito de PADEMER (Colombia). Generalmente existen múltiples líneas de crédito destinadas a inversión en maquinaria o capital de trabajo, y no requiere necesariamente el aporte de las personas beneficiarias, a diferencia de los esquemas que requieren el cofinanciamiento de las personas productoras. Destaca la experiencia de PRONAF (Brasil), al presentar un esquema focalizado explícitamente en los hogares pertenecientes al segmento de la agricultura familiar, y FINAGRO (Colombia), que tiene múltiples líneas de crédito, entre las cuales la ofrecida para pequeños productores y productoras ha logrado concentrar una proporción importante de la población asociada a la Agricultura Familiar. En segundo lugar tenemos los subsidios monetarios para la producción. Entre las experiencias latinoamericanas sobre políticas de apoyo al agro basadas en subsidios monetarios, la experiencia de PROCAMPO (México) se muestra como un caso singular respecto del resto de los programas, al ser parte de las políticas de compensación dirigidas a productores y productoras de sectores potencialmente perdedores ante la apertura comercial, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente al mercado externo. Además, dicho programa es singular por presentar un esquema de transferencias monetarias directas no condicionadas y montos asignados flexibles, en cuanto al uso de los recursos transferidos. Esta última característica es, generalmente, una condición inherente a la transferencia de recursos en la mayoría de los programas dirigidos al sector agropecuario; en ellos el destino del monto entregado a la familia campesina está predefinido para un fin específico, como la adquisición de insumos o la inversión en capital de trabajo, entre otras.

- Transferencias no monetarias como el caso de PROMSA (Ecuador) y uno de los componentes de PADEMER (Colombia), a través de los cuales se proporcionan fondos para inversión en capital humano. Este esquema de política se sustenta en el aporte sobre el desarrollo de capacidades y capital humano, dentro del cual la transferencia de tecnología a los campesinos y campesinas juega un rol importante. PROMSA (Ecuador) y PADEMER (Colombia) son programas destinados a mejorar las capacidades y a la generación de tecnología de investigación. PROMSA, focaliza los recursos entre los productores identificados con alto potencial productivo que, además, destinen su producción al mercado; en tanto que PADEMER, se centra en las microempresas rurales fomentando su creación y desarrollo a través de la prestación de servicios como asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, etc.

De otro lado, en los programas de asistencia social dirigidos a las familias campesinas se distinguen dos tipos de políticas:

- Los programas de transferencias condicionadas (PTC), que es el caso más generalizado a nivel de los países latinoamericanos, siendo el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua). Chile Solidario tiene un esquema innovador que incorpora en su primera fase las transferencias monetarias condicionadas.

- Los programas destinados a la promoción del desarrollo local focalizado y la inversión a nivel de comunidades o parroquias, como es el caso de PROLOCAL (Ecuador) y PDR en zonas rurales (México).

En los últimos años, la política de mayor aplicación para aliviar los problemas de pobreza en los países latinoamericanos ha sido implementar programas de transferencias condicionadas (PTC). Entre las experiencias latinoamericanas de PTC, destacan Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Red de Protección Social (Nicaragua), cuyas líneas de acción se sustentan sobre dos componentes educación y salud (o nutrición).

El componente educación, consiste en una transferencia monetaria a las familias que cumplan con matricular a los menores en edad escolar en algún centro educativo y con la asistencia escolar. En el caso de Colombia, el pago es variable entre los niños y niñas que cursan primaria y secundaria, mientras que en el caso de Nicaragua, tienen adicionalmente un pago para los gastos de mochila escolar y un incentivo adicional a los maestros y maestras y escuela. En Colombia y Nicaragua, la familia recibe un monto de transferencia por cada niño o niña enviada a la escuela, en cambio en Brasil sólo se asigna transferencias hasta 3 niños o niñas como máximo.

Por otro lado, el componente de salud (nutrición), es dirigido a familias con ingresos menores a niveles mínimos. En el caso de Brasil, toman como referencia un ingreso per cápita menor a US$ 21.5. Al igual que en educación, la recepción de la transferencia es siempre condicionada al logro de algunas metas de condiciones de salud y cuidado nutricional para garantizar un nivel adecuado, así como la prevención de enfermedades entre los hogares pobres.

Se destaca el esquema innovador realizado en Chile, a través del programa Chile Solidario. Este programa, a diferencia de los anteriores, incorpora como componente principal un esquema de trabajo personalizado, donde el trabajo directo y soporte sicosocial a las familias beneficiarias les permite ajustar las condicionalidades en función de las carencias y necesidades particulares de cada una de ellas. Si bien en todos los casos mencionados, la entrega del beneficio está condicionada al cumplimiento de alguna meta o compromiso por parte de los beneficiarios, el caso de Chile Solidario se distingue de los demás por tener condicionalidades asociadas a compromisos ajustables contraídos de acuerdo a la situación particular de cada familia. Como se mencionó anteriormente, el condicionamiento en el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua), está vinculado a salud y educación, presentando características bastante homogéneas.

b. Conclusiones generalizables a partir de los programas y medidas analizados

Es difícil analizar de forma comparada los programas porque responden a realidades y procesos sociales y políticos muy diferentes, sin embargo sí podemos analizar desde diferentes perspectivas algunas cuestiones:

- Una de las cuestiones a analizar y debatir es la dispersión actual de las políticas. Lo ideal es que exista una Política Marco en el tema, que se complete con programas o planes sectoriales pero que se unan a esta política marco. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, lo que tenemos ahora es un conjunto de programas o planes muy limitados y definidos que no logran abordar entre todos ellos una política clara e integral con respecto al campo. Esto se explica debido precisamente al desmantelamiento que ha sufrido la política agraria fruto del avance del neoliberalismo. Una de las cuestiones internas referidas al análisis de cualquier política es ser consciente de que la definición de ella implica optar por un modelo u otro y, al mismo tiempo, incentivar una serie de actividades y desincentivar otras. Por lo tanto, la estructura de incentivos y apoyos dentro de una determinada política es fundamental.

- Es posible analizar la racionalidad interna de la estructura de incentivos que despliegan las políticas y programas concretos, y a quienes benefician estos incentivos; sin embargo, la evaluación de los impactos de las políticas exige una labor minuciosa a la cual casi nunca se dedican recursos.

- Otro de los elementos de análisis es la permanencia en el tiempo de los programas y medidas, la sostenibilidad de los mismos y el nivel de cobertura que alcanzan. Uno de los problemas es que, en muchas ocasiones, estos programas están sometidos a la disponibilidad presupuestaria y, en general, a otros programas financiados desde organismos internacionales.

- Una de las limitaciones para analizar los programas y medidas es la necesidad de clarificar o definir adecuadamente los objetivos que se persiguen con ellos. En muchas ocasiones un programa define una diversidad de objetivos cada uno de los cuales podría ser una línea de trabajo diferenciada.

- Según Kjöllerström, (2004)[20] hay que medir también la efectividad de los programas y, sobre todo, la eficiencia en el gasto. Este estudio demuestra que América Latina gasta más ahora en programas de apoyo a la agricultura de lo que gastaron los países de la OCDE en el periodo en el que su situación fue similar a la actual de América Latina. El análisis del costo-efectividad de los programas y políticas es muy difícil, en primer lugar por una falta casi absoluta de información disponible, pero también esto oculta un elemento importante en la valoración de las políticas públicas y es, el análisis del coste de gestión de los programas. Es decir, cuánto del fondo disponible para un determinado programa se va en gestión y administración del mismo. Evidentemente, es necesario un determinado porcentaje para que la aplicación del programa sea buena, pero ¿cuánta es la proporción admisible? En muchas ocasiones la sensación es que los programas de apoyo a la agricultura familiar benefician más el desarrollo de un sector técnico o incluso del sector servicios (entre los que situamos las propias ONGDs) que al propio campesinado.

- Es necesario evaluar periódicamente el impacto de las políticas desarrolladas. En general, la evaluación de impacto de las políticas pública es una asignatura pendiente. Pero, por ejemplo, habría que medir sobre todo cuánto ha cambiado la realidad atendiendo al objetivo definido, pero también el nivel de cobertura (focalización y extensión del programa). La focalización exige elegir bien los destinatarios y explicar claramente su delimitación como segmento concreto dentro del sector agropecuario.

- Otra de las cuestiones a evaluar es cómo evitar la politización o uso político de los programas y políticas de apoyo. La transparencia en la gestión y adjudicación es fundamental pero, para ello, irremediablemente debemos analizar el funcionamiento de la administración agraria y las relaciones de ésta con el propio estamento político.

- Otra de las cuestiones tiene que ver con la accesibilidad a los programas y políticas. Cómo se accede y, sobre todo, cómo se facilita el acceso a través de una buena información y asesoramiento es fundamental para el éxito de las medidas implementadas.

- Otra de las cuestiones es la definición de las condicionalidades para el acceso a los planes y programas de apoyo. Definir estas condicionalidades y, por supuesto, también las modulaciones o los tramos de apoyo clarifica mucho la equidad de su aplicación.

- Los programas ligados a la intervención en los mercados de productos agrícolas continúan siendo relevantes. Por lo tanto, no es cierto que sea imposible desarrollarlos con la entrada en vigor de los acuerdos de comercio internacional. Se trata siempre de un tema de voluntad política. Resulta curioso además cómo los países que se consideran

[20] *Kjöllerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.*

exportadores de alimentos y que forman parte del grupo de Cairns como México o Brasil los tienen. Programas de adquisición de productos básicos en México y Brasil; programas de crédito subsidiado al manejo de inventarios en Brasil, programas que cubren el diferencial entre los precios de mercado y precios *mínimos*; programas de apoyo a la comercialización en México; o los fondos de estabilización de precios en Colombia, son algunos ejemplos de programas cuya función explícita es evitar que el precio de determinados cultivos se reduzca.

- Otra de las cuestiones es delimitar la cantidad de la transferencia económica. La cuestión es que la cantidad transferida sea relevante para provocar el cambio esperado o tener el efecto oportuno sobre, en este caso, la agricultura familiar. El definir qué cantidad es la más adecuada es muy importante. Los cálculos son diversos. En muchos casos la cantidad se define sólo en función de la disponibilidad del fondo y con la intención política de alcanzar al máximo de personas posible.

- En todo caso las medidas o programas de apoyo a través de incentivos no resultan eficaces si no existen otras medidas complementarias que estimulen la oferta a través de las infraestructuras agrarias necesarias. Una política agraria basada sólo en la transferencia de renta directa pero que no establezca ninguna medida en el lado de la mejor de las estructuras agrarias no será eficaz. Esto sucede sobre todo cuando las políticas desarrollan programas demasiado específicos, como es el caso del programa Libra por Libra de Nicaragua, con el que se potencia una inversión muy puntual pero sin una estrategia de desarrollo productivo integral.

- Las líneas políticas más complejas son aquellas que tienen por objetivo un cambio en la producción o un cambio incluso de los rubros producidos. Las protestas de las organizaciones agrarias frente a la liberalización han hecho reabrir en muchos casos el debate sobre el papel de las políticas agrarias pero, en no menos ocasiones, acaban cerrándose en torno a transferencias a cultivos vulnerables o/y medidas dirigidas a la reorientación productiva. Este tema también debe ser objeto de un debate profundo. Se han puesto en marcha numerosos programas en cuyos objetivos incluye enfrentar las repercusiones de la liberalización. La forma de enfrentar los efectos de la liberalización suelen partir de un enfoque previo de grupos campesinos más afectados o de cultivos más vulnerables. Junto a los proyectos que condicionan la recepción de la transferencia a cambios de conducta pero no limitan el uso del recurso transferido (Chile Solidario, Bolsa Familia, Familias en Acción y Red de Protección Social), existen los proyectos que no condicionan la transferencia (más allá de la focalización establecida), pero si condicionan el uso de recursos (Vg. Bono Ganadero, PRONAF, PADEMER, FINAGRO, ROMSA, PROLOCAL, PDR y Libra por Libra). Más allá de estos dos grandes grupos de proyectos, existen otros proyectos que no condicionan la conducta de los beneficiarios como el programa de pensiones rurales en Brasil. También está el programa PROCAMPO, que ha ido desmontando sus condiciones en la medida que ya no es requisito sembrar un grupo específico de cultivos para ser acreedor al beneficio. Sin embargo, otros condicionamientos subsisten, como el de mantener posesión de un predio agrícola en actividad, lo que genera incentivos que potencialmente pudiera ser inconvenientes.

- Los programas de transferencias condicionadas (reducción de la vulnerabilidad de determinados sectores del campesinado más pequeño), pueden ser ampliados en cobertura para atender a poblaciones potencialmente vulnerables por los procesos de apertura que se derivan de un TLC, especialmente en los casos donde la focalización geográfica es posible. Sin embargo, cabe recordar que este tipo de programas deben necesariamente ir acompañados por programas de consolidación de la oferta de servicios (cantidad y calidad) que se pretende promover. En caso contrario, aunque puedan cumplir su rol de reducir la vulnerabilidad de corto plazo, no potenciarían la creación de

capital humano en sus zonas de influencia. Por ejemplo es necesario reforzar los servicios de extensión agraria para que este apoyo pueda ser continuo. Así se ha pretendido desarrollar en la República Dominicana.

- Uno de los temas a debatir con los gobiernos es que, muchos de los programas de apoyo a la agricultura campesina o familias implantados que más éxito han tenido a la hora de elevar las oportunidades de los hogares agrarios parecen haber sido programas de protección social o de lucha contra la pobreza en el campo más que programas de política agraria.

4. LAS NUEVAS CLAVES PARA ENCAMINAR LAS ACTUALES POLÍTICAS HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Al analizar las nuevas tendencias en la definición de las políticas agrarias que han sido formuladas por gobiernos populares o de izquierdas que han subido al poder en los últimos años, tropezamos con varias dificultades: la primera de ellas es que, sobre todo, estamos hablando de cambios en el marco de procesos políticos latinoamericanos y, por lo tanto, los condicionantes estructurales son muy marcados y diferentes con los que podemos encontrar en la realidad asiática o africana; la segunda es que, salvo en el caso de Venezuela cuyo proceso se arrastra desde el año 1999, en todos los demás casos apenas estos gobiernos llevan cinco años en el poder y, por lo tanto, es imposible valorar de forma clara su evolución. En muchos casos estos gobiernos han dado continuidad a muchos de los programas y medidas lanzadas por los gobiernos anteriores y lo que han hecho es transformar el marco general para luego, en un medio plazo, ir rectificando estos programas concretos.

Una tercera consideración es que, sin embargo, existen países cuyos gobiernos han expresado de manera pública una intención de construir un modelo de desarrollo inclusivo entre cuyos objetivos está el atender de nuevo al campo y sus gentes, y que han ido promulgando leyes mucho más favorables para el campesinado y más acordes con una política agraria dirigida hacia las prioridades nacionales. Existe además un gran número de países, y en este grupo sí encontramos muchos del continente africano y asiático que, sin tener un discurso muy claro e incluso practicando políticas absolutamente neoliberales, han vuelto a poner sus ojos en las políticas agrarias, volviendo a asumir una posición activa en su papel como Estado regulador y promotor.

La cuarta consideración es que, salvo el caso de Bolivia y Ecuador en los que ya existen avances considerables en el conjunto de la política agraria, en el resto de los países encontramos que se han definido marcos políticos generales como pueden ser las Leyes Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria, Leyes de derecho humano a la alimentación, Políticas de seguridad y soberanía alimentaria o Planes o estrategias Nacionales de Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a partir de ahí se han ido desarrollando sucesivas leyes que tratan de dar respuesta a los aspectos más urgentes en cada país. En todos estos procesos existe un segundo elemento común y es que, uno de los ámbitos en los que se ha tratado de avanzar, es en la formulación de leyes y programas situados en el ámbito de la protección social hacia las personas o colectivos que están en riesgo de inseguridad alimentaria. Programas de Hambre 0, o Bono Familia, y tantos otros desarrollados en todo el continente.

A partir de estas primeras consideraciones sí podemos hacer un pequeño análisis de los avances:

a. Los elementos del discurso que se han incorporado en la nueva etapa

Del análisis de cada uno de los aspectos que conforman una política agraria por la soberanía alimentaria y sobre los cuales hemos analizado diferentes prácticas nacionales, podemos concluir que existen: una serie de elementos del discurso que han sido asumidos por los gobiernos y que han empujado de forma decidida el cambio en las políticas; otros elementos cuyo proceso de aceptación es más lento y sobre los cuales podemos encontrar referencias en los documentos, en los discursos y en las leyes, pero que no son desarrollados en la parte dispositiva de las normas; y, un tercer bloque, de elementos que, desde luego, todavía están instalados en el discurso político y que además constituyen amenazas a la soberanía alimentaria.

ANALISIS DE LOS ELEMENTOS DEL DISCURSO EN LAS POLITICAS AGRARIAS

ELEMENTOS ASUMIDOS	ELEMENTOS EN PROCESO	ELEMENTOS AMENAZANTES
-El derecho humano a la alimentación como marco de las políticas agrarias y alimentarias. Conforme a la interpretación de la OG N 12 y de las Directrices Voluntarias. **-Necesidad de elevar la inversión y el gasto público dirigido a la agricultura tanto desde el nivel interno como desde la cooperación.** **-Necesidad de establecer políticas diferenciadas para favorecer y apoyar a la agricultura familiar o campesina puesto que ella representa un porcentaje muy elevado del sector y de ella depende el éxito de las políticas de reducción de la pobreza y el hambre.** **-Necesidad de relacionar reforma agraria con desarrollo rural.** **-Se reconocen los derechos de los pueblos indígenas conforme se establece en el convenio de la OIT nº 169 y son recogidos en leyes concretas, aunque en la práctica existen numerosos conflictos e intereses que impiden su realización.** **-El enfoque de género en la formulación de las políticas. Existe el discurso de la necesidad y en algunos puntos, como el acceso a la tierra, se ha generalizado el cambio.**	-Cuestionamiento a las políticas de tierras basadas en el mercado, necesidad de incorporar elementos redistributivos puros, reconocer los derechos de tenencia (no de propiedad) y la compatibilidad con los derechos consuetudinarios. -Los derechos del campesinado sobre todos los conocimientos acumulados respecto al manejo, uso y conservación de los recursos fitogenéticos. En este punto existen avances legislativos importantes, pero no se termina de asumir como algo global y común. -Necesidad de apoyar la producción nacional y favorece a partir de ahí el consumo y el mercado interno. Este elementos aparece pero sin renunciar a una estrategia exportadora. -Posibilidad de reactivar las medidas de intervención sobre mercados y precios en el ámbito interno nacional como pueden ser los sistemas de almacenamiento, o los mercados públicos, pero sin tocar las medidas de protección en frontera salvo en el marco de la crisis alimentaria. -Se reconoce que el modelo de agricultura familiar es más sostenible y contribuye a la disminución del calentamiento global, pero no se pasa de las declaraciones de principios y programas de apoyo puntuales.	-Poner el énfasis de la estrategia general en el desarrollo del sector minero o energético sacrificando el sector agrario cuando entra en conflicto con el primero. -El discurso productivista y técnico no se ha desterrado, sigue incorporado en todos los programas y planes y, aunque tienen una parte que se corresponde con la realidad de una agricultura campesina infradesarrollada, no matiza el discurso. Sobre todo instalado en las leyes y planes africanos. -Confianza en el desarrollo de la biotecnología como herramienta de progreso agropecuario. A pesar de toda la movilización internacional las leyes que se aprueban en prácticamente todos los países siguen abriendo la posibilidad al uso de los OGMs en la agricultura. Vía Leyes de biodiversidad, leyes de semillas, Estrategias Nacionales para el desarrollo de la Agricultura, e incluso en leyes marco sobre seguridad y soberanía alimentaria. -Los agrocombustibles como oportunidad. En los planes y estrategias nacionales, pero también en las leyes de orientación agrícola africanas y en leyes específicas o programas específicos en los tres continentes a pesar de haber matizado y frenado su promoción, sigue un apoyo político general. -La regulación en África a través de los códigos agrícolas de la profesión agraria tratando de separar este sector social de las familias rurales pobres que no tienen tierra. -La regulación en los códigos de tierra africanos de la posibilidad de la cesión y arrendamiento de tierras que abre el camino al acaparamiento masivo actual.

Fuente. Elaboración propia

A partir de lo recogido en la tabla haremos una serie de consideraciones muy evidentes a la luz del análisis de las políticas desarrolladas recientemente por gobiernos que entran dentro de un espectro amplio de cambio y que, por lo tanto, no sólo incluye Bolivia, Ecuador, Cuba o Venezuela, sino también el Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina, Nigeria, Malawi, Mali, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Nepal, India, Bangladesh y otros países de los cuales recogemos referencias a lo largo de los siguientes capítulos:

- Participación de los movimientos campesinos e indígenas en la elaboración de la agenda política y en el contenido de las políticas agrarias de estos gobiernos. Al margen de la profundidad alcanzada con las nuevas políticas agrarias lo que sí podemos decir es que, en la correlación de fuerzas que las sostienen, el movimiento indígena y campesino ocupan un papel fundamental y sus reivindicaciones son parte esencial del programa[21].

- El sector agropecuario adquiere de nuevo centralidad en las políticas nacionales. En los países como Bolivia, Venezuela o Ecuador donde este cambio es más notable, las constituciones y las políticas nacionales defienden la soberanía alimentaria como principio rector del Estado y del modelo de desarrollo. En todos los demás casos enunciados, la agricultura tiene un papel central en el desarrollo económico y social del país y su abordaje es mucho más holístico y completo.

- El sector industrial ya no es el paradigma del desarrollo. En muchos casos la industrialización como tal no aparece ni siquiera en la agenda política y, cuando lo hace, es una industria muy relacionada con la revalorización de los recursos naturales o endógenos y, por lo tanto, prima la pequeña transformación local o la innovación basada en estos recursos.

- Sin embargo, el sector minero, energético y extractivo asume la primacía sobre el resto. Existe una voluntad política expresada en las constituciones y leyes de retomar la soberanía nacional sobre los recursos mineros y energéticos y someter a la empresa multinacional al interés público; sin embargo, este objetivo, que es bueno, adquiere carácter preeminente sobre el resto de los intereses y los conflictos actuales en países como Brasil, Bolivia o Ecuador, continúan en este tema al igual que en otros periodos anteriores[22].

- En cierta forma todas las políticas definidas por Brasil Nicaragua, Salvador, Mali, Malawi o incluso Bolivia o Ecuador encierran un cierto matiz desarrollista que las enfrentan a los principios de la soberanía alimentaria más basados en el decrecimiento y en la sostenibilidad. Esta cierta incoherencia interna es difícil de resolver y zanjar pues se mantiene en un nivel de formulación muy sutil.

En definitiva como dice Gascón y Montagut, el debate entre radicalidad o reformismo no está debatido o instalado siquiera en el discurso y en la formulación de los nuevos gobiernos, quizás porque sean tan relativos que un debate en torno a ellos es inacabable dependiendo de los aspectos que se enfaticen. "… En términos prácticos la radicalidad de las políticas gubernativas se puede alcanzar mediante dos vías que son las reclamaciones que predominan en el movimiento social por la soberanía alimentaria: bien proponiendo un modelo económico basado en la estricta sostenibilidad de los medios productivos (vía ecologista) o bien enfrentando la estructura de clase y etnia (vía socialista e indigenista)"[23].

[21] *Como ejemplo reciente podemos citar las ddeclaraciones de Ollanta Humala. Perú. 8 de agosto de 2011 y respuesta de la Confederación campesina peruana a su programa de gobierno. Pero además tenemos ejemplos en la conformación del MAS en Bolivia y el Pacto de Unidad entre la CSUTCB – FMCIOB-BS, Comunidades Interculturales de Bolivia, CIDOB y CONAMAQ para sustentar el apoyo al gobierno y su política.*

[22] *A pesar de que Ecuador ha desarrollado una política por la soberanía alimentaria coherente y global, sin embargo La ley de explotaciones mineras promulgada en el año 2009, casi al mismo tiempo que la ley de soberanía alimentaria, defiende la minería a toda costa. Por ejemplo la ley establece excepciones a las extracciones mineras en áreas protegidas en determinadas condiciones lo que ha favorecido una respuesta fuerte del movimiento ecologista y de la propia CONAIE que, como sabemos, no forma parte de la Vía Campesina y se mantiene en disputa constante con la FENOCIN a pesar de que es uno de los movimientos sociales más poderosos del país.*

[23] *Gascón J y Montagut X (coords) ¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas) Icaria Nº 329. 2010*

b. Estructura para el avance en el desarrollo de las nuevas políticas agrarias

En el análisis de las experiencias de cambio en las políticas agrarias hemos comprobado cómo el giro en su contenido ha implicado una reforma en la estructura de su desarrollo que ayuda desde luego a visibilizar la nueva orientación. Los estados que han introducido cambios más profundos, incluyendo en ellos no solo los más avanzados sino también aquellos que se encuentran en un segundo o tercer anillo, han tratado de concretar una nueva estructura más global, integradora y ambiciosa de forma que la política agraria pasa a ser elemento central de todo su programa.

Podemos hacer una descripción de esta estructura que, desde luego, tiene variaciones y diferencias de un contexto a otro, pero en la cual hay muchos elementos comunes que se repiten:

- *Cambios constitucionales.* Introducción en las constituciones el derecho humano a la alimentación o el derecho a no pasar hambre y la soberanía alimentaria, o la seguridad alimentaria como principios rectores del estado junto a otros principios rectores de la economía en los que figuran la calidad de vida de las familias campesina, la reforma agraria o el abastecimiento de los mercados agrarios internos.

- *Leyes Marco.* A partir del mandato constitucional se elaboran Leyes Marco sobre derechos humano a la alimentación o leyes Marco de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Las leyes marco se desarrollan a través de reglamentos.

- *Sistemas Nacionales.* Bien mediante una ley específica o bien incorporando su estructura a una de las leyes marco anteriores los Estados crean Sistemas Nacionales que son las estructuras institucionales de coordinación de las leyes marco o de los objetivos de soberanía alimentaria o derecho a la alimentación. Estos sistemas nacionales o bien dependen de un Ministerio, en general de agricultura, o bien son organismos autónomos de coordinación. En todos participan de forma transversal los organismos afectados y, desde luego, las organizaciones campesinas e indígenas.

- *Plan Nacional o Estrategia Nacional sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria.* En algunos casos los documentos reciben el nombre de Política Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria o Política Nacional Agropecuaria. Desarrollados a cuatro años en general. Planes de Acción. Tienen carácter anual y tratan de concretar las estrategias nacionales en un periodo mucho más corto de tiempo.

A partir de las Estrategias Nacionales se desprenden leyes que abordan elementos concretos que son claves dentro de las políticas definidas y en general los estados han desarrollado:

- *Ley de Reforma Agraria.* En su caso leyes de tierras, o leyes que modifican las antiguas leyes de reforma agraria todavía en vigor para dar contenido a nuevos planteamientos.

- *Leyes Nacionales sobre Recursos Hídricos.* Basadas en el derecho al agua como derecho humano y en la cuenca hidrográfica como elemento de gestión, enfatizan de nuevo el valor público del recurso.

- *Leyes de Biodiversidad.* Leyes que responden a los compromisos contraídos con la firma del Convenio de Diversidad Biológica. Incluyen un planteamiento amplio de protección y uso sostenible de la biodiversidad incluyendo la diversidad agrícola y la conservación de sistemas campesinos y los derechos de las comunidades.

- *Leyes Nacionales Forestales.* Leyes que abordan el aprovechamiento de los recursos forestales desde una perspectiva integral, incluyendo el Plan de Ordenación de Recursos Forestales como instrumento de gestión que compatibiliza usos sobre el territorio, priorizando los derechos consuetudinarios de comunidades campesinas e indígenas.

c. Debilidades y fortalezas en cuanto a los contenidos abordados

Analizando los cambios en las políticas agrarias introducidos se destacan de forma clara algunos ejes que han sido fortalecidos y otros en los cuales existen debilidades importantes. El análisis nos muestra, sobre todo, cómo los gobiernos empezaron desarrollando aspectos de las políticas que dependen exclusivamente de una acción en el nivel nacional y microeconómico, y han dejado los aspectos que tienen que ver como la política macroeconómica (fiscalidad, política monetaria, etc.) y cuestiones que afectan al comercio internacional y al cuestionamiento de los acuerdos de liberalización comercial.

- *Refuerzo de todos los programas y medidas de protección social o de transferencia de renta condicionadas.* El modelo del Programa "Fame 0" de Brasil se extendió a Venezuela, Nicaragua, Salvador, Bolivia, Ecuador, Guatemala y otros tantos países de América Latina. Este tipo de programas u otros similares como el Bono familia pretenden cubrir una renta mínima, sobre todo de familias campesinas, incorporando una serie de medidas de reactivación de la agricultura de subsistencia. En el caso de África los programas de transferencia son mucho más directos y asistenciales, pero también incorporan elementos de contraprestación en trabajo comunitario o elementos de producción familiar.

- *Refuerzo de los programas de apoyo a la agricultura familiar.* Son programas bien nacionales o circunscritos a una determinada región y que incluye un paquete o modulo de apoyo con: dotación o crédito para insumos y semillas (paquete tecnológico concreto), apoyo para la preparación y siembra de tierras, capacitación en producción y en fortalecimiento institucional encaminada a la creación de grupos de comercialización o pequeñas empresas de transformación. En la mayoría de países africanos la continuidad de estos programas depende de la cooperación internacional, por lo tanto, son coyunturales. En los casos en los que los gobiernos tienen suficientes recursos y ha sido posible la asignación presupuestaria interna, su sostenimiento es más real. En otros casos su puesta en marcha ha sido posible tras la reasignación económica procedente de fondos de nuevos impuestos o gravámenes sobre actividades mineras o extractivas.

- *Programas de créditos o microcréditos a la agricultura familiar.* En muchos de los gobiernos que han introducido cambios en las políticas agrarias se han fortalecido los Bancos Agrícolas Nacionales recapitalizando sus arcas con fondos públicos lo que de alguna manera implica una intención de sostenibilidad; en otros casos los gobiernos han optado por negociar con la banca privada líneas de crédito dirigidas a este sector agrario pero en estos casos los fondos sirven para cubrir el diferencial de los préstamos.

- *Reorientación de las políticas de tierras y políticas de reforma agraria.* Se han clarificado las razones que llevan a la expropiación de las tierras y los mecanismos de expropiación. Las leyes introducidas tratan, sobre todo, de acelerar los procesos de saneamiento y titulación pendientes. Estas leyes además desarrollan de forma mucho más ambiciosa la organización de la producción tras los procesos de asentamiento de reforma agraria y refuerzan los derechos consuetudinarios preexistentes.

- *Medidas políticas que refuerzan los mecanismos de intervención en la cadena alimentaria al interior del país.* Se fortalecen los sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas, se refuerzan las redes de comercialización públicas a través de mercados o ferias populares, se articulan mecanismos de compra pública, se articulan los procesos para la firma de acuerdos entre los productores y las agroindustrias e, incluso, como en el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Mozambique y tantos otros, se crean nuevas empresas públicas para articular la cadena de comercialización y distribución buscando una regulación y control de los precios más favorable para los campesinos y campesinas y las familias consumidoras de las ciudades y, por otra parte, garantizar el suministro de alimentos. Dentro de este paquete de medidas se han fortalecido y han aumentado los programas de compras públicas para centros y comedores sociales (escuelas, hospitales, residencias de ancianos y tantos otros).

Estos cinco bloques de medidas pueden configurar una nueva política agraria pública siempre que estén enmarcados en políticas nacionales donde los principios y objetivos de la política agraria estén claros y donde las estrategias sean transversales. Las debilidades aparecen sin lugar a dudas en los puntos que ya hemos enumerado, y se refieren sobre todo a la definición y opción por un modelo productivo concreto, el control de una política de competencia que impida la concentración de poder en la distribución y comercialización, los instrumentos de política macroeconómica y a la dificultad de un apoyo directo a la producción condicionada a un modelo productivo predefinido. En el resto de las cuestiones como son: el control sobre los recursos genéticos o el control sobre los recursos hídricos y forestales, los avances son más lentos y contradictorios.

Además de los aspectos que las políticas agraria en curso han dejado vacíos o sin cubrir, y que implican en cierta forma hasta dónde cada gobierno puede avanzar en su reorientación política, hay dos aspectos que llaman la atención y que queremos resaltar como señales de alarma sobre el proceso.

- En las políticas de los años 90, donde las intervenciones priorizaron la focalización de los recursos, un fragmento cada vez más importante de la Agricultura Familiar dejó de ser considerada como un sector con viabilidad productiva y pasó a ser atendida con programas únicamente de carácter social, como las transferencias condicionadas de ingresos. Este punto es reconocido en este momento por casi todas las instituciones internacionales. De hecho el informe del año 2008 del Banco Mundial evalúa en detalle el rol de la agricultura en el desarrollo y reconoce la necesidad de políticas diferenciadas para la agricultura familiar. Sin embargo, muchos de los programas en cierta forma continúan con este enfoque social y no productivo. Queda dar un paso para que el cambio en la orientación sea real. Faltaría que instituciones y gobiernos reconocieran que es deseable el mantenimiento de la agricultura familiar y la existencia de un tejido denso de explotaciones campesinas en los territorios rurales. Si se produce este cambio la discusión pasa a tener otro fondo.

- Asistimos con preocupación a la consolidación de una política diferenciada que en muchos casos tiende a generar dos ventanillas de atención: por una parte un Ministerio de Agricultura dirigido a la agricultura comercial y, por otra, el Ministerio de Desarrollo Agrícola dirigido al fomento de la agricultura familiar. La estrategia de políticas públicas diferenciadas debe ser reflexionada. Por una parte, si lo que queremos es un cambio en el modelo necesitamos políticas integrales y coherentes; por otro lado, habría que analizar despacio qué significa política diferenciadas puesto que depende en definitiva de la categorización que hagamos de la diferencia. Además, no podemos calcular el impacto de estas políticas diferenciadas. ¿Cuánto impactaría la política diferenciada

dirigida a la agricultura capitalista sobre el segmento de la agricultura campesina? Realmente es impredecible. En todo caso, en este momento los documentos e informes disponibles del Banco Mundial y del resto de instituciones, incluida la propia FAO, se refieren a políticas diferenciadas que no priman estrategias de control de la producción o el precio y que, por lo tanto, no se dirigen a primar un producto sobre otro, sino que siempre hablan de políticas dirigidas a elevar las capacidades de la agricultura familiar. Además, dentro de este sector siempre están pensando en el subsector de Agricultura Familiar Consolidada[24]; no consideran la agricultura familiar en transición, y mucho menos de la subsistencia cuya necesidad, según estas instituciones, tiene más que ver con la reducción de mecanismos de vulnerabilidad que con el apoyo de una política económica. Otra de las explicaciones respecto al impulso del debate en el nivel internacional procede de la constatación, ya documentada[25], de que el proceso de liberalización comercial tiene efectos tremendos sobre determinados sectores de la población y sólo un programa de acompañamiento a estos sectores puede hacer descender el nivel de descontento social.

[24] En todos los documentos de análisis de las políticas dirigidas a la agricultura familiar elaborados por la FAO como resultado de las consultas nacionales hace una clasificación dentro de la agricultura familiar en tres tipos: Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS): Se refiere a aquella que se encuentra orientada más al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a las personas integrantes de la unidad familia a vender su fuerza de trabajo o fuera o al interior de la agricultura teniendo que en muchos casos emigrar una parte de la familia para que el resto mantenga la explotación. Agricultura Familiar en Transición (AFT): Tiene mayor capacidad para la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejor calidad y a recursos que el grupo anterior no tiene. Satisface con ello los requerimientos de la producción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y el desarrollo de la unidad productiva. Agricultura Familiar Consolidada (AFC): Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

[25] "Programa de acompañamiento técnico de la FAO a los países menos desarrollados para la adecuación y adaptación de sus políticas a los cambios producidos por la liberalización comercial". División de Políticas de la FAO.

MARCO POLITICO Y REGULATORIO DE AVANCE EN LAS POLITICAS NACIONALES POR LA SOBERANIA ALIMENTARIA. BOLIVIA Y ECUADOR

PROCESO DE AVANCE DE ECUADOR

CONSTITUCIONAL	PLAN NACIONAL DESARROLLO Y LEY MARCO	REFORMA INSTITUCIONAL	TEMAS	LEYES Y PROGRAMAS
-Constitución de la República Ecuador del año 2008. Art 281. La Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades dispongan de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Art 282. Establece los contenidos básicos de la política de Soberanía Alimentaria. Art 385 Reconoce como base del proceso de la Soberanía Alimentaria los saberes ancestrales.	-Plan Nacional para el Desarrollo del Buen Vivir (2009 – 2013). -Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria de 28 de abril de 2009. Art 1. El régimen de la Soberanía Alimentaria se constituye con el conjunto de leyes, políticas, programas y proyectos conexos para alcanzar el objetivo de la misma. Art 32. Crea la Conferencia Plurinacional e Intercultural para la Soberanía Alimentaria encargada de conducir el proceso para la construcción del Régimen.	-Constitución de la Conferencia Plurinacional e Intercultural para la Soberanía Alimentaria (COPISA): -Plan Estratégico 2009 – 2012 -Herramientas metodológicas -Plan orgánico de gestión -Proceso de Reforma del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP). Actualmente cuatro Viceministerios: -Viceministerio para la Reforma Agraria y Desarrollo Rural -Viceministerio de Agricultura -Viceministerio de Ganadería -Viceministerio de Acuicultura y Pesca	-Tierras	-Programa Tierras (En ejecución MAGAP). -Ley de tierras, territorios y comunidades (en proceso de elaboración desde la COPISA) Casi finalizada.
			-Biodiversidad	-Ley de agrobiodiversidad, semillas y agroecología (Se ha iniciado el proceso de discusión desde la COPISA) -El Programa de Innovación Agraria en ejecución tiene como uno de sus 5 componente el desarrollo del tema de semillas y, otro, la producción sostenible.
			-Seguridad alimentaria	-Ley de sanidad e inocuidad de los alimentos (Planteada para iniciar la discusión en el marco de COPISA).
			-Transformación	-Ley de Procesamiento y fomento de la Agroindustria (Planteada el inicio de su elaboración en COPISA). -En ejecución el Programa del MAGAP que lleva por nombre Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos.
			-Comercio	-Ley de Comercio y Abasto alimentario (Está planteada su discusión en COPISA). -En ejecución algunas acciones a través del programa nacional de negocios rurales inclusivos, que tiene como uno de sus objetivos hacer más justos los mecanismos del mercado y los precios establecidos.
			-Consumo	-Ley de consumo, nutrición y salud. Es una ley planteada en el seno de COPISA y que aglutinarás todos los programas de transferencias condicionadas.
			-Capitalización	-Ley de Capital, incentivo e infraestructura. (planteada en el seno de COPISA). Se ha puesto en marcha por el Ministerio un Programa de seguros agrarios combinados financiados por el Ministerio al 60%.
			-Pesca y Agua	-Ley Nacional de Recursos Hídricos (Ya existen los primeros borradores muy discutidos en el seno de COPISA). -Ley de pesca y ecosistemas marinos y manglares (Se han planteado con fuerte presión de la industria camaronera).

Fuente. Elaboración propia a partir del procesamiento de la información contenida en la web del MAGAP de Ecuador y de la Comisión COPISA

PROCESO DE AVANCE DE BOLIVIA

CONSTITUCIONAL	PLAN NACIONAL DESARROLLO Y LEY MARCO	REFORMA INSTITUCIONAL	TEMAS	LEYES Y PROGRAMAS
Constitución del estado plurinacional de Bolivia 2007. -Art 16 en concreto reconoce de manera explícita el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria como principio rector de la política económica y agraria del estado. -Además otros preceptos relacionados en art 82 y el art 321.	-Plan nacional de desarrollo 2006 – 2011. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Introduce la soberanía alimentaria como pilar de la estrategia nacional de Bolivia productiva y la define según el concepto utilizado por la Vía Campesina. -Política de Seguridad y Soberanía alimentaria de 2008 – 2013. -Ley 144 de 26 de de junio de 2011 de la revolución productiva comunitaria o Ley de Soberanía Alimentaria Nacional. Se está en proceso de aprobación el Anteproyecto de ley Marco de la política boliviana sobre derecho humano a una alimentación adecuada (julio de 2009).	En el año 2011 se reestructuró el Ministerio cambiando radicalmente la estructura y, por lo tanto, la orientación en función de la misma: Ministerio de Tierras y Desarrollo Rural. Se estructura en 3 Viceministerios: Viceministerio de Tierras Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario Viceministerio de la Coca y desarrollo integral El avance en la reforma institucional y en las políticas del Estado se apoya básicamente en tres instrumentos: Plan de Desarrollo Sectorial de 2011 a 2015. Plan de seguimiento y evaluación de las políticas. Plan de transparencia. Mantienen una serie de unidades desconcentradas encargadas de la ejecución de ciertos temas específicos.	-Tierras	-Ley 1715 de 1996 de creación del Instituto Nacional de la Reforma Agraria y Los Siete Surcos. Siete decretos publicados en el año 2006. DS28732 AL DS 28736 adecuaban algunos preceptos de la ley del INRA para hacerlo operativo y adecuado a la nueva realidad política. -Ley 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria. Adecuarla para darle énfasis a la construcción de las nacionalidades indígenas y originarias. -Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2007 – 2011. -Nueva Política de Tierras. 2008
			-Aguas	-Ley 2878 de 2004 de apoyo y promoción al sector del riego.
			-Biodiversidad	-Política Nacional para la gestión integral de los bosques, periodo 2008 – 2013. -Anteproyecto de ley de Derechos de la Madre Tierra. Insumos presentados para su elaboración por las organizaciones del Pacto de Unidad.
			-Producción agopecuaria	-DS 29246 de agosto de 2007 Comunidades en Acción. Revolución comunitaria productiva. -El desarrollo del sector productivo se ha dirigido a través de la ejecución de diversos programas nacionales gubernamentales coordinados por el Ministerio: Programa SEMBRAR, Programa de Iniciativas Alimentarias Rurales, Programa de emprendimientos organizados para desarrollo rural autogestionario, Programa Reconducción del rol del estado en las empresas alimentarias y rurales, Plan de desarrollo productivo con empleo digno. -Anteproyecto de ley de Seguro Agrario Universal “Pachamama”. Julio de 2010.
			-Protección social	-Programa Nacional Sectorial “Desnutrición 0”. -Ley 3460 de 15 de agosto de 2006 de fomento de la lactancia materna y comercialización de sus sucedáneos. -Plan Vida PEP de erradicación de la extrema pobreza. Iniciado en el año 2009 con 37 municipios.

Fuente. Elaboración a partir de la información contenida en la página web del Ministerio de Tierras y desarrollo rural y del estudio elaborado por Gloria Ruiz Arrieta para Veterinarios Sin Fronteras y Mundubat. “Políticas agrarias en Bolivia para la soberanía alimentaria” Julio 2010.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Informe Mundial sobre desarrollo. Agricultura para el desarrollo.* Washington. 2008.
- Banco Mundial. *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, 2002.
- Campaña. Erradicate Hunger. *Políticas y acciones para erradicar el hambre y la desnutrición*. Documento de trabajo. 2009
- Camhi, R., Castro, R. y Soto. S. *Programa Chile Solidario: Análisis y Comentarios.* Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social Nº 74. 2003.
- Castillo Valero, JS. *Apuntes de política agraria.*UCM. ETSIA. Madrid, 2009.
- Melo, O. y López, J. *Chile: Análisis de Políticas y Programas de Compensación.* Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- FAO. *Evaluación intermedia de los Programas de Hambre 0 de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela.*
- FAO – Banco Mundial. *Políticas de desarrollo agrícola. Principios y conceptos.* División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL. Roma, 2004.
- FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*.Borrador, págs 39-40. Roma, marzo de 2002.
- FAO – Banco Mundial. *Evaluación Internacional del papel del conocimiento de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario.* Roma, 2009.
- FAO. *Macroeconomía y políticas agrarias.*División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL. Roma, 2002.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). *Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú Evaluación temática*. Informe No 1497-PE. Roma, Junio de 2004.
- Gascón, J. y Montagut, X. *¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas?* Icaria. Barcelona, 2010.
- Guanziroli, C. *PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. Disponible en: http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A169.pdf. 2006.
- IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press. Oxford, 2001.
- Oxfam Internacional. *Invertir en la pequeña agricultura es rentable*. Informe 129. Junio 2009.
- Kjöllerström, M. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina*. CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. 2004.

- Leonhart, R. y Wolpold Boison, M. *Los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas agrarias en América Central*. FIAN Internacional. Enero 2001.
- Maldonado, J.; Moreno, R. y Varas, J. X. *Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Sampaio, Y.; Vital, T. y Duarte, G. *Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Soto Barquero, F. y Rodríguez Fazzone, M. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y Caribe*. División de apoyo a las políticas públicas. FAO – BID. Santiago de Chile, 2007.
- Pijnenburg, T.; Ortega, M.; Espinosa, J.; Melman, P.; Sanchez, Y.; Centeno, E. *Informe final de la evaluación del programa PRORURAL*. Managua, 2008.
- Villatoro, P. *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. Revista CEPAL n° 86. Agosto, 2005.
- Wong, S. *Análisis de Políticas de Apoyo y Programas de Compensación a la Agricultura Familiar en Ecuador*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Yúnez Naude, A. *México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Diao, X.; Fan, S.; Kanyarukiga, S. y Yu, B. *Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda*. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, 2007.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuicultura y Pesca de Ecuador. www.magap.gov.ec
- Ministerio de Agricultura y Ganadería y Forestal de Nicaragua. www.mafor.gov.ni
- Ministerio de Agricultura de Chile. www.minagri.gov.cl
- Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrícola de Bolivia. www.agrobolibia.gov.bo
- Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras. www.sag.gov.hn
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. www.minagricultura.gov.co
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay. www.mag.gov.py
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. www.minagri.gob.ar
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. www.mag.gov.sv
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Perú. www.minag.gov.pe
- Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México. www.sagarpa.gov.mx

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL MARCO POLÍTICO INTERNACIONAL. COMO HA INFLUIDO LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Fortalecer la FAO en un nuevo escenario de Gobernanza Alimentaria Global

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. CLAVES QUE HAN MARCADO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DESDE EL MARCO INTERNACIONAL. 3

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA FAO. De la Cumbre Mundial de la Alimentación a la gestión de la crisis alimentaria global pasando por la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria. 7

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LAS CUMBRES DE LAS FAO

2.2 LA TERCERA CUMBRE EN PLENA CRISIS ALIMENTARIA

2.3 HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA ALIMENTARIA. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria

3. LA INFLUENCIA DE LA FAO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DURANTE ESTE PERIODO. El programa especial de seguridad alimentaria 17

3.1 PROGRAMAS DE APOYO DE FAO A POLÍTICAS NACIONALES

3.2 PESA. EL DESARROLLO DE PROGRAMAS REGIONALES Y SU ORIENTACIÓN. Programas nacionales del PESA.

4. LA INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL Y LA INBFLUENCIA DE ESTE EN LAS POLÍTICAS NACIONALES. 37

¿Cómo y hasta donde influyen los tratados y acuerdos internacionales sobre el diseño y aplicación de políticas públicas nacionales para la soberanía alimentaria? Esta es la pregunta básica a la que trataremos de responder en este capítulo y en los cuatro siguientes. Además hay otras dos preguntas que nos servirán de guía a lo largo de todo el texto. ¿Cómo ha cambiado el contexto de los debates internacionales en este periodo?. Y ¿qué organismos e instrumentos y en qué sentido están influyendo en las actuales políticas aprobadas por los gobiernos del mundo?

El periodo en el que nos centramos se inicia en el año 2002 con la celebración en Roma de la "Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después". La constatación de fracaso respecto a los objetivos marcados en el Plan de Acción elaborado en la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 se hizo sentir, pero al mismo tiempo, en el lado no oficial, se abrió un nuevo proceso para los movimientos sociales y las organizaciones aliadas en la lucha por la soberanía alimentaria. La preparación del Foro paralelo por parte del IPC supuso un ejercicio de madurez para una amalgama de organizaciones y movimientos que venían trabajando desde hacía varios años y que ya habían tenido experiencias de organización conjuntas importantes. El proceso de organización y discusión, la celebración del evento, la declaración final del foro, y cómo este proceso influyó en la declaración final oficial, hicieron cristalizar esfuerzos y planteamientos que han marcado el trabajo posterior. Para empezar, permitió consolidar el espacio del Comité Internacional de Planificación. El IPC por sus siglas en inglés fue reconocido por la FAO mediante carta de J.Diuf y a partir de este momento exigió un esfuerzo muy grande de las organizaciones para dar respuesta coherente al proceso internacional sin dejarse arrastrar por el entorno y sin traicionar nunca los principios de la soberanía alimentaria y, al mismo tiempo, abrió una enorme posibilidad de trabajo de presión política y propuesta al más alto nivel que ha ido aumentando con el paso del tiempo.

En este momento tenemos sobre la mesa internacional varios frentes abiertos de negociación que son importantes para el desarrollo político a futuro en materia de agricultura y alimentación. Estos espacios ya se han conformado con la implicación mucho más activa de la alianza internacional por la soberanía alimentaria que representa el IPC. En este capítulo analizaremos cada uno de ellos enmarcándolos en una perspectiva histórica e institucional para entender el contexto en el que se negocian.

Este capítulo trata de responder a dos cuestiones: por una parte, analizar la evolución del marco institucional que ofrece la FAO como organismo especializado en materia de agricultura y alimentación y cómo ha influido en el la labor de las organizaciones sociales y, por otro lado, dibujar de forma general los elementos de la agenda internacional que están marcando las políticas nacionales y, al final del capítulo, hacer una síntesis general de los aportes de las organización es sociales, especialmente de las campesinas, indígenas, de pescadores y pueblos nómadas. Estas dos cuestiones se completan con una información de un instrumento promovido por FAO y que, de forma efectiva, influye en las políticas agrarias nacionales, especialmente de los países de renta baja.

1. CLAVES QUE HAN MARCADO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DESDE EL MARCO INTERNACIONAL

Uno de los elementos trascendentales del marco global lo constituye la reconstitución del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. El proceso abrió el debate crucial tanto para los movimientos sociales como para los gobiernos de la cuestión institucional, es decir, la necesidad constatada con la crisis alimentaria de la necesidad de una nueva **arquitectura para una gobernanza alimentaria a nivel internacional**. El nuevo Consejo de seguridad alimentaria ofrece un nuevo marco de trabajo que sin duda tendrá repercusiones a medio plazo sobre las políticas nacionales

Pero antes de llegar aquí, varios son los **elementos del contexto internacional que han influido en las políticas nacionales** desarrolladas en el sector. Para ser consciente de ello nada mejor que analizar la relación en un sentido bidireccional. Es decir, constatar los cambios producidos en los países que hemos analizado en este estudio y ver el momento en el que se han producido nos muestran el marco internacional del que parten y, al conocer el proceso ocurrido en el plano internacional, nos confirma como el nivel internacional influye en las tendencias y cambios de las políticas nacionales. Los elementos que más claramente han influido son:

- Avance en el reconocimiento del derecho humano a la alimentación. Su reconocimiento en la declaración final de la cumbre del año 2002. El desarrollo de su contenido a través de la OG Nº 12 y el trabajo de denuncia y debate generado por los dos relatores especiales nombrados y los informes anuales elaborados por ellos. La apertura posterior del proceso para la elaboración de las directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación con la participación de las organizaciones sociales a través del mecanismo del IPC, el trabajo incesante de organizaciones como FIAN Internacional a través de las misiones especiales y de la elaboración de los informes paralelos y, finalmente, el proceso de aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC en el año 2008 han influido decididamente en los estados que han ido incorporando poco a poco el derecho en las constituciones y han ido desarrollando leyes marco de carácter general, reorientando los planes y programas sobre seguridad alimentaria y nutricional y, desde luego, cambiando el sentido de muchas normas concretas.

- Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural celebrada en el mes de junio del año 2006 en Porto Alegre. Brasil. La conferencia fue el colofón de una lucha sorda a los oídos globales de miles de movimientos campesinos a lo largo de la década de los 90. La Campaña Global por la Reforma Agraria impulsada por Vía Campesina y FIAN Internacional consiguió introducir elementos disonantes en las evaluaciones que el Banco Mundial hizo de sus propias políticas de tierras a principios de la década, también influyó en la revisión que la misma Unión Europea hizo de las directrices en la materia para la cooperación internacional, y finalmente ofreció a los mismos movimientos campesinos instrumentos de análisis y formación. En el año 2004 se celebró en Valencia. España, el Foro Internacional sobre Reforma Agraria lo que fortaleció la estrategia global que se concretó en la organización y celebración de la cumbre internacional. Los resultados y conclusiones de la Cumbre fueron importantísimos para el movimiento y desde luego visibilizaron en el nivel público de nuevo la importancia de un tema que llevaba oculto desde hacía dos décadas y ha permitido el avance en políticas concretas como veremos a lo largo del estudio. Sin embargo en el año 2009, tras el informe de Grain denunciando el acaparamiento de tierras, sobre todo en África, saltaron las alarmas internacionales. Este hecho ha introducido más debate en un tema complejo y vital. Tras una Conferencia convocada por la FAO expresamente para el tema, se ha iniciado el proceso de elaboración de las “Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la tenencia de la tierra, recursos pesqueros y forestales (VGs)” que es objeto de discusión en la actualidad.

- Consolidación de la amenaza de la liberalización comercial y posterior crisis de la OMC. Durante la primera parte de la década y hasta la celebración de la Cumbre de La OMC en Hong Kong el avance de la liberalización impulsada fue evidente y los acuerdos bilaterales y regionales se multiplicaron. El proceso de negociación de los EPAs que sustituyen el sistema de preferencias generalizadas de los acuerdos de Cotonú con países terceros fue el punto álgido de este proceso. Sin embargo en Hong Kong y tras dos cumbres de fracasos repetidos la OMC no logra de nuevo impulsar la agenda de las negociaciones y entra en un periodo de estancamiento que la debilitan mes a mes. El planteamiento de fondo está cuestionado por los propios impactos de la crisis internacional y a pesar de que desde las instancias del Banco Mundial, del FMI, del G-20 y de la propia OMC se hacen llamados a reanudar las negociaciones, sin embargo las tendencias concretas en el análisis nacional muestran como se implementan medidas en sentido contrario aunque desde luego aun tímidas.

- Impacto de la crisis alimentaria global. En el año 2008 se inicia lo que unos meses más tarde se denominaría crisis alimentaria global. Las consecuencias las conocemos de sobra. La crisis alimentaria desató un proceso internacional para tratar de dar una respuesta a una situación sin precedentes.: A nivel institucional se dieron una serie de pasos: Nombramiento de un Grupo de Alto Nivel para enfrentar la crisis alimentaria que tenía como misión articular un procedimiento de respuesta al conjunto de causas y que frenara el aumento de la inseguridad alimentaria en el mundo. El Grupo de Alto nivel se reunió varias veces, una de ellas en Madrid en noviembre de 2008. Se convocó una Cumbre Mundial sobre la crisis alimentaria que trató de articular una respuesta coordinada en el marco de una crisis financiera y económica internacional sin precedentes. Esta situación de crisis favoreció el desarrollo de planes y políticas de contención de la crisis alimentaria que en definitiva contenían un refuerzo de los mecanismos de salvaguardia especial previstos por el acuerdo de agricultura de la OMC que incluye de nuevo fijar cuotas de importación, incremento de aranceles a la importación, tasas a las exportaciones de determinados productos básicos, mecanismos de almacenamiento para garantizar reservas mínimas e incluso, en algunos casos, la limitación a las cantidades de consumo interno de determinados productos. Todo ello en un esfuerzo difícil por equilibrar precios que no desplomaran las economías campesinas y por otro evitar el incremento de precios de los alimentos a los consumidores y las consumidoras finales. Toda esta realidad se ha traducido de manera global, de nuevo, en una etapa de discusión sobre la importancia de políticas agrarias dirigidas a la agricultura familiar o campesina o la necesidad de políticas diferenciadas para la pequeña producción acompañado todo ello por la necesidad de una mayor inversión pública en agricultura. Esto último, que sin duda resulta positivo, se ve oscurecido por el esfuerzo del sistema financiero internacional apoyado por el Banco Mundial para avanzar en la regulación financiera de los mercados agroalimentarios haciéndonos creer que será la forma de controlar la volatilidad de los precios.

Unido a estos cuatro procesos, otros **tres ejes de la realidad internacional** han marcado la evolución de las políticas agrarias nacionales.

- La imposición de los transgénicos como base tecnológica para el desarrollo agrícola. Desde que las principales multinacionales comenzaron los ensayos y posterior comercialización de semillas modificadas genéticamente destinadas a la producción alimentaria humana o animal los organismos internacionales se han encargado de eliminar progresivamente las restricciones legales. Los principales instrumentos internacionales centrados en el tema de la sostenibilidad y la bioseguridad si bien no son favorables a ellos, dejan un margen de ambigüedad suficiente para permitir las interpretaciones más variadas. El hecho es que los avances para eliminar estas restricciones

han sido eficaces y el principal de ellos ha sido precisamente la permisividad expresada en las leyes nacionales en la materia. En este momento tenemos el Convenio de Biodiversidad que emana de la Cumbre de Rio 1992, el Convenio de Bioseguridad y el Tratado internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. En base a los tres instrumentos la extensión de los OGMs deberían estar en suspenso, sin embargo el UOPV abre la puerta y sobre todo la práctica de los estados muchas veces presionados por las mismas multinacionales. Por último en este camino y también justificado por la crisis, la Alianza por la Revolución Verde en África promovida entre otros por las Fundaciones Rockefeller y Fundación Bill y Melinda Gates pero alentada por la propia FAO, el Banco Mundial y los principales países donantes de la OCDE los promueven como solución y lo debaten en el marco del mismo Grupo de Alto Nivel.

- Extensión de los Agrocombustibles de primera y segunda generación. La fabricación de combustibles a partir del etanol en una primera fase y a partir de aceites vegetales en la segunda provocaron un fuerte impacto sobre la realidad agraria en todo el mundo. En apenas dos años se extendieron las plantaciones que tenían como fin la producción de agrocombustibles. La reconversión de las tierras cañeras fue el primero de los escenarios con enorme impacto en áreas del Caribe y América Central. A este le siguieron los nuevos usos para plantaciones industriales como la Palma Africana en Asia, y tras ella se encontró alternativa para las zonas semiáridas con cultivos como la jatropha. La Unión Europea creó un mercado cautivo a finales del 2007 con la garantía del 10% de los combustibles consumidos en Europa. A pesar de ser una de las causas señaladas de la crisis y que ello llevó a un tímido retroceso de las políticas alentadoras en todo el mundo a partir del año 2009 , sin embargo, de forma menos escandalosa, la extensión prosigue. Muchos países han aprobado programas, planes y leyes que favorecen o facilitan la producción de agrocombustibles o la reconversión de producciones hacia este destino, incluso de tierras de la reforma agraria.

- La especulación financiera sobre los mercados de materias primas. La crisis del petróleo tras la guerra de Irak unida a la expansión de los agrocombustibles hizo disparar la importancia estratégica en los mercados financieros de un nuevo nicho de especulación, los mercados de futuros de materias primas. Las cosechas de cereal de dentro de 10 años se compran y venden en mercados de futuros haciendo subir el precio de los productos básicos de manera artificial. La Banca comercial diseñó en poco tiempo depósitos de inversión sobre ellos y los ofrece al mismo sector agropecuario como forma de incidir en los precios a futuro. El sistema internacional no ha sido capaz de frenar este proceso pese a las señales de alarma y por el contrario en la agenda del G20 se incorpora como uno de los temas emergentes la posibilidad de dejar al mercado financiero la regulación de los intercambios de mercancías agrarias y por lo tanto del precio. Por último y tan solo hace unos días el Banco Mundial anunció[1] el lanzamiento de un producto financiero contra la volatilidad de los precios de productos agrícolas y alimentos. El producto, bautizado como gestión de riesgo de precios agrícolas, servirá como un seguro para garantizar precios estables a productores, productoras , consumidores y consumidoras en los países en vías de desarrollo por un valor de hasta 4 mil millones de dólares. La división del BM para el sector privado, la Sociedad Financiera Internacional, proporcionará inicialmente 200 millones de dólares para respaldar las inversiones financieras de los clientes cuyo objetivo sea garantizar precios estables, y JP Morgan aportará otros 200 millones de dólares.

El tercero de los ejes de influencia sobre la evolución de las políticas públicas nacionales hacia el campo tiene un carácter mucho más concreto. Se trata del **empuje o la capacidad de avance de determinados países** que han vivido un cambio político en la última década. Las actuaciones

[1] *Periódico La Jornada. México, 22 de junio de 2011.*

de Brasil en un primer momento y después Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Salvador, o Nicaragua han tenido un importante impacto en el rumbo de las políticas agrarias. Por otro lado, en Africa gobiernos como el de Mali, Senegal, Zimbabwe o Sudáfrica también han tenido un efecto sobre el resto del continente en la búsqueda de un nuevo marco regulatorio mucho más activo para los gobiernos.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA FAO. De la Cumbre Mundial de la Alimentación a la gestión de la crisis alimentaria global pasando por la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria.

La preocupación internacional por el hambre y la malnutrición se remonta a los años 20 y 30 con el desarrollo de las doctrinas maltusianas sobre el superpoblamiento y el reto de un mundo de 2.000 millones de personas. Esta preocupación se agrava en un contexto de postguerra pero sobre todo se acentuará tras la Segunda Guerra Mundial, el acelerado proceso de independencia de los países africanos y asiáticos en la década de los 50 y 60 y el movimiento de países no alineados ligado a la Cumbre de Bandúm en el año 1972.

La FAO tuvo su origen en la Conferencia sobre Agricultura y Alimentación celebrada en Hot Springs (Virginia) por el presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt en mayo de 1943. Representantes de gobiernos de 44 naciones aliadas se comprometieron en aquel momento a fundar un organismo que se encargara de regular la alimentación y la agricultura para terminar con el hambre. En 1945, la FAO se estableció como organización permanente en Washington D.C. y celebró su sesión constitutiva en Quebec, Canadá. En 1951 la sede principal se trasladó a Roma (Italia), ya que allí se encontraba el Instituto Internacional de Agricultura, antecedente de la FAO como organización dedicada al desarrollo agrícola y la lucha contra el hambre. Desde su origen y en el tratado constitutivo se establece de forma clara la relación entre hambre y pobreza rural y en este sentido se ha trabajado siempre.

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LAS CUMBRES MUNDIALES DE LA ALIMENTACIÓN

Algunos de los hitos más destacados de la Organización son: 1960, puesta en marcha de la Campaña Mundial contra el Hambre En 1962, se crea el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la FAO. En 1973, elaboración del Plan Indicativo Mundial de Desarrollo Agrícola.

- La primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en el año 1974[2], aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. En esta Declaración se proclamó. “Todos los hombres, mujeres y niños, tienen derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficiente y por lo tanto la capacidad de alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo prioritario para todos los países que integran la comunidad internacional

- Un punto de inflexión importante lo constituye la celebración de “La Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma 1996”. En esta Cumbre convocada por la FAO para Noviembre del año 1996 se aprobaron dos documentos; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, y el Plan de Acción a cinco años. En la Declaración Final los

[2] *Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación 1974. www.fao/url/declaración 1974-sp*

participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento alPlan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes de 2015[3]. A tal efecto, dentro del compromiso Nª 7[4] de la Declaración se definieron los cinco objetivos para hacerlo efectivo.

En el año 2002 y con casi seis meses de retraso[5], los estados volvieron a reunirse en Roma para celebrar la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después de la Cumbre de 1996, para ratificar su compromiso en la erradicación del hambre y para evaluar los avances en el cumplimiento de sus objetivos de reducción del número de personas hambrientas a la mitad para el año 2015. Después de reconocer en el punto 3 que los progresos hechos no son suficientes y que la falta de voluntad política y de recursos económicos son las razones del retraso.

EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS CUMBRES MUNDIALES DE LA ALIMENTACIÓN

CUMBRE DE 1974	CUMBRE DE 1996	CUMBRE DE 2002
- Contexto: 1973 crisis del petróleo y 15 años desde el inicio de la revolución verde en Asia. 15 años desde el gran proceso de descolonización de África - La causa fundamental: Tiene su origen en circunstancias históricas, incluyendo en muchos casos la dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas, que siguen constituyendo uno de los mayores obstáculos para la plena emancipación y el progreso de los países en desarrollo y de todos los pueblos involucrados (Declaración Final) - Otras causas: Inflación, deuda externa, deterioro de las relaciones de intercambio y fluctuaciones monetarias - Principal logro. Creación del Comité de Seguridad Alimentaria. Intención de la declaración de crear un sistema internacional que garantice la seguridad alimentaria al margen de las circunstancias del contexto	- Contexto: Análisis mucho menos crítico que la anterior. Causas unidas a factores que obstaculizan la distribución y acceso (mercado) Inestabilidad de la oferta y demanda y catástrofes naturales. Ingresos insuficientes de los hogares pobres para comprar los alimentos. - Las causas que agravan el hambre son los conflictos, el terrorismo, la corrupción y el deterioro ambiental Lineamientos políticos: - Comienza la declaración con el reconocimiento del DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACION ADECUADA. - Establece un objetivo. Reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el 2015. Se incorporará en la Declaración del Milenio con OM Nº1. Origen del programa PESA de la FAO que se aplicó en 89 países. - El comercio internacional como herramienta para el desarrollo y para reducir la pobreza y el hambre equilibrando los precios en	- Contexto: Incumplimiento del objetivo del milenio recogido en la declaración de 1996 y la constatación de la falta de voluntad política y la insuficiencia de los recursos disponible - Constatación importante. El 70% de las personas que pasan hambre viven en las zonas rurales y son pequenos y muy pequenos productores (Informe FIDA 2001) - Preocupación por la tendencia a la disminución tanto de los fondos destinados a inversión agrícola como los destinados a cooperación en materia agraria - Enfatiza la importancia y nombra: Acuerdos de Monterrey de financiación del desarrollo, de la Ronda de Doha (trato especial y diferenciado dentro del comercio internacional) y Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación Compromisos políticos: - Reforzar el sistema con una Alianza Internacional Contra el Hambre (nunca funcionó)

[3] *Este compromiso ha sido renovado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, organizada por la FAO en Roma del 10 al 13 de junio de 2002*
[4] *Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional*
[5] *Se debería haber celebrado en Noviembre del año 2001 y se retraso como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en EEUU.*

- Declaraciones políticas: 1. Se enuncia el derecho humano a la alimentación y el objetivo es erradicar el hambre no realizar el derecho. (p 1. Dec.FAO/1974) 2. Llamada a la colaboración para aumentar la capacidad de producción de alimentos y remover los obstáculos legales y políticos internos para apoyar a los pequeños productores (p 2 y 3 de Dec FAO/1974) 3. Fortalecimiento de las políticas dirigidas a la producción nacional y llamado a los estados desarrollados para disminuir los efectos de sus políticas sobre la capacidad de exportación de los países en desarrollo (p.11. Dec/FAO) 4. Llamada a la necesaria reforma agraria y la estimulación del cooperativismo (p 4. Dec/FAO) 5. Se reconoce solo el aporte de las mujeres en la producción de alimentos. 6. Los países más adelantados deberán promover el adelanto de la tecnología de producción de alimentos y realizar todos los esfuerzos para promover la transmisión, adaptación y difusión de la misma hacia los países en desarrollo. Además deberán favorecer el acceso a los insumos agrícolas, fertilizantes y abonos adecuados (Revolución verde)	ventas y consumo. "sistema de comercio leal orientado al mercado" - Llamado a no utilizar los alimentos como herramienta de guerra. - En diversos párrafos se hace referencia a la necesidad de promover políticas de igualdad entre sexos y remover los obstáculos que tienen las mujeres La declaración se acompañó de un PLAN DE ACCION[6] (29 páginas) - Comienza con la definición de seguridad alimentaria y el llamado a los gobiernos para el desarrollo de Planes Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) Muchas de las medidas políticas adoptadas desde entonces hasta el 2002 se desarrollaron en el marco de esta estrategia apoyada econoómicamente por FAO. El Plan de Acción se estructura sobre 7 compromisos que son desarrollados a través de objetivos generales y objetivos específicos: Destacamos por el cariz político de los mismos tres de ellos: 1. Dedicado al Comercio. Llamado al cumplimiento de los Acuerdos de la OMC (recién aprobados entonces) pero hace una llamada para el seguimiento del impacto sobre la agricultura de los países pobres que será responsabilidad de la FAO 2. Un compromiso específico en el tema de género. Aplicar los acuerdos de Beijing al medio rural y desarrolla un catálogo de cuestiones en las que hay que hacer un especial seguimiento	- Que los gobiernos revisen y reorienten sus políticas para la erradicación del hambre. - Reforzar la aplicación y desarrollo del derecho humano a la alimentación con la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de las directrices voluntarias para apoyar el esfuerzo de los estados en la aplicación del derecho a la alimentación adecuada - Reafirma la importancia de trabajar sobre el Codex Alimentarius, la convención internacional sobre protección fitosanitaria y el organismo internacional de Epizootias para eliminar los obstáculos al libre comercio. - Llamada a la financiación. Aportaciones al Fondo Fiduciario Internacional, el 0,7% en cooperación y el 20% de inversión en agricultura

Fuente. Elaboración propia a partir de las declaraciones finales de las cumbres

[6] *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación 1996. Disponible como Anexo. Esta Plan ha servido como documento de referencia para la evaluación de los avances en las Cumbres de 2002 y 2009 y la FAO lo utiliza constantemente como marco de revisión*

Las Cumbres Mundiales nos permiten medir y valorar el tono político internacional respecto al tema y constatar hacia dónde se dirige la preocupación de los gobiernos y organismos internacionales. Es cierto que la Declaración final es el punto en el que todas las discusiones políticas y el intercambio de documentos realizado durante todo el proceso preparatorio se plasma. Por lo tanto, son documentos que esconden un gran equilibrio interno. En su redacción aparecen reconocimientos acumulativos. Es decir, se asumen los principios y declaraciones ya realizadas anteriormente buscando construir un camino. Los compromisos adquiridos en cada Cumbre son escasos. Dos o tres elementos que permitan hacer avanzar el sistema internacional representan ya un éxito.

Tomando el ejemplo de estas tres cumbres, sus acuerdos influyeron de cuatro formas diversas:

- Acuerdos que implican el refuerzo del sistema internacional en la lucha contra el hambre: La aprobación de creación del Comité de Seguridad Alimentaria en la Cumbre de 1974, la constitución de la Alianza Internacional contra el Hambre (2002) o el acuerdo de creación del Grupo de Trabajo para la elaboración de las directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación (2002) Este último reforzó además el proceso de anclaje del mismo derecho humano a la alimentación dentro de las políticas nacionales. Al mismo tiempo se avanza en la definición de conceptos como el de seguridad alimentaria definido en la cumbre de 1996, frente al cual se proponía el de soberanía alimentaria desde los movimientos campesinos y sociales.

- Acuerdos de compromiso político. Otros compromisos tratan de marcan objetivos más concretos: Reducir a la mitad el número de personas hambrientas para 2015 (1996). Elaboración y determinación en el seguimiento del Plan de Acción (1996). Financiación de la inversión en agricultura (1996 – 2002).

- Adopción de acuerdos que tienen impacto posterior en las políticas nacionales. El Plan de Acción de la Cumbre del año 1996 establecía la necesidad de que se definieran Programas Especiales de Seguridad Alimentaria a nivel nacional. Esta declaración se concretó en el Programa PESA que durante los años 1996 – 2002 supusieron el impulso de estos programas en 83 países[7]. (Al margen de sus resultados concretos).

- Reconocimiento de cuestiones políticas importantes. Reconocimiento en la Cumbre del año 2002 que el 70% de las personas hambrientas en el mundo viven en el medio rural. Reconocimiento del derecho humano a la alimentación (1996) o reconocimiento de la necesaria estrategia de igualdad entre hombres y mujeres (Plan de Acción 1996).

2.2 LA TERCERA CUMBRE EN PLENA CRISIS ALIMENTARIA

En el año 2007 se revelaron los primeros síntomas de alarma ante una posible crisis alimentaria de carácter global. **El abordaje de la crisis alimentaria por parte de las instituciones internacionales lideradas por FAO también tendría repercusiones importantes sobre el desarrollo de las políticas aplicables al agro**. El proceso cambió de rumbo en pocos meses. Los mensajes fueron incluso contradictorios y desde luego se pudo ver de forma clara cómo los países activaron de nuevo medidas de política económica clásica a la regulación de la agricultura y al comercio de bienes alimentarios. Pero finalmente el proceso, a pesar del fortalecimiento de la FAO, parece que de nuevo es controlado por el G-20 quien aprovecha la circunstancia para dar un giro de tuerca doble en beneficio de los mercados financieros.

[7] *Para conocer más sobre el programa PESA y sobre el contenido concreto y la dinámicas desarrollada en cada uno de los países se puede consultar toda la documentación disponible en la web de la FAO dentro del espacio PESA. www.fao.org/pesa*

Finalmente y tras todo un periodo de enorme complejidad, **el 16 noviembre de 2009 comenzó la Tercera Cumbre Mundial de la Alimentación** gracias a la financiación de Arabia Saudita. En estas fechas la crisis de las hipotecas basura estadounidenses hizo estallar la crisis financiera global y prácticamente ningún líder mundial acudió al evento. La Declaración inicial de la Cumbre recogía elementos estratégicos trabajados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel y recogidos en el Marco Ampliado para la Acción.

La Declaración Final parte del **reconocimiento** de la vergüenza que supone 1.000 millones de personas hambrientas y achaca el hecho al largo periodo de desinterés en invertir en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

A partir de esta declaración establece cuatro objetivos:

- Asegurar una acción urgente en los planos nacional, regional y mundial con miras a la plena realización del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que consisten en reducir a la mitad la proporción y el número, respectivamente, de personas aquejadas por el hambre y la malnutrición para el año 2015. La Cumbre no abandona todavía el logro de este objetivo.

- Aunar nuestros esfuerzos y competencias para trabajar en la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición ?aprovechando las estructuras existentes para mejorar la gobernanza y la cooperación?, promover una mejor coordinación en los planos mundial, regional y nacional y garantizar que se expresen y tomen debidamente en consideración los intereses nacionales y regionales. Por consiguiente, nos comprometemos a ejecutar plenamente la reforma del CFS, el cual, como principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar juntas, es un componente central de nuestros esfuerzos para promover la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

- Invertir la tendencia a la disminución de la financiación nacional e internacional para la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en los países en desarrollo y promover nuevas inversiones con objeto de incrementar la producción agrícola sostenible y la productividad de la agricultura, reducir la pobreza y obrar por el logro de la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos para todos.

- Afrontar de forma proactiva los retos que plantea el cambio climático para la seguridad alimentaria mundial y las necesidades de adaptación de la agricultura y mitigación en ella, así como aumentar la capacidad de respuesta de los productores agrícolas ante el cambio climático, con especial atención a los pequeños agricultores y agricultoras y las poblaciones vulnerables.

La Declaración final contiene un desarrollo planteado casi como un plan de acción[8].

[8] *Declaración Final de la Cumbre 2009 FAO WSFS 2/2009 y el Documento de Recomendaciones de la Secretaría Técnica de la Cumbre*

DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN FINAL ROMA 2009

PRINCIPIOS	ELEMENTOS DE DESARROLLO
1. Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.	■ La seguridad alimentaria es una responsabilidad nacional. Los programas deben ser construidos con una participación amplia de todos los sectores y debe darse prioridad en el presupuesto. ■ Intensificar el desarrollo de estrategias regionales: -África: Programa general para el desarrollo de la agricultura en África. -América .Latina. Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre antes de 2025. -Asia. Marco Integrado para la seguridad alimentaria de ASEAN+. -Mundo Árabe. Declaración de Riyadh. Cooperación para hacer frente a la crisis alimentaria.
2. Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.	■ La Alianza Internacional por la Agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición actuará en el seno de las instituciones regulares (CSF). ■ Aprueban el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria (CSF) como plataforma de debate y coordinación inclusiva, donde especialmente participen las organizaciones de afectados y afectadas. La idea que se propone desde la secretaría es que se incorporen también las industrias, importadoras y exportadoras. Además tienen claro que debe resolverse tres cuestiones: i) Poder político para desarrollar el trabajo ii) capacidad de seguimiento de los acuerdos adoptados y iii) medios económicos para actuar. ■ Aprueban la continuidad del trabajo de Grupo de Expertos de Alto Nivel.
3. Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: 1) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y 2) programas a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.	■ Impulsar la aplicación de las directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación ahora reforzadas por la aprobación del Protocolo Facultativo. ■ Seguimiento de los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. ■ Necesidad de volver a fortalecer el aparato institucional de los estados para desarrollar y aplicar política dirigidas al apoyo a la producción agrícola especialmente la agricultura familiar. ■ Respalda las medidas de apoyo a los pequeños agricultores y agricultoras que sean compatibles con la OMC. (La secretaría se muestra partidaria de seguir desarrollando el trato especial y diferenciado y las ayudas desacopladas de la producción). ■ Apoyan el desarrollo de la "Iniciativa de Ayuda para el Comercio" impulsada por la OMC en la Declaración de Marraquech para apoyar a los campesinos de los países en desarrollo para que puedan acceder y comerciar en el plano internacional. Esto puede ayudar a impulsar de nuevo la Ronda de Doha. ■ Examinar, estudiar el nexo entre la especulación financiera y la volatilidad de los precios y desarrollar medidas compatibles con la OMC para detenerla. ■ La declaración deja la puerta abierta al uso de los transgénicos al declarar en varios puntos la necesidad de incrementar la productividad de la agricultura y para ello la necesidad de aprobar y adoptar la biotecnología y otras tecnologías nuevas e innovadoras, seguras, eficaces y ambientalmente sostenibles. ■ Hace un llamado a continuar con el análisis de las posibilidades de desarrollo de los "biocombustibles" y a impulsar un diálogo constructivo y eficaz coherente con el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria como objetivos.

4. Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.	■ Reafirma el compromiso con el multilateralismo. ■ Decidido apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria reformado ■ Coordinación de FAO – FIDA – PMA con las instituciones financieras internacionales. ■ Sistema de libre comercio internacional. En concreto la secretaría técnica plantea que: los países desarrollados deberían continuar reorientando su apoyo hacia medidas de apoyo "desconectado" autorizadas con arreglo a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mientras que en los países en desarrollo deberían aceptarse medidas de apoyo apropiadas para impulsar la producción usando mecanismos eficaces de subvención a los insumos, de pagos directos para alcanzar los objetivos relativos a los ingresos y de financiación compensatoria en casos de catástrofes naturales. Pedimos al CFS que, en colaboración con la OMC, organice un proceso internacional de negociación con objeto de establecer los principios rectores en relación con las políticas y las medidas de apoyo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en el marco de un sistema agrícola internacional basado en el libre intercambio y en el comercio justo y que garantice la seguridad alimentaria para todos.
5. Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.	■ Invertir más y mejor en agricultura. Tanto en los presupuestos nacionales como a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo ■ Declaración de Maputo. Incrementar hasta el 10% en cinco años la inversión del presupuesto en agricultura ■ La Declaración apunta pero el documento de la secretaría técnica desarrolla la idea de que la inversión extranjera directa en agricultura es deseable y debe potenciarse. El documento si apunta a algunos peligros éticos que deben corregirse como el arrendamiento masivo de tierra y agua en cursos trasnfronterizos o la inversión de pequeños estados importadores netos de alimentos para garantizar un mínimo de seguridad futura. El párrafo muy ambiguo anima a concluir el desarrollo de un Código de Conducta pero la declaración lo recoge como directrices voluntarias, para el desarrollo de la inversión extranjera directa en tierras y agua sobre todo. El documento de la secretaría técnica anima a la creación de fórmulas donde haya participación pública (país acogedor de la inversión) con la privada (extranjera) bajo forma de empresas

Fuente. Elaboración a partir de la Declaración Final de la Cumbre 2009 FAO WSFS 2/2009 y el Documento de Recomendaciones de la Secretaría Técnica de la Cumbre.

Como vemos, muchos de los elementos contenidos en la Declaración Final de la Cumbre son de absoluta importancia para el proceso político tanto a nivel nacional como internacional. Analizados los resultados de las Cumbres de una forma lineal y sobre todo estableciendo una relación directa con los debates actuales podemos observar cómo en efecto, los debates internacionales sí tienen incidencia en lo que sucede en el nivel nacional.

2.3 HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA ALIMENTARIA. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria

Para terminar la revisión de lo sucedido en el marco institucional de la FAO es importante hacer referencia y aclarar algunos elementos básicos de la **reforma del Comité de Seguridad Alimentaria**. Como hemos visto desde el inicio de la crisis alimentaria éste ha sido uno de los puntos constantes en todas las declaraciones. Finalmente el proceso se abrió y en un tiempo record de 6 meses se fue capaz de aprobar una propuesta de modificación muy positiva y que supone un cambio de rumbo importante con respecto a la situación anterior. Esta propuesta fue aprobada en el 35 periodo de sesiones en el mes de octubre y refrendada en la misma Cumbre de noviembre del año 2009[9].

La crisis alimentaria que estalló en el año 2008 mostró a las claras las ineficiencias de la arquitectura existente para la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y cómo el principal organismo competente para actuar se vio incapaz de desarrollar la mínima iniciativa. El descrédito era tal que las propias Naciones Unidas, saltándose su mandato, nombraron un Equipo de Tareas de Alto Nivel para dirigir el proceso de respuesta. Este Grupo desarrolló un trabajo importante, sin embargo, varios países sobre todo de América Latina y la sociedad civil en su conjunto sintió de nuevo el peligro de vaciar de competencias a la FAO y reclamó la posibilidad de una reforma del Comité para poderle dar capacidad de maniobra en esta situación. Las razones que posibilitaron la reforma son muy variadas pero todas confluyeron en la oportunidad del momento: Urgencia del tema (1.000.000 de personas hambrientas), reclamo desde los países en desarrollo, multipolaridad del mundo actual, una voluntad política que no termina de hacerse efectiva (algunos estados), falta de voluntad en el otro extremo (EEUU, Cairns, OCDE), entorno institucional debilitado, atacado, fragmentado y complejo, dominio del liberalismo pero al mismo tiempo un fuerte retroceso en sus apoyo, un movimiento social global fuerte y con opiniones claras

PUNTOS CLAVE PARA ENTENDER LA REFORMA

El proceso de reforma del CFS ha dado como resultado un proyecto para un organismo potencialmente clave en la gobernanza de la seguridad alimentaria, particularmente en lo referente a:

- Su centralidad política dentro del sistema de las Naciones Unidas (proporcionando el organismo de debate y de toma de decisiones claves dentro del sistema de las Naciones Unidas para temas de seguridad alimentaria).
- Su inclusividad (el hecho de que intente incluir a "todas las partes interesadas relevantes" en sus operaciones, en particular "a los más afectados por la inseguridad alimentaria").
- Sus vínculos con diferentes niveles, particularmente sus aspiraciones a estar conectado con "la realidad sobre el terreno".

2. Existen retos considerables (interrelacionados) para la plena realización de ese potencial, incluyendo:

- Una falta potencial de compromiso/seguimiento /conciencia por parte de los estados miembros.
- Una falta potencial de recursos.
- Una falta potencial de capacidad.
- Una posible obstrucción por parte del sector privado y los estados miembros que sientan que el CFS amenaza sus intereses.

3. Este potencial no se realizará sin un compromiso (continuado) de las OSC, particularmente con respecto a:

- Mantener las aspiraciones de los estados miembros.
- Traer al CFS la "realidad sobre el terreno".
- Aportar propuestas de política.
- Concienciar acerca del CFS entre la comunidad más amplia de las OSC.
- Concienciar acerca del CFS entre los gobiernos nacionales.

Fuente: Documento. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Reformado. Una explicación para sociedad civil. Mundubat. Septiembre 2010

[9] *Toda la información sobre el proceso de reforma y de los documentos elaborados se puede consultar en Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA): http://www.fao.org/cfs/es/*

El mecanismo para impulsar la reforma fue un Grupo de Contacto nombrado por la misma Mesa del Comité de Seguridad Alimentaria en el mes de marzo de 2009. Desde el primer momento la presidenta del grupo permitió, de forma amplia, la participación de la sociedad civil. En los seis meses hasta octubre de 2009, el Grupo de Contacto se reunión seis veces y se intercambió mucho trabajo a través de la web. Se crearon cuatro grupos de trabajo: 1) la Función y la Visión del renovado CFS; 2) sus Miembros y la Toma de Decisiones; 3) sus Mecanismos y Procedimientos, y; 4) su Grupo de Alto Nivel de Expertos.

Las propuestas defendidas por el grupo encargado de seguir el proceso dentro del IPC, fueron recogidas casi totalmente, de forma que las organizaciones sociales se sienten muy satisfechas con el resultado. Los puntos centrales de la reforma son:

ELEMENTOS CENTRALES DE LA REFORMA DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

- Un CFS que asume un papel central fuerte a la hora de definir, supervisar la implementación y hacer un seguimiento de la política de seguridad alimentaria mundial (incluyendo el desarrollo de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria);
- En el que los estados fueran los actores principales (teniendo autoridad en la toma de decisiones y siendo generalmente responsables de la consecución de los objetivos de reducción del hambre);
- Con oportunidades de participación ampliadas para las OSCs, (con un fuerte énfasis en las organizaciones populares representantes de pequeños productores y proveedores de alimentos, los pobres urbanos, los trabajadores agrícolas etc.) cimentadas en el principio de la autonomía de las OSC;
- Que mantuviera fuertes vínculos con los diferentes niveles de la actividad alimentaria y agrícola, reconociendo que estos niveles constituían en sí mismos importantes yacimientos de iniciativas políticas, y de una mayor democratización, y
- En el que el Derecho a la Alimentación fuera una referencia globalizadora.

Fuente: Documento. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Reformado. Una explicación para sociedad civil. Mundubat. Septiembre 2010

Las Funciones[10] del nuevo Comité de Seguridad Alimentaria son seis:

1. Coordinación a nivel mundial. El documento de reforma del CFS describe esta función como la de "ofrecer una plataforma de debate y coordinación a fin de fortalecer una actuación en colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, organizaciones y agencias internacionales y otras partes interesadas pertinentes" (CFS: 2009/2: Párrafo 5.i).
2. Convergencia de Políticas. "Promover una mayor convergencia y coordinación de las políticas, incluso mediante la elaboración de estrategias y directrices voluntarias internacionales relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición" (CFS: 2009/2: Párrafo 5.ii).
3. Apoyo y asesoramiento a países y regiones. "A petición del país y/o región, facilitar apoyo y/o asesoramiento para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de sus planes de acción nacionales y regionales para la eliminación del hambre, la consecución de la seguridad alimentaria y las aplicaciones prácticas de las "Directrices para el Derecho a la Alimentación" que se basarán en los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas." (CFS: 2009/2: Párrafo 5.iii).
4. Coordinación a nivel nacional y regional. El documento de reforma del CFS describe esta función como la de "servir como plataforma para promover una mayor coordinación y armonización de acciones sobre el terreno, fomentar un uso más eficiente de los recursos e identificar deficiencias de los recursos." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.i).

[10] *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2009) "Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: Versión Final", Referencia FAO: CFS: 2009/2. http://cso4cfs.org/document-library/cfs-reform/*

5. Promover la rendición de cuentas y compartir mejores prácticas a todos los niveles. "El CFS debería ayudar a los países y regiones, según convenga, a abordar las cuestiones de si se están logrando los objetivos y cómo puede reducirse la inseguridad alimentaria y la desnutrición de un modo más rápido y eficaz." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.ii).
6. Elaborar un Marco Estratégico Mundial para seguridad alimentaria y nutrición "para mejorar la coordinación y guiar una acción sincronizada de una amplia variedad de partes interesadas." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.iii).

El resultado de la reforma fortalece el papel de la FAO como el espacio legitimado desde donde hay que abordar los temas de gobernanza alimentaria y de solución a la crisis. Por lo tanto el tema vuelve al seno de Naciones Unidas. Al mismo tiempo el CSF se ha convertido en un espacio de mucho interés para todas las organizaciones sociales puesto que la dinámica de trabajo ofrece enormes posibilidades. El siguiente paso, según se establece en el documento de constitución, será la elaboración de una Marco Estratégico Mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. El documento no define detalles sólo que tendrá como misión la coordinación del sistema y del proceso. El resultado de este marco nos dará la clave del futuro de este organismo. Los retos a los que se enfrenta el renovado CSF son enormes, pero quizás el más importante es que los gobiernos centren su mirada en este espacio y abandonen la dedicación al resto de programas y organismos que en este momento compiten. En los últimos ocho años se han puesto en marcha gran cantidad de iniciativas que no han hecho sino confundir y dispersar los esfuerzos. Es el caso de la Alianza Mundial por la Agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, o la Alianza Internacional contra el hambre o la más reciente y en la que el gobierno español centra sus esfuerzos y que lleva por nombre el Programa Mundial para la Agricultura y la seguridad alimentaria del Banco Mundial. La cuestión es saber si el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria ha surgido con la suficiente fuerza y legitimidad por parte de los gobiernos para volver a conducir el proceso global. ¿Será capaz de centralizar las múltiples iniciativas dispersas que han surgido en los últimos 10 años? El próximo mes de Octubre está prevista la celebración de la reunión del Comité de Seguridad Alimentaria reformado. El desarrollo de la reunión nos dará las claves suficientes para interpretar la marcha del proceso y sobre todo el compromiso de los gobiernos con este nuevo órgano.

ELEMENTOS DE INFLUENCIA EN EL DEVENIR POLITICO

En positivo:

- Comité de Seguridad Alimentaria reformado. Un nuevo marco institucional de coordinación con enormes potencialidades e inclusivo de las organizaciones sociales.
- Derecho a la alimentación. Reconocimiento progresivo y desarrollo del contenido y de los instrumentos de aplicación. Reconocimiento institucional, elaboración de las directrices voluntarias y su aprobación y aprobación del Protocolo Facultativo.
- Varios Planes de Acción que incluyen principios aceptables aunque luego existan medidas discutibles. Que los estados elaboren Planes o Programas especiales de seguridad alimentaria y nutricional que permitan concretar las medidas existentes y valorar los resultado
- Necesidad de políticas agrarias dirigidas a la agricultura familiar. Implica reabrir el debate de fortalecer la institucionalidad en el sector, la necesidad de apoyos al campesinado, trato diferenciado en las políticas y llamado a un incremento considerable de la inversión pública en agricultura y de la ayuda oficial al desarrollo destinada al sector.
- Nuevo impulso a las políticas de reforma agraria. Conferencia Internacional de reforma agraria 2006, y sobre todo alerta frente a las amenazas como el acaparamiento o como dice la FAO, el arrendamiento de agua y tierras agrícolas por la inversión extranjera directa y la necesidad de unas directrices para una inversión responsable en este tema.

Amenazas.

- El intento constante de desviar el foco de decisión del sistema de Naciones Unidas hacia otros espacios donde tienen mayor influencia instituciones financieras o la agroindustria
- Reactivación de la Revolución Verde en África promovida desde una nueva alianza con fuerte presencia de los intereses agroindustriales.
- Reconocimiento del sistema de comercio mundial y los beneficios potenciales de la liberalización. Aunque se reconoce, sin embargo acepta matizaciones que pueden generar debates profundos.
- El reconocimiento de las oportunidades de la biotecnología.

3. LA INFLUENCIA DE LA FAO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DURANTE ESTE PERIODO. El Programa Especial de Seguridad Alimentaria

La FAO cumple funciones de muy diversa índole en su relación con los estados. Desde el apoyo a proyectos o iniciativas muy concretas hasta el apoyo político o institucional en la elaboración de políticas, programas, medidas o redacción de leyes, existe un enorme abanico de posibilidades que la FAO cubre en función, sobre todo, del contexto y de la realidad. Lo que es evidente sobre todo en el caso de los países menos desarrollados es, que su apoyo ha contribuido en muchos momentos a dotar de contenido a las políticas nacionales. La valoración que podemos hacer de esta realidad será uno de los temas que deberíamos discutir.

3.1. ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LA FAO. Del apoyo puntual a la consolidación como políticas nacionales

La FAO ha desarrollado una gran cantidad de programas y proyectos que de una forma u otra contribuyen a la definición y apoyo de políticas nacionales. El interés que tiene para nosotros este análisis es corroborar cómo muchos de los casos de buenas y malas prácticas de políticas nacionales están vinculados a un apoyo concreto a nivel internacional sobre todo cuando entramos a analizar los países menos avanzados y por otro lado corroborar la influencia de este nivel sobre el nacional.

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS[11]	PROYECTOS CONCRETOS
1. Gestión y sistemas de producción de cultivos.	1.1. Agricultura de conservación	-Evitar la erosión del suelo y la degradación de la calidaD de la tierra.	-Haití, Tanzania, Togo Kenia y Uzbekistán	-Formación y extensión de técnicas de cultivos ligadas al objetivo acompañadas con una política nacional de apoyo a los campesinos y campesinas que quieren involucrarse
2. Gestión de sistemas de producción de ganadería	2.1 Compatibilidad de la ganadería con los recursos naturales.	-Identificación de los puntos críticos y reducción de las consecuencias negativas derivadas de la producción ganadera intensiva sobre el medio ambiente	-China -Camboya -India -Tanzania	-Gestión de residuos de porcino y aves -Gestión de purines de porcino -Gestión y reutilización de los residuos de la industria láctea -Compatibilidad ganadería con la fauna salvaje
	2.2 Políticas pecuarias a favor de la ganadería campesina	-Apoyar las reformas de las políticas sectoriales en ganadería de forma que no perjudiquen a la economía campesina	-India -Vietnam -Unión África Oeste -Uganda	-Implantación de un servicio de extensión ganadera -Reforma sector porcino -Armonización de leyes zoosanitarias para favorecer el comercio regional -Desarrollo política sectorial láctea
3. Gestión de Plagas de animales y plantas	3.1. Lucha biológica contra plagas.	-Tratar las malas hierbas acuáticas mediante la utilización de control biológico	-Egipto -Grandes Lagos	-Control en el Nilo (pesca fluvial) -Control del desequilibrio biológico en los grandes lagos

[11] *Se recogen países en los cuales los programas han tenido un desarrollo más amplio y cuyos resultados han sido mejores.*

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	3.2. Planificación de contingencias para plagas de parásitos y enfermedades	-Apoyo a la puesta en marcha de programas y sistemas de respuesta temprana a la aparición de enfermedades y plagas.	-Cuerno de África y Oriente Próximo -Sudeste asiático	-Sistemas nacionales de respuesta ante la langosta del desierto. -Sistema de alerta y respuesta a la fiebre aftosa
	3.3 Evaluación y capacitación de la capacidad fitosanitaria de los estados	-Fortalecimiento y mejora de los sistemas fitosanitarios nacionales	-América Latina -Asia Central	-Apoyo en la elaboración legislativa sobre el tema y en el desarrollo de sistemas institucionales -Mejora de los sistemas de gestión y de los protocolos de control burocrático -Apoyo a la dotación de las infraestructuras necesarias y formación de los equipos técnicos
	3.4 Apoyo a los servicios nacionales para la erradicación de las plagas	-Reducción de las poblaciones de insectos que generan plagas modificando sus pautas reproductivas y con insectos estériles.	-Caribe	-Apoyo a los servicios para acabar con el gusano barrenador (ganado) -Programa mosca tse-tse
	3.5 Observación temprana de enfermedades a nivel de comunidad	-Apoyo para la creación de una red de agentes en las comunidades para identificar casos de enfermedad animal que indiquen la posibilidad de brotes epidémicos	-Sudán -Pakistán	-Red de veterinarios conectada con los servicios veterinarios del Ministerio -Red de agentes peste bovina

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	3.6 Redes de vigilancia y control de enfermedades	-Fortalecer los programas de redes de información y control transfronterizo y control de brotes de epidemias potenciales	-Sur de Asia y sudeste asiático -África Central	-Red de laboratorios. Gripe aviar -Puesta en red de servicios para el control de la peste bovina
4. Calidad alimentaria y protección consumo	4.1 Mejora en la aplicación del codex alimentarius	-Mejora en la capacitación técnica del funcionariado para una participación más efectiva en las negociaciones del codex	-Brasil -Camboya -Siria	-Capacitación para defender mejor los intereses nacionales en la comisión
	4.2 Fortalecimiento institucional para la aplicación del codex	-Creación de un marco de políticas nacionales para reducir el riesgo y la inocuidad de los alimentos	-Albania -Benín	-Desarrollo de una institucionalidad mínima de control que puso al menos un primer peldaño en el trabajo sobre el tema
	4.3 Programa de huertos escolares y hospitalarios	-Apoyo a la extensión, creación de programas nacionales o refuerzo de los programas nacionales existentes sobre huertos comunitarios en las escuelas y hospitales con fines educativos y nutricionales	-Brasil -Sri Lanka -Sudáfrica	-Programa Fame 0 -Huertos escolares -Programa nacional. 10.000 huertos escolares
	4.4Mejora de la inocuidad de los alimentos vendidos en las calles	-Análisis de la realidad, extensión de buenas prácticas y control de los mercados urbanos y de la calidad de los alimentos y bebidas vendidos en las calles	-Programa amplio en toda América Latina -Burkina Fasso -Indonesia	-Análisis del sector urbano y de las redes de suministro campo-ciudad -Perfil de los vendedores/as y de las fuentes de abastecimiento -Control de las instalaciones -Muestras de los alimentos -Elaboración de legislación mínima

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	4.5 Educación sobre nutrición	-Fomento de los hábitos alimentarios sanos a nivel local y nacional	-Mozambique y Kenia	-Dirigido a los funcionarios y técnicos
5. Gestión y mejora de las masas forestales	5.1 Administración de los focos de insectos patológicos en los bosques	-Programas técnicos de control de brotes de insectos en bosques sometidos a factores adversos como sequías, incendios, envejecimiento, concentración.	-Moldavia, Mongolia, Macedonia, Bulgaria	-Aplicación aérea de insecticidas biológicos o reguladores del crecimiento de los insectos
	5.2 Cumplimiento de las leyes forestales nacionales	-Programas dirigidos sobre todo a apoyar a los gobiernos en las políticas para reducir el impacto de las explotaciones madereras ilegales	-Camerún -Ecuador -Malasia -Indonesia	-Tratan de fortalecer la legislación existente, de aumentar la capacidad operativa de la administración forestal, mejorar los vínculos entre la institucionalidad pública y el resto de agentes del sector sobre todo de las comunidades y extender los sistemas de certificación forestal
6. Gestión sostenible de los recursos naturales para el desarrollo rural	6.1 Apoyo a la participación, diálogo, resolución de conflictos y el intercambio de conocimientos	-Estrategia de comunicación para el desarrollo rural. Fortalecer los sistemas de información y comunicación de arriba abajo y de abajo hacia arriba para mejorar la capacidad y la calidad de la participación en los procesos de consulta y construcción de estrategias para el desarrollo rural	-Mali -México -Senegal	-Sistemas de comunicación adecuados al medio rural disperso.

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	6.2 Acceso postconflicto a la tierra y a la administración de tierras	-Programas nacionales para proporcionar el acceso a la tierra de forma segura a personas desplazadas a raíz de conflictos violentos	-Angola -Sudán	-Colaboración con los gobiernos para garantizar un acceso ordenado y sin conflictos a la tierra y la reconstrucción de los sistemas de tenencia de las mismas
	6.3 Apoyo fiscal. Descentralización contributiva sobre las tierras agrícolas	-Apoyo a los gobiernos para instaurar métodos de recaudación a las entidades locales que les permitan generar ingresos dirigidos a prestar servicios rurales	-Asia central y Europa Oriental han sido las áreas donde se ha hecho un mayor esfuerzo -Namibia. Programa piloto	-Establecer sistemas de tasas e impuestos sobre bienes inmuebles (contribuye además a la seguridad sobre la tenencia -Tasa sobre los tierras objeto de explotación comercial.
	6.4 Consolidación de la estructura de la tierra para garantizar la viabilidad de las explotaciones	-Apoyo a los sistemas y políticas nacionales para hacer frente a la fragmentación de las explotaciones y garantizar la concentración necesaria para alcanzar una renta agraria mínima	-Europa del este y Asia Central	-Apoyo a los programas nacionales de los países de Europa del Este en los procesos de transición. -Programas de concentración parcelaria
7. Infraestructura rural	7.1 Modernización de la gestión del agua para uso agrícola	-Modernización de los sistemas de riego y de la institucionalidad de la administración de las aguas agrícolas. Estos programas combinan por una parte introducción de tecnologías adecuadas e institucionalidad en la gestión	-Pakistán, Nepal y Tanzania Perú, Moldavia y R. Dominicana Sudán, Turkmenistán Egipto, Nepal y	-Transformación de la gestión del riego y mejora de los sistemas -Apoyo a la organización de los usuarios en Comunidades Regantes -Capacitación a los agricultores en nuevos sistemas de riego

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
8. Política Alimentaria y Agrícola	8.1 Enfoque sobre seguridad alimentaria en crisis prolongada	-Abordar a nivel nacional las cuestiones estructurales de las crisis prolongadas	-Somalia, Etiopia, Eritrea y RD Congo	-Sistemas que garantizan la disponibilidad de los alimentos en momentos de crisis. Mejorar el sistema de acceso a los alimentos y sobre todo estabilizar los flujos de abastecimiento interno a nivel país
	8.2 Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad	-Instaurar en los países sistemas de información dirigidos a identificar y representar en mapas a los grupos de población vulnerables	-Aplicaciones piloto en varios países. Filipinas	-Sistemas de información cartográfica del hambre que permitan tomar decisiones más adecuadas.
	8.3 Reformas políticas y legales sobre pesticidas para reducir su uso excesivo	-Reducir el uso excesivo de insecticidas y pesticidas mostrando sus consecuencias y alternativas a los responsables de la formulación de políticas	-América Latina y Asia completa	-Se trata de influir en quienes legislan con estudios de impacto sobre la salud, calidad del agua, suelo, resistencia a enfermedades y revisión de autorizaciones.
9. Comercio	9.1 Revisión del impacto de la liberalización comercial sobre la agricultura	-Revisión y seguimiento del impacto de los programas de liberalización sobre la realidad productiva y apoyo en la adopción de medidas de salvaguarda dentro del acuerdo	-Estudios de casos Apoyo puntual a los países en los momentos de negociación	-Revisar impacto comercial Aplicación de medidas de salvaguardia especial y trato especial y diferenciado

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	9.2 OMC. Formación	-Mejorar el conocimiento que los países en desarrollo tienen sobre el Acuerdo de la OMC. Mejorar la confianza en un sistema de comercio abierto	-África completa.	-Sistema de puntos en red de formación para los técnicos y negociadores -Programa integrado conjunto de asistencia técnica (FAO – UNCTAD – OMC)
10. Medidas de mejora de la subsistencia rural	10.1 Escuelas de campo de agricultores y agricultoras	-Métodos de aprendizaje activo para el extensionismo agrícola centrado en la experimentación y la creación de conocimiento local	-Malawi, Sierra Leona, Mozambique, Nicaragua	-Se centran en temas específicos y siguen el ciclo natural completo a partir del cual generan la enseñanza: "semilla a semilla", "huevo a huevo"
	10.2 Programa de Agricultura urbana y periurbana	-Extensión de técnicas para la producción de alimentos en nuevos entornos urbanos	-Venezuela, Sudafrica, Senegal, Cuba	-En todos los casos los países han generado su propio plan o política nacional de agricultura urbana pero necesitan mejorar en las técnicas aplicadas y en la extensión de las experiencias.
	10.3 Diversificación de los medios de vida y desarrollo de las empresas	-Apoyo a los agricultores y agricultoras a tomar las mejores decisiones empresariales en el nivel de la explotación agrícola	-Sobre todo la FAO reconoce que se ha aplicado en pequeños estados insulares (Papúa Nueva Guinea) o en países que quieren fomentar la producción local	-Se basa en la situación que se produce una vez que las familias campesinas han cubierto sus necesidades nutricionales y tienen que vender su excedente. ¿Qué decisiones toman?

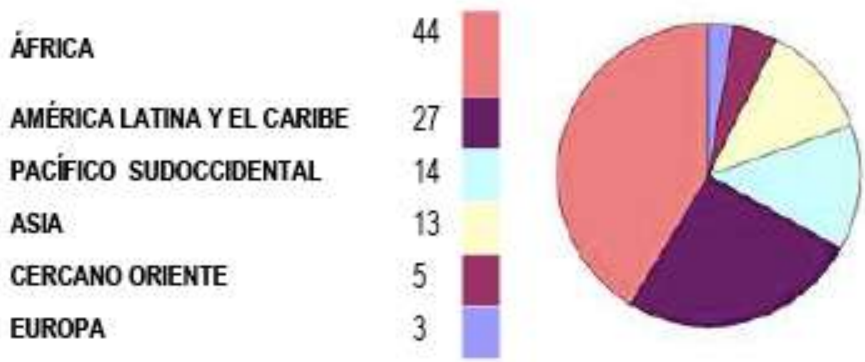
*Los apartados dedicados a programas de apoyo a políticas de género y agricultura y de gestión y conservación de la pesca y acuicultura se analizarán en los capítulos correspondientes a estos dos temas.

3.2. PROGRAMA PESA. Programa Especial de Seguridad Alimentaria

En 1994 el Consejo de la FAO aprueba el Programa Especial de Seguridad Alimentaria que recibirá el espaldarazo como el principal instrumento de apoyo político, económico y técnico de la FAO a los gobiernos a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996

Al inicio, el programa se dedicó a establecer ayudas puntuales para promover y divulgar algunas tecnologías sencillas y económicas para mejorar la productividad e incrementar los ingresos de las familias campesinas pobres. Después de la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002, el programa dejó de realizar pequeños proyectos piloto para ayudar a los países a establecer estrategias nacionales para coordinar las políticas ya existentes en cada uno de ellos, y completando éstas con otras medidas o políticas para, de esta forma, desarrollar programas nacionales. Cuando un país entra a formar parte del Programa, se establece un equipo de apoyo técnico formado por representantes pertinentes de diversas dependencias de la FAO. El equipo da seguimiento a todas las actividades del PESA; se realiza una evaluación inicial de los datos disponibles, una evaluación de las distintas políticas, programas o medidas existentes para tratar de definir las relaciones entre todas ellas en un marco coherentes. En este marco PESA trata de completar los huecos existentes con otros programas financiados directamente desde la FAO. En este sentido la metodología del PESA es interesante como apoyo a la definición de políticas públicas y sobre todo en el esfuerzo de definir estrategias más coherentes a partir de la coordinación nacional de programas ya existentes. Si tuviéramos la posibilidad de hacer un análisis detenido de cada uno de los PESA nacionales comprobaríamos como muchas de las políticas de apoyo directas a la agricultura familiar han sido financiadas o apoyadas por el PESA[12]. Desde otra perspectiva las contribuciones económicas de PESA a muchos países de renta baja suponen un porcentaje considerable de sus recursos para política agraria. Si a estas cantidades sumamos el resto de la financiación procedente de la cooperación internacional podemos afirmar que realmente la influencia es muy alta.

A mediados de 2007, 106 países han participado en el PESA y casi la mitad de ellos han comenzado a aplicar programas nacionales, y los demás se están preparando para ello.



Fuente: página web de FAO. Programa PESA.

[12] *Comité de Agricultura. 17º periodo de sesiones. 4 de abril de 2003. Evaluación externa independiente del programa especial para la seguridad alimentaria.*

El objetivo del PESA es incrementar la seguridad alimentaria de las familias pobres a través de programas nacionales para la seguridad alimentaria (PNSA) y programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA). El PESA ayuda principalmente a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Todos los programas son ejecutados por los gobiernos participantes. La función de la FAO consiste en:

- Evaluar el marco político existente en el país y analizar las diferentes políticas en marcha
- Facilitar la formulación de un marco estratégico y apoyar la ejecución de los programas;
- Catalizar un compromiso político más firme tanto de los gobiernos como del resto de donantes
- Determinar sinergias con los donantes y otros asociados privados

Desde el año 2002 uno de los apoyos más reales para la extensión del PESA han sido los programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA) que apoyan la integración y el desarrollo económico de la agricultura entre países en desarrollo vecinos. En algunos casos como el de África del Oeste o Sudeste Asiático los programas han contribuido a la armonización de las políticas agrarias y comerciales entre los países. Además de esta tarea los programas regionales se dirigen a:

- Sensibilizar al público sobre la importancia vital de la seguridad alimentaria y nutricional
- Formular estrategias y políticas regionales para el comercio agrícola y de alimentos
- Dar compatibilidad a las cuestiones fronterizas y a las normas para la inocuidad de los alimentos que repercuten en el comercio de alimentos y otros productos agrícolas;
- Promover inversiones en infraestructura regional de comunicaciones e información de mercado;
- Dar apoyo a las actividades nacionales destinadas a los pequeños agricultores para que éstos sean más eficientes y encuentren nuevos mercados para sus productos; e
- Incorporar la gestión de los recursos naturales, la lucha contra las enfermedades de los animales y las plagas y el comercio.

Sólo con la enunciación de los objetivos del trabajo podemos ver como su interés se dirige a mejorar el espacio comercial de productos agrarios en cada una de las regiones, la compatibilidad de la normativa sobre inocuidad de los alimentos, y el fomento de inversiones trasfronterizas.

3.2. EL DESARROLLO DE PROGRAMAS REGIONALES Y SU ORIENTACIÓN

Hasta mediados de 2010 la FAO ha contribuido a la formulación de más de 20 programas regionales. De todos ellos tres organizaciones regionales han sido las más activas desarrollando las siguientes iniciativas:

- CARICOM/CARIFORUM (Foro de la Comunidad del Caribe). En 2002 se preparó un programa regional en estrecha colaboración con la Secretaría del CARICOM/CARIFORUM, aprobado después por el Consejo de Ministros al que competen el Comercio y el Desarrollo. Este PRSA de 26 millones de USD beneficia a 15 pequeños países insulares en desarrollo. Se financia parcialmente a través del Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (con 5,3 millones de dólares de recursos aportados por Italia), además de otro millón de dólares de otros fondos fiduciarios y casi cinco millones de dólares del Programa de Cooperación Técnica de la FAO. Ya se aprobó otra segunda fase ampliada del programa.

- Foro para el Pacífico. Un programa regional ayuda a 14 pequeños países insulares en desarrollo. Se creó en febrero de 2002, con un presupuesto de 11,47 millones de USD

Lo financia, en parte, el Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria (con 7,064 millones de dólares de recursos aportados por Italia) y 2,8 millones de dólares adicionales del Programa de Cooperación Técnica de la FAO. Ya se formuló y aprobó la segunda fase ampliada del Programa.

- UEMAO (Unión Económica y Monetaria del África Occidental)Programa regional de ocho países de la Unión, recibe apoyo del fondo fiduciario de la UEMAO (cuatro millones de dólares) y de tres proyectos del Programa de Cooperación técnica (por un millón de dólares), para actividades fitosanitarias, zoosanitarias y de inocuidad de los alimentos. Se está preparando otra fase ampliada del Programa.

El PRSA de la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) está formulándose en este momento. En 2005 se preparó un programa regional en colaboración con la Organización de Cooperación Económica y el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) de 11 perfiles de proyectos regionales por un presupuesto total de 210,76 millones de dólares. Está en ejecución sólo uno de estos proyectos regionales, para el Asia central.

Los programas regionales se financian a través del Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria y donaciones del Programa de Cooperación Técnica, en las etapas de elaboración, formulación y ejecución.

De todos los programas regionales, el de América Latina ha sido especialmente activo y orientado. La conocida como **Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre**[13]. La oficina de la FAO en la región impulsa la iniciativa con el apoyo de la AECID y de los gobiernos de Brasil y Guatemala. El Grupo de Trabajo 2025 (GT2025) es el mecanismo que los países de la región establecieron para realizar el seguimiento de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y mantener un flujo de información entre las naciones. Las reuniones del grupo son anuales. Hasta el momento se han celebrado en Guatemala (2006), Colombia (2007), Argentina (2008), Ecuador (2010) y Perú (2011).

TABLA DE PRIORIDADES Y ACCIONES DESARROLLADAS

PRIORIDADES	ACCIONES DESARROLLADAS
1. Dar un alto perfil al problema del hambre y el derecho a la alimentación en las agendas nacionales, regionales y sub-regionales, así como en la agenda de los organismos internacionales y de las empresas responsables. El derecho a la alimentación debe ser una política de Estado, y la sociedad debe estar informada respecto a su importancia y apoyar su implementación.	■ Frente parlamentario contra el hambre. Iniciativa de trabajo que se ha seguido en los Parlamentos Nacionales Es una articulación entre parlamentarios y parlamentarias. Diversas iniciativas ■ Apoyo, seguimiento y sistematización a los avances en leyes y marco institucional sobre derecho a la alimentación. Directa o indirectamente se ha logrado que casi todos los países de la región hayan avanzado. ■ Campañas de sensibilización.

[13] *Información de la web. Iniciativa para una América Latina y Caribe sin hambre. www.rlc.fao.org/iniciativa/*

TABLA DE PRIORIDADES Y ACCIONES DESARROLLADAS	
PRIORIDADES	**ACCIONES DESARROLLADAS**
2. Reforzar las capacidades de los países para llevar a cabo políticas públicas y programas para erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, en un marco institucional adecuado.	■ Apoyo a la elaboración y puesta en marcha de estrategias o sistemas nacionales de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con publicación de guías y experiencias ■ Trabajo en armonización y evaluación de las políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos[14]
3. Monitorear el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de los países involucrados en el marco de los ODM hasta el 2015, y posteriormente hasta la victoria final sobre el hambre en la Región.	■ Observatorio sobre la situación del hambre en la región y en cada uno de los países. ■ Seguimiento de los avances institucionales en la región.

La iniciativa regional ha reforzado el compromiso institucional en la región de una forma evidente. Existe un consenso generalizado que ha dado frutos concretos. La oficina regional de la FAO ha logrado asumir por encima de otros intereses un papel de impulso y coordinación.

3.3 PROGRAMAS NACIONALES DEL PESA

De los 87 programas en ejecución la FAO elabora informes para transferir aquellas experiencias más exitosas. En el informe de evaluación encargado por la FAO en el año 2002 se hacen diversas apreciaciones importantes: Los programas tienen un enfoque de actuación micro pero contribuyen a ejecutar diversos programas nacionales que no cuentan con recursos de forma que permiten analizar la potencialidad de los mismos. Por otra parte una de las cuestiones en las que no se pudo avanzar y que el informe de evaluación resalta, es el efecto que los programas PESA tiene de forma efectiva sobre las políticas nacionales. Este tema es de suma importancia para un análisis completo de las políticas agrarias puesto que, como ya hemos indicado, en muchos países el conjunto de programas de asistencia y cooperación marcan de manera definitiva el desarrollo de las políticas nacionales.

Lo que sin duda alguna está claro es que dentro del marco del Programa PESA en este momento se están financiando una parte muy importante de las políticas agrarias nacionales de muchos países. En este sentido es importante aclarar varias cuestiones: 1. Cuando la FAO define un programa PESA con un país concreto, la financiación del mismo puede proceder de varios fondos diferentes. 2. Los programas PESA del primer periodo se centraban en acciones micro y han ido evolucionando hacia apoyos más globales y estratégicos de política nacional. 3. Es difícil calcular el porcentaje del presupuesto de la política nacional que se financia a través del PESA y 4. En todo caso en la actualidad, el resto de la cooperación dirigida al sector agropecuario suele estar en consonancia con la estrategia definida

[14] *Existe un análisis completo de todas las iniciativas de transferencia condicionada de ingresos dirigidas a hogares pobres para cubrir los primeros estadios de la necesidad de alimentos.*

Entonces, por una parte tenemos programas PESA que han financiado **acciones micro** centradas en determinados aspectos clave dentro de la realidad nacional **y que constituyen buenas prácticas en el marco de las estrategias nacionales**: Programas de desayuno escolar, programas de compra a campesinos locales, programas de mejora de la irrigación, o de lucha contra una plaga en concreto….

PRÁCTICAS	CONTENIDO	PAÍSES
1. Escuelas de campo para campesinos y campesinas	Formación de pequeños grupos de 20 a 30 productores y productoras para determinar e identificar las limitaciones y oportunidades que afrontan en sus explotaciones y aplicar soluciones. Se reúnen semanalmente en una parcela, durante todo el ciclo de un determinado cultivo. Muchas de estas escuelas se ocupan de temas específicos, por ejemplo: Producción y comercialización mejoradas de lácteos. Producción y elaboración de fruta. Administración comercial de la actividad agrícola, creación de empresas y comercialización. Las escuelas de campo para agricultores muchas veces además de temas agrícolas, imparten alfabetización, cuestiones de salud (como el VIH/SIDA) y de nutrición.	-Malawi -Pakistán -Camboya
2. Huertos escolares	Se utilizan los huertos escolares para enseñar a los niños temas relacionados con los alimentos y la nutrición. Los huertos escolares son además una fuente excelente de proteínas adicionales, vitaminas y minerales, que dan más variedad a los alimentos escolares y los hacen más nutritivos y contribuyen a un ahorro en el presupuesto de las escuelas. Además de mejorar la nutrición de los niños y niñas, lo aprendido sobre la seguridad alimentaria se transmite durante la repetición de las prácticas de los huertos escolares en los huertos del hogar o de la comunidad. A escala nacional cooperan estrechamente el programa de educación escolar (alimentos para la educación, APE) y las iniciativas de huertos escolares de la FAO	-India -Somalia -Tanzania -Brasil
3. Fomento de programas de agricultura urbana y periurbana	Se promueve la agricultura urbana y periurbana con el fin de mejorar los medios de subsistencia y la nutrición de las familias pobres. El PESA muestra cómo en un huerto doméstico cultivado en forma intensiva las familias urbanas pueden producir hortalizas nutritivas y de gran valor y criar pequeños animales como aves de corral, conejos y producción de huevos. En este tema se ha fomentado la cooperación sur – sur entre países con diversas experiencias..	-Venezuela -Cuba -Senegal -Argentina -RD. Congo

PRÁCTICAS	CONTENIDO	PAÍSES
	Expertos senegaleses enseñan a personas de Caracas a crear y mantener estos micro huertos. A través de acuerdos de Cooperación Sur-Sur (CSS), también han colaborado en Caracas expertos cubanos para demostrar técnicas de agricultura urbana. Muchas otras ciudades ?como Asunción, Buenos Aires, el Cairo, Kigali y Kinshasa? están aprovechando estas experiencias para crear programas análogos financiados en el marco de PESA. La agricultura urbana y periurbana en los proyectos del PESA recibe apoyo de diversas divisiones técnicas y de la EPAI (esfera prioritaria para la acción interdisciplinaria) de la FAO Alimentos para las ciudades.	
4. Programas de apoyo técnico a la producción agropecuaria	Son los programas más numerosos: Incluyen una batería de acciones ligadas sobre todo a la mejora de la producción agrícola y ganadera. Son programas centrados en determinados elementos críticos de la producción: Proyectos de irrigación de tierras. Proyectos de prevención de plagas y enfermedades en animales y plantas. Proyectos de mejora y conservación del suelo y lucha contra la erosión. Proyectos que inciden en la mejora de la red y estructura de los mercados locales. En algunos casos se trata de proyectos que facilitan el acceso a la información actualizada y útil a los campesinos y campesinas y ganaderos y ganaderas.	-Nigeria -Sierra Leona -Benin -Angola -Perú

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por los documentos del programa.

En muchos casos los Programas Nacionales de PESA combinan diferentes acciones para tratar de generar un efecto demostrativo nacional. El problema es que en estos casos los programas pierden su dimensión de plan nacional, tienen un alcance geográfico limitado a determinada región o zona, y por otro lado adquieren la forma en muchos casos de un simple proyecto de desarrollo amplio como muchos de los que se aplican desde la cooperación internacional. Esto último es importante puesto que la mayoría de las veces no podemos considerar estos programas como medidas políticas, sino simplemente son programas de duración determinada y que existen en la medida que hay fondos concretos para ellos aunque su contenido aparezca siempre dentro de los planes o estrategias nacionales.

A modo de ejemplo recogemos dos de los que la propia FAO considera casos de éxito dentro de este tipo de Programas Nacionales.

PROGRAMA ESPECIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN KENIA

Beneficiarios Alrededor de un millón de familias (seis millones de personas) en los próximos cinco años.

Presupuesto 70 millones de USD. En tres años. El presupuesto del Ministerio de Agricultura de Kenia es de unos 10 millones de dólares anuales.

Fondos Gobierno de Kenia + FAO (Fondo Fiduciario).

Fecha de inicio 2005. Se ha subscrito un segundo programa en el año 2009.

Información general. Kenia es un país de tierra fértil y es uno de los principales exportadores mundiales de té, café y hortalizas. A pesar de su gran capacidad productiva, muchos de los 32 millones de personas de la población keniana vive con un dólar al día y sufre de pobreza y desnutrición. En 2004, el Gobierno de Kenia pidió ayuda a la FAO para elaborar un PNSA destinado a ayudar a las familias pobres a incrementar su acceso a los alimentos. Este programa, llamado "Njaa Marufuku Kenya" (prohibir el hambre en Kenya) fue formalmente suscrito por el Gobierno de Kenya en 2004.

Objetivos

- Contribuir a la reducción de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria entre las comunidades pobres.
- Incrementar las iniciativas para la seguridad alimentaria mediante apoyo a las comunidades pobres de recursos.
- Dar apoyo a las intervenciones de salud y nutrición destinadas a las personas pobres y vulnerables.
- Fortalecer y contribuir a la participación del sector privado en las intervenciones innovadoras para incrementar la seguridad alimentaria y mejorar los medios de subsistencia.

Actividades

- Apoyo a las iniciativas impulsadas por la comunidad para incrementar la seguridad alimentaria: estas actividades tienen como objetivo facultar a grupos de la comunidad mediante creación de capacidad y suministro de pequeños donativos para ampliar las actividades agrícolas destinadas a combatir el hambre y la pobreza y a generar ingresos. (Sistema de fondos de microcréditos y fondos rotatorios).
- Apoyo al programa comunitario de nutrición y alimentos escolares: dado que el hambre reduce la capacidad de aprender y el crecimiento de los niños, en 2005 comenzaron los programas de alimentos escolares (comprando localmente a las familias campesinas los alimentos a fin de dar apoyo económico y comercial para incrementar la productividad agrícola). Dado que cuando los niños están enfermos se pierde el 30% del valor nutricional de los alimentos, también se comenzaron a aplicar en las escuelas programas antihelmínticos. Los adultos participan en programas de alimentos por trabajo durante los períodos de poca demanda de mano de obra.
- Apoyo a las innovaciones del sector privado en materia de seguridad alimentaria: estas actividades consisten en dar apoyo a las organizaciones de la comunidad y a las del sector privado que están registradas para incrementar los proyectos innovadores contra el hambre y la pobreza que pueden repetirse en otras partes.

PROGRAMA ESPECIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE MALAWI

Aspectos sobresalientes Las actividades del PESA son de carácter formativo, a través de las escuelas de campo para agricultores, con el fin de impartir técnicas mejoradas de producción.

Presupuesto Un millón de USD donados por el Banco Africano de Desarrollo.

Fecha de inicio 2002 hasta la actualidad.

Información general.

- Malawi es un pequeño país sin litorales del sureste de África, con 12 millones de habitantes. Es uno de los países menos desarrollados del mundo.
- La economía es predominantemente agrícola y un 90% de la población vive en las zonas rurales. La agricultura representa casi la mitad del PIB del país y una parte considerable de sus ingresos por exportaciones.
- La economía depende de un considerable ingreso de ayuda económica del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de diversos países donantes.
- En 1997, el Presidente del Banco Africano de Desarrollo firmó un compromiso con el Director General de la FAO de apoyo financiero a las actividades de la Organización en el ámbito del PESA en ocho países africanos.

Objetivos Ayudar a los pequeños agricultores a mejorar la producción de alimentos.

Actividades: Irrigación en pequeña escala, Escuelas de campo para agricultores y agricultoras, Introducción de cultivos de alto rendimiento y acuicultura, y Diversificación de los cultivos a la producción pecuaria.

Otras acciones de cooperación enmarcadas en el programa

- Gracias a un acuerdo de cooperación Sur-Sur, expertos de Myanmar ayudaron a la ejecución de planes de irrigación especializados, como derivación de cauces fluviales, técnicas de acopio de agua, bombas de motor y sistemas eficaces de canalización del agua a través de pequeños cauces.
- Los sistemas de irrigación adoptados durante el proyecto se realizaron en ocho aldeas y beneficiaron a más de 500 agricultores, con lo cual la cosecha media de maíz se quintuplicó.

Resultados

- Las actividades del PESA utilizaron un enfoque didáctico para mejorar las técnicas de producción, a través de las escuelas de campo para agricultores y agricultoras. Participaron plenamente en el proceso de aprendizaje práctico 400 familias de las aldeas, en actividades de agroindustria y conservación de productos frescos, entre otras.
- En las actividades de diversificación de los cultivos a la pequeña producción pecuaria, unas 500 familias se beneficiaron de la introducción de aves de corral y cabras, medicamentos veterinarios, vacunas y equipo, lo que produjo un suministro más considerable de carne y lácteos para toda la comunidad.
- La construcción y dotación de 13 estanques piscícolas contribuyó a diversificar la nutrición de la población.

- Se dio una gran apropiación del proyecto por las instituciones locales y las comunidades de agricultores, lo que garantiza un alto grado de sostenibilidad. Debido al efecto positivo del PESA en los agricultores y las comunidades, en mayo de 2005 el Gobierno de Malawi pidió a la FAO apoyo para comenzar a formular un PNSA. Este plan de acción, de 10 años de duración, consta de inversiones por más de 350 millones de dólares, de los cuales el Banco Africano de Desarrollo aportará 50 millones.

Por otra parte tenemos Programas Nacionales PESA de segunda generación que o bien **contribuyen directamente a fortalecer una estrategia nacional o política nacional ya definida o, por otro lado, han permitido precisamente la elaboración de esta estrategia nacional**. En ambos casos podemos comprobar cómo existen una serie de pasos o antecedentes nacionales que vienen a configurar estos programas que en definitiva permiten la consolidación o extensión de políticas efectivas.

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
Brasil. Programa Fame 0	-En diciembre de 2002, a solicitud del Presidente Lula, fue a Brasil un grupo de varias instituciones, dirigido por la FAO para sentar las bases para la ejecución del Programa hambre cero. -Un donativo del Programa de Cooperación Técnica de la FAO financió tres proyectos (por un valor estimado de 1,1 millones de USD) en apoyo al Programa hambre cero. Estos proyectos eran: estudios para obtener información general; formulación de políticas; creación de un sistema de seguimiento y evaluación; y trabajar con metodologías participativas para llegar a los grupos más vulnerables del noreste del Brasil. -A la luz de los resultados de estos proyectos el Gobierno del Brasil y la FAO, firmaron un acuerdo por 5,8 millones de dólares para apoyar la cooperación en apoyo al Programa hambre cero.	-Puesta en marcha de un programa de transferencias condicionales de efectivo, de gran alcance, denominado "Bolsa Familia". Consiste en transferir unos 20 dólares mensuales a las familias más pobres que están en condiciones de inseguridad alimentaria. Alcance: ocho millones de familias. -Otra iniciativa importante fue el Programa de compra de productos alimentarios, que tenía como objetivo garantizar un mercado (y precios razonables) para los productos de los pequeños agricultores. Algunos de los métodos utilizados son: la compra directa de productos al momento de la cosecha para mantener la seguridad alimentaria local; compra anticipada de productos al momento de la siembra; compra local por los gobiernos para los programas de alimentación escolar; y un programa de apoyo a la producción y el consumo de leche, para beneficiar a productores con poca capacidad de negociación
Nigeria. Incrementar la productividad agrícola en el marco de la política agraria nacional	-Gobierno Federal de Nigeria -como primera medida para cumplir el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de reducir a la mitad el número de la población que sufre hambre, para 2015- llevó a cabo un proyecto piloto del PESA en tres localidades del estado de Kano.	-Presupuesto de 363 millones de $USA financiados por Nigeria, Banco Africano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África -Familias beneficiadas: 785.000 -Actividades. El proyecto cubre un abanico amplio de actividades : Uso y

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	-A partir del éxito obtenido, en 2001 se inició un Plan Nacional Especial para la Seguridad Alimentaria (PNESA), con la intención de atender a cerca de 30 000 familias de agricultores. -El Gobierno de Nigeria decidió realizar el PNESA con sus propios recursos humanos y económicos (45 millones de USD), y la FAO suministró apoyo técnico y de dirección a petición del gobierno. -Se creó una Dependencia de Coordinación del Proyecto en el Ministerio Federal de Agricultura y Desarrollo Rural, al cual se encomendó la tarea de poner en marcha las actividades de campo en 36 estados del país, con un total de 109 localidades y para 30 000 familias.	regulación del agua, Gestión de la fertilidad del suelo, Agrosilvicultura, Intensificación de los cultivos y mecanización agrícola, Producción y sanidad animal, Acuicultura y pesca artesanal, Agroindustria y almacenamiento en la finca Insumos comerciales y agrícolas y productos básicos, Finanzas rurales, Nexos entre investigación, extensión, agricultores e insumos, Nutrición y salud, Desarrollo de grupo, Fondo para el desarrollo de la comunidad, Gestión de proyectos, planificación, seguimiento y evaluación -El PNSA fue decisivo para alcanzar los objetivos de la política agrícola del gobierno, de incrementar la producción agrícola de determinados cultivos y productos básicos prioritarios, como la yuca, el mijo, el arroz, el sorgo, las hortalizas y las batatas. -El programa mejoró sustancialmente la seguridad alimentaria y la productividad, especialmente en las zonas marginales, y motivó al gobierno para duplicar el número de localidades atendidas por el proyecto a 327
Sierra Leona. Apoyo a la aplicación de una política nacional para el derecho humano a la alimentación	-En su reelección, en mayo de 2002, el Presidente de Sierra Leona prometió erradicar el hambre durante los cinco años de su mandato, y de realizarlo respetando los derechos humanos.. -En 2002, con apoyo de la FAO, el Gobierno de Sierra Leona puso en marcha la Operación Alimentar al País, un PNSA, a través del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria y en el ámbito de la Estrategia Nacional de Recuperación, que hoy es la Estrategia de Reducción de la Pobreza. -El Programa se formuló para realizarse en tres fases: una de preparación, otra de consolidación y la final de ampliación del derecho a la alimentación.	-32 millones de $USA y 200.000 familias campesinas beneficiarias. -La Operación Alimentar al País, del Gobierno de Sierra Leona recibió ayuda de la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la República de Irlanda e Italia, en estrecha colaboración con ONGs internacionales financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). -A través de las escuelas de campo para agricultores, unidades agroindustriales y redes de los distritos se están creando organizaciones comerciales descentralizadas, de las comunidades, Además, en el programa Operación Alimentar al País se incorporaron actividades de seguridad

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	-A partir del éxito obtenido, en 2001 se inició un Plan Nacional Especial para la Seguridad Alimentaria (PNESA), con la intención de atender a cerca de 30 000 familias de agricultores. -El Gobierno de Nigeria decidió realizar el PNESA con sus propios recursos humanos y económicos (45 millones de USD), y la FAO suministró apoyo técnico y de dirección a petición del gobierno. -Se creó una Dependencia de Coordinación del Proyecto en el Ministerio Federal de Agricultura y Desarrollo Rural, al cual se encomendó la tarea de poner en marcha las actividades de campo en 36 estados del país, con un total de 109 localidades y para 30 000 familias.	alimentaria, como la comercialización, huertos escolares, actividades de valor añadido, generación de ingresos, pérdidas postcosecha, sensibilización sobre el VIH/SIDA, programas de lucha contra la malaria y otros. -El Ministerio adoptó el método de las escuelas de campo como principal sistema para llevar los servicios de extensión a todo el país, lo que se ha traducido en la aceptación de este concepto por otros donantes, como el Banco Mundial, el BAD, el FIDA, la UE, USAID, etc. El Programa ha capacitado a 300 trabajadores y trabajadoras de extensión del gobierno y las ONG. Se ha capacitado a unos 200 agricultores y agricultoras como personal instructor, que ahora trabajan en sus comunidades. -Se estableció una secretaría sobre el derecho a la alimentación en las oficinas del Vicepresidente, dedicada a crear conciencia, rendir cuentas, dar seguimiento de la marcha de las intervenciones y establecer el marco jurídico necesario. -Seguimiento de un simposio nacional celebrado en mayo de 2003 denominado "Llevar a la práctica el derecho a la alimentación", a cargo de un comité nacional y con base en un proyecto financiado por Alemania y la FAO.
Mozambique. Servicio de escuelas de campo para agricultores y agricultoras	-El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADER) puso en marcha el PESA en 1998 en el marco deL PROAGRI, un programa de desarrollo agrícola financiado por un conjunto de donantes. El programa se denomina Programa Nacional de Acción para la Seguridad Alimentaria (PAN) y cuenta con el apoyo del Gobierno de Italia y el Banco Africano de Desarrollo. -En 2007, el PESA dio ayuda al SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional) para examinar la estrategia nacional de seguridad alimentaria (ESAN II) y formular el	-La escuela de campo es un método práctico de orientación ecológica, una "escuela al aire libre", donde un grupo de personas trabaja conjuntamente, sus conocimientos básicos se respetan y valoran, y donde se les prepara para aprender y sentirse orgullosos de ello. El tema de estudio lo elige el propio grupo. -Los "facilitadores" del PESA son, por lo general, los propios agricultores y agricultoras que tienen el potencial de llegar rápidamente a un gran número de agricultores a un costo accesible. -El grupo recibe un pequeño fondo (unos 400 USD) para la escuela de

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria (PASAN), suscrito por el Gabinete de Ministros en octubre de 2007. El PAN II hoy forma parte del PASAN El PAN II se ocupa principalmente de introducir una metodología de creación de capacidad, denominada "escuelas de campo para agricultores" (Escolas na Machamba do camponês - EMCs en Mozambique), a fin de capacitar a los pequeños productores y productoras para mejorar sus medios de subsistencia e incrementar su seguridad alimentaria. El objetivo es apoyar la creación de unas mil escuelas de campo para la seguridad alimentaria, que beneficiarán a alrededor de 25 000 familias	campo, los insumos y costos de la visita del instructor y el día de actividades de campo al que asisten otros miembros de la comunidad. Posteriormente, el grupo mismo mantiene este fondo y se utiliza para proseguir las actividades del grupo. En cuatro años se han formado unas 650 escuelas de campo para agricultores y agricultoras, que han beneficiado a cerca de 18 000 familias o 100 000 personas, a través del incremento y diversificación de la producción, seguridad alimentaria y medios de subsistencia, mayor organización de los agricultores y agricultoras que permite mejorar el acceso a otros servicios, mercados, etc. El gobierno ha incorporado esta metodología en su Plan Maestro Nacional de Extensión, y diversas partes interesadas y ONG están pidiendo al PAN II que capacite a su personal para ampliar la aplicación de esta metodología hacia otras provincias.

Fuente. Elaborado a partir de los informes de los Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria financiados por FAO.

A partir de esta información el análisis que es necesario hacer y sobre el que nos debemos centrar al objeto de nuestro estudio es ¿Cuánto influyen estos programas internacionales en la definición de las políticas nacionales? y sobre todo, cuando al final un país concreto como Mozambique, Nigeria, Sierra Leona reciben apoyo de la cooperación internacional hasta significar entorno al 80% de su presupuesto nacional para la política agraria, como pueden determinar que estos programas respondan de verdad a sus necesidades. Está claro que la claridad en los objetivos de las políticas nacionales determina que la ayuda internacional refuerce la estrategia y para ello la relación de los gobiernos con las organizaciones sociales involucradas determinan planteamientos más sólidos y legítimos ante las instancias internacionales.

4. A MODO DE SÍNTESIS ESQUEMÁTICA. ¿Cómo ha influido el movimiento social de lucha por la soberanía alimentaria en la construcción del marco institucional?

A lo largo del texto hemos tratado de analizar los cambios en el marco internacional descubriendo los procesos en los que las organizaciones y movimientos sociales han influido y también aclarando cómo estos cambios tienen incidencia en las políticas nacionales. La visión de conjunto muestra la realidad del proceso y cómo si bien el entorno constituye una amenaza para las economías campesinas y el avance del sistema capitalista es progresivo, es posible encontrar espacios de lucha y percibir los avances en este sentido sobre todo debido a una experiencia sin precedentes de construcción de una alianza internacional por la soberanía alimentaria que nace del movimiento Vía Campesina pero al cual se van uniendo numerosos movimientos y organizaciones. En este camino, sin duda alguna, la estructuración del IPC (Comité Internacional de Planificación) ha sido desde luego básica y la capacidad de coordinación y animación de la red en su espacio ha sido crucial.

Analizaremos de forma esquemática este proceso que, desde luego, constituye una BUENA EXPERIENCIA de construcción de red, de cabildeo y de movilización social. Como hemos visto a lo largo de las páginas han sido muchas las propuestas presentadas desde las organizaciones y que de una u otra forma han influido en el marco internacional. Antes de visualizar esto, terminaremos recogiendo una de las propuestas globales más importantes para la Vía Campesina y para la consolidación de la estrategia internacional. Se trata del reconocimiento de la Carta de Derechos Humanos Campesinos promovida por la Vía Campesina pero apoyada por miles y miles de organizaciones de todo el mundo.

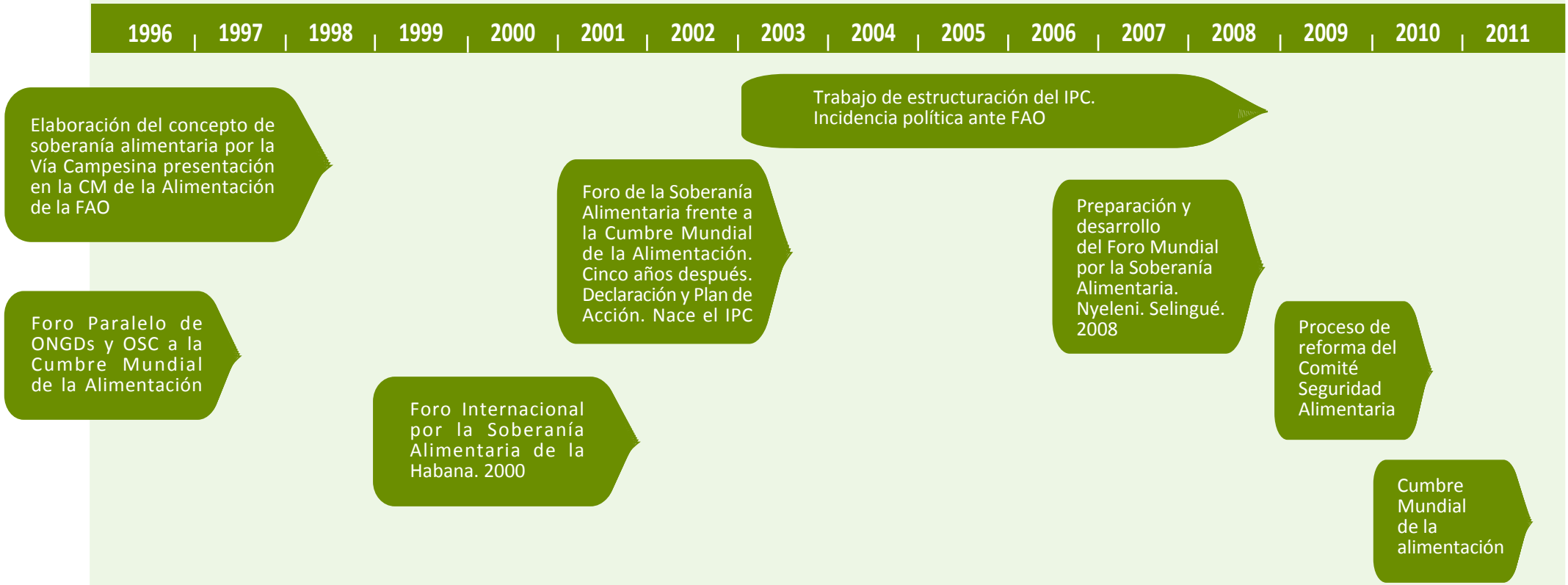
La aportación de propuestas del movimiento campesino, indígena y social en el contexto internacional han sido muy importantes. Esta aportación combina la oposición radical y la movilización como estrategia frente a unas instituciones como el Banco Mundial, la OMC o el G-20, el seguimiento y vigilancia de los procesos desarrollados en otros foros, el diálogo con las instituciones cuando así es posible y por último la propuesta concreta en aquellas cuestiones que o bien son fundamentales, o bien el movimiento ha considerado la oportunidad de hacerlo. **La capacidad del movimiento para presionar y movilizar, pero también para colocar de manera efectiva propuestas en el nivel internacional indica un nivel de madurez y organización muy importante que ya de por si debe ser tenido en cuenta por la institucionalidad global**. Haciendo un esfuerzo de concreción, lo que desde luego implica simplificar esta aportación, podemos enumerar aquellas que han tenido un mayor impacto global:

1996. FAO. Propuesta concento de SOBERANIA ALIMENTARIA.
2002. Declaración Final y Plan de Acción. Foro de la sociedad civil por la soberanía alimentaria.
2004. FAO. Propuesta de Directrices voluntarias para el desarrollo del derecho humano a la alimentación
2006. Campaña Global Reforma Agraria. Conferencia Internacional FAO
2008. Comisión de Derechos Humanos. Carta de Derechos Humanos Campesinos
2009. FAO. Propuestas y trabajo reforma del Comité de Seguridad Alimentaria.
2010. FAO. Propuestas ante la crisis alimentaria global.
2010. Propuesta de Directrices para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

CAMBIOS EN EL MARCO INTERNACIONAL Y REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS NACIONALES POR LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

ASPECTO O TEMA DEL MARCO INTERNACIONAL	PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO SOCIAL, CAMPESINO E INDIGENA	LOGROS ALCANZADOS	APLICACIÓN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES
1. Gobernanza alimentaria global FAO. Cumbres Mundiales de la Alimentación. 1996 – 2002 – 2010.	-Cuestionamiento del concepto de seguridad alimentaria y propuesta del concepto de soberanía alimentaria -Espacio de participación e interlocución. IPC. Tras La Cumbre de 2002. Seriedad y legitimidad de los debates desarrollados en los Foros paralelos y del espacio de participación social -Legitimar el mandato de la FAO y la necesidad de recuperar peso en el escenario internacional -Introducción con fuerza del derecho humano a la alimentación y desarrollar sus posibilidades -Introducción con fuerza de la necesidad de reforma agraria -Cuestionamiento del sistema internacional de Comercio en el marco de la FAO -Aportación crítica al proceso de gestión de la crisis alimentaria -Contribución al concepto de gobernanza alimentaria global y propuesta y trabajo un nuevo Comité de Seguridad Alimentaria inclusivo y activo	-La FAO ha tenido que admitir que existe un planteamiento detrás del concepto de soberanía alimentaria y en este sentido ha evolucionado su percepción institucional con respecto al tema. -Reconocimiento y un protagonismo que es progresivo del IPC y su inclusión en todos los debates. -La FAO en cierta medida se ha sentido apoyada y legitimada institucionalmente por el IPC y las organizaciones que lo componen -Aceptación por parte de la FAO de propuestas de reunión y trabajo sobre diversos temas. -Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria en el sentido propuesto por las organizaciones sociales y con amplia participación de los y las representantes	-Muchos países poco a poco han ido asumiendo la existencia del concepto de la soberanía alimentaria. -Algunos países han introducido el concepto de soberanía alimentaria dentro de las constituciones o han elaborado leyes de seguridad y soberanía alimentaria o incluso estrategias nacionales -Poco a poco las instituciones de los estados vinculadas a la dinámica internacional han ido asumiendo la existencia de un movimiento social amplio con legitimidad en estos foros y fruto de ello poco a poco (dependiendo de los contextos) las organizaciones han podido ganar ciertos espacios

PROCESO DE CONSOLIDACION DE LA VIA CAMPESINA Y DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL MARCO INTERNACIONAL



INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

1. Desarrollo del Derecho a la alimentación. ECOSOC – Consejo de Derechos Humanos y FAO	-Desarrollo efectivo del contenido del derecho humano a la alimentación: Trabajo con el relator especial, contribución a los informes nacionales, elaboración y presentación de informes paralelos nacionales, colaboración en el desarrollo de la OG Nº 12 y vinculación del derecho a la alimentación con los derechos campesinos, indígenas, pescadores y pueblos nómadas. -Propuesta de un Código de Conducta para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación. -Participación en Grupo de Trabajo Internacional para la elaboración de las directrices voluntarias para la aplicación de los gobiernos del derecho humano a la alimentación. Incidencia con su propia propuesta. -Contribución con una propuesta a la elaboración y aprobación del Protocolo facultativo del PIDESC por parte del ECOSOC	-Introducción progresiva del tema del derecho humano a la alimentación en todas las declaraciones y tratados. -El contenido hoy del derecho humano a la alimentación recogido en todos los instrumentos introduce casi todos los elementos de la soberanía alimentaria -Tenemos buenos instrumentos: Tanto la OG nº 12, como las directrices, como los informes del relator y los documentos y declaraciones posteriores al 2008 del Consejo de Derechos Humanos. -Tanto el Consejo de Derechos Humanos como la FAO tienen clara hoy la vinculación entre derechos campesinos y derecho humano a la alimentación	-Muchos gobiernos han introducido cambios en sus constituciones introduciendo el derecho humano a la alimentación. -Muchos gobiernos han elaborado leyes marco sobre derecho humano a la alimentación y han introducido cambios y fortalecido con este planteamiento sus sistemas o programas o estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional -Las organizaciones campesinas, indígenas y sociales han incrementado sus capacidades sobre este tema y su participación en los procesos nacionales ha sido alta
2. Reforma Agraria y Políticas de Tierras. Banco Mundial - FAO	-Campaña Global por la Reforma Agraria. Propuesta Propia de contenido. Levantar la situación a nivel nacional, regional e internacional, los casos de violaciones de derechos humanos y la situación respecto a la aplicación de las leyes. -Crítica a la política de tierras del Banco Mundial. Tanto en su versión tradicional como la versión desarrollada a partir de 2003. Interlocución desde la Campaña con el BM. -Volver a poner en la agenda internacional la necesidad de las políticas de reforma agraria y sobre	-Extender el debate entre las organizaciones sociales y generar de nuevo una red internacional sobre el tema. -Poner de nuevo el tema de la reforma agraria en la agenda política internacional -Que las instituciones como FAO y Consejo de Derechos Humanos tengan claro que tiene que ver con el derecho humano a la alimentación. -Quitar protagonismo al Banco Mundial sobre las políticas de tierras y elevar el de la FAO.	Algunos países han iniciado o activado los debates sobre la aplicación de las leyes de reforma agraria existentes pero que permanecían estancadas. Algunos países (gobiernos populares) han iniciado procesos para actualizar o legislar de nuevo sobre este tema. Los gobiernos africanos siguen sin comprometerse a frenar la situación y los gobiernos inversores o nacionales de las empresas inversoras tampoco han emprendido acciones de control.

INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

	todo volver a debatir las políticas distributivas. -Insistencia con los gobiernos receptivos de América Latina a partir del año 2001 y ante la FAO sobre la necesidad de abrir el debate -Vincular reforma agraria y derecho humano a la alimentación ante todas las instituciones -Colaboración y participación responsable con el desarrollo de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO 2004. Tanto en la fase preparatoria como en el desarrollo del foro y diálogo con la Conferencia. -2008. Levantar el problema del acaparamiento de tierras a nivel internacional pero sobre todo en África. Se ha contribuido junto con FAO a generar un espacio internacional de debate sobre el tema en el año 2010. -Participación en el Grupo de Trabajo para la elaboración de directrices voluntarias sobre gobernanza responsable en materia de tierras y recursos naturales. -Campaña Internacional para detener el acaparamiento de tierras en África	-Lograr el desarrollo de la Conferencia Internacional en el año 2004. -El propio proceso de las Directrices voluntarias sobre gobernanza en la tenencia de la tierra. -Se han vuelto de debatir cuestiones como tenencia (no propiedad) limite a la propiedad (acaparamiento) cuestionar o al menos reconocer de forma responsable los arrendamiento y otras formas de posesión, políticas distributivas, crítica a los procesos basados sólo en el mercado.	
3. Recursos fitogenéticos. FAO, Comisión de Medio Ambiente y OMC	-Denuncia permanente de los procesos de privatización y mercantilización de recursos. Incluye la crítica a todos los mecanismos que permiten patentar semillas y microorganismos vivos. -Campaña Internacional sobre semillas. Patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad. -Denuncia y oposición firme a temas como los OGMs. -Seguimiento del proceso de aprobación y desarrollo del Tratado de Recursos fitogenéticos para la	-La posición de las organizaciones sociales en este tema es muy clara y todavía hoy da la sensación que no se ha encontrado el espacio a través del cual influir. -En el TIRRFFAA existe la posibilidad de desarrollar los derechos del campesinado respecto a los recursos fitogenéticos. El planteamiento de partida para el desarrollo es aceptable puesto que parte del	-La sensación es que los estados han aplicado los tratados internacionales en la parte relativa a los derechos de patentes y a los mecanismos de uso y transferencia, pero apenas se han desarrollado los derechos del campesinado con políticas concretas. -Por otro lado el avance de los cultivos transgénicos sigue siendo imparable

INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

	agricultura y la alimentación. Debate entorno a la oportunidad de los derechos del campesinado. -Seguimiento y denuncia de la Convención de Biodiversidad Biológica y del Protocolo de Cartagena.	reconocimiento histórico de la labor del campesinado en la conservación y mejora, sin embargo no se ha propuesto con igual fuerza o firmeza como en otros temas.	incluso entre los gobiernos amigos de corte popular.
4. Comercio Internacional. OMC y UNCTAD Espacios regionales	-Postura estratégica de No a la OMC. Fuera OMC de la agricultura. La propuesta ha sido de confrontación total frente a la institución que amenaza la vida de millones de campesinos y campesinas. Esta postura se ha extendido a los procesos de negociación de tratados regionales o bilaterales. -Un tema a debate es la posibilidad de que de forma indirecta los gobiernos nacionales hubieran aprovechado más los resquicios que los acuerdos permiten. En el fondo este diálogo ya se hace en cada país cuando se tratan temas concretos referidos a producciones determinadas. -Si bien existieron acercamientos a la UNCTAD estos no se cuidaron y sin embargo la UNCTAD tiene planteamientos ligeramente diferentes. -Quizás se debería desarrollar una propuesta propia sobre comercio internacional de escala (independientemente de las instituciones que lo gobiernen) para poder clarificar un tema muy complejo. La ocasión de discusión de los EPAs frente al sistema de preferencias generalizado hubiera permitido un primer desarrollo.	-La Vía Campesina ha logrado movilizar y aglutinar a miles de movimientos sociales en la lucha en contra de la OMC. Se han logrado paralizar otras visiones más reformistas respecto a la postura frente a la OMC que defendían ciertas ONGDs internacionales. -La movilización social ha contribuido sin duda al descrédito social de la OMC y a que las Cumbres fueran momentos de fuerte confrontación.	-Los Acuerdos de la OMC y el resto de los acuerdos regionales tienen efecto directo en las políticas nacionales: rebaja o eliminación arancelaria, reducción de ayudas internas y definitiva eliminación de muchos de los mecanismos de control de mercados sin embargo como ya hemos visto los estados siguen manteniendo cotas negociables que no utilizan.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- FAO. *Informe sobre la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1974.
- FAO. *Informe sobre la cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1996.
- FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1996.
- FAO. *Informe de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después*. Roma
- FAO. *Informe de la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 2009.
- FAO. *Informe y Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria. Carta del Campesino*. 1979.
- FAO. *Evaluación externa del programa especial de seguridad alimentaria. Consejo de la FAO*. Abril 2003.
- FAO. *Informe final de la Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural*. Porto Alegre, 2006.
- GRAIN. *El tratado de las semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores*. Octubre 2005.
- FIDA. *Informe sobre la pobreza rural en el mundo*. Roma, 2011.
- Mundubat. *Comité de seguridad Alimentaria Mundial reformado. Informe para la sociedad civil*. Septiembre 2010

Web consultadas de las cuales se ha obtenido la información de los programas.

- www.rlc.fao.org/iniciativa.
- www.fao.org/pesa

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO III. AVANCES EN EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS

Fernando Fernández Such
Marta Rivera Ferre

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. CONSAGRACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. Breve recorrido histórico 3

2. ELEMENTOS QUE HAN FAVPRECIDO SU APLICACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS Y SU CONCRECIÓN EN POLÍTICAS NACIONALES 5

2.1 EL NOMBRAMIENTO DE LA FIGURA DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHOA LA ALIMENTACIÓN

2.2 EL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN GENERAL Nº12

2.3 LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA REALIZACIÓN ADECUADA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

2.4 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA APLICACIÓN DEL PIDESC

3. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN 11

3.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

3.2 RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN PARA LA CONSECUCIÓN DE OTROS DERECHOS HUMANOS

3.3 RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO

3.4 RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO AL RECONOCER EL CONJUNTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.5 SITUACIÓN GLOBAL POR CONTINENTES Y PAÍSES DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

4. OBSTÁCULOS EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y JUSTICIABILIDAD 23

4.1 JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO Y ACCESO A LOS TRIBUNALES. Responsabilidad de los Estados

4.2 OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS ESTADOS

5. RELACIÓN ENTRE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN 25

6. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA DE ESTADO FAVORABLE A LA PRODUCCIÓN CAMPESINA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Análisis por países de de Asia y África 27

7. CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS 31

Con la perspectiva del tiempo resulta extraordinario valorar los avances en el reconocimiento internacional del derecho a la alimentación adecuada. Tanto el reconocimiento político, social, jurídico, y el reconocimiento en los niveles nacionales e internacionales son reales y palpables. Este reconocimiento se basa en un desarrollo de su contenido impresionante, en la reivindicación nacional e internacional, su extensión en múltiples contextos, y sobre todo en la apropiación por parte de las personas y organizaciones tanto campesinas, de pescadores, de pueblos indígenas del derecho humano a la alimentación. Todo este proceso, hasta llegar a decir que realmente en este momento su contenido está marcando el desarrollo de las leyes y políticas nacionales a favor de la soberanía alimentaria. Esto es así porque todos los instrumentos internacionales que desarrollan o concretan el contenido del derecho a la alimentación, aunque sin nombrarlo explícitamente, hablan y son coherentes con la soberanía alimentaria. La extensión del derecho a la alimentación sin duda ha sido el elemento que más a favorecido la comprensión de la reivindicación de soberanía alimentaria. En este camino muchas organizaciones han aportado su esfuerzo, pero en este caso, es justo reconocer el trabajo constante de FIAN Internacional y su alianza con la Vía Campesina en el marco del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía alimentaria (IPC) con base en Roma. El trabajo concienzudo y persistente de FIAN y su vocación política de construirlo desde la realidad de las personas del campo han sido, desde luego, uno de los mayores logros sociales en estos años.

Si tuviéramos que sintetizar las claves que están determinando el éxito podríamos decir que han sido:

Los elementos que han hecho avanzar este proceso han sido:

- Trabajo constante de FIAN internacional y la multitud de documentos generados y las relaciones y redes generadas.
- Informes de misión de países de FIAN y Vía Campesina y los Informes paralelos presentados anualmente en la sesión del ECOSOC
- La Observación General Nº 12 sobre derecho humano a la alimentación
- Trabajo del Relator Especial de NNUU para el derecho a la alimentación y los informes anuales elaborados así como su alianza con la Vía Campesina y FIAN
- El reconocimiento del derecho a la alimentación en las sucesivas declaraciones internacionales
- El proceso de elaboración y la aprobación de las directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho a la alimentación adecuada
- Aprobación del Protocolo Facultativo

1. CONSAGRACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. Breve recorrido histórico

Para situar adecuadamente el logro es necesario hacer una breve aproximación histórica que recorra los hitos más importantes en este proceso de más de 50 años.

✓ El derecho a la alimentación aparece consagrado en el art 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH). Este artículo dice textualmente *"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 ....". Por si misma la DUDDHH sólo tiene un valor ético, por ello los estados decidieron elaborar una serie de Pactos que desarrollaran el contenido jurídico de los mismos así como un sistema de responsabilidades y obligaciones que les vinculara a un orden internacional.

- ✓ En 1966 La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó dos Pactos que daban respuesta a lo anterior. El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC). Para su entrada en vigor era necesaria su ratificación por al menos 35 estados, cuestión que se consiguió en el año 1976. España ratificó los acuerdos en el año 1977. La diferencia fundamental entre ambos es que mientras que los estados se comprometían a la puesta en práctica inmediata de los derechos políticos y civiles contenidos en el primero de los pactos, la salvaguarda de los segundos exige desarrollar políticas activas tendentes a garantizarlos y en ocasiones requieren gran cantidad de recursos económicos. Por ello el compromiso de los 142 estados que actualmente han firmado este pacto es ir poniéndolos en práctica de forma progresiva.

- ✓ El derecho a la alimentación se reconoce en el art 11.1. del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) que dice textualmente *" Los estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia"*.

El Art. 11.2. Además dice *"Los estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre. Para ello los estados partes adoptarán, bien individualmente, o bien mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos los programas concretos que se necesiten para: Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de los principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y utilización más justas y eficaces de los recursos naturales".* El punto b del Art. 11.2. establece, *"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 importadores de alimentos como a los exportadores"*.

- La Declaración Final de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 organizada por FAO identificó la necesidad de avanzar en el desarrollo del derecho a la alimentación. El objetivo 7.4 dice textualmente. *"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"*.

- Mayo 1999. **Observación General Nº12**[1] es reconocida como la interpretación autorizada del contenido del derecho a la alimentación, y es el instrumento de trabajo fundamental sobre el que construir el proceso a futuro. Esta Observación General 12 desarrolla tanto el concepto de derecho a la alimentación, como los deberes y responsabilidades de los estados para su aplicación, así como las relaciones existentes entre el nivel nacional e internacional para su correcta aplicación. La OG Nº 12 ha significado un salto cualitativo en el desarrollo del derecho porque por primera vez se reconoce en un instrumento

[1] *La Observación General Nº 12 completa y los informes pueden consultarse en el espacio de la FAO sobre derecho humano a la alimentación www.fao/righttofood.org*

internacional los postulados que sirven de base a la reivindicación de la soberanía alimentaria lo que permitió a las organizaciones tener un punto de presión internacional que fortalecía la estrategia de movilización. En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, en su 20ª periodo de sesiones y atendiendo a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, aprobó la Observación General Nº 12[2] relativa al derecho a una alimentación adecuada.

2. ELEMENTOS QUE HAN FAVORECIDO SU APLICACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS Y SU CONCRECIÓN EN POLÍTICAS NACIONALES

A partir de este momento son varios los pasos que favorecieron el desarrollo del derecho.

2.1 EL NOMBRAMIENTO DE LA FIGURA DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

En su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder 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 prorrogables la figura de una Relatoría Especial sobre el Derecho a la Alimentación[3]. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator Especial:

- 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.
- *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;*
- *Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."*

En base a lo anterior, el primer Relator Especial Jean Ziegler, con un equipo humano compuesto por cinco personas desarrolló una ingente labor de investigación, análisis y relación con todos los actores interesados en el desarrollo de una estrategia contra el hambre centrada en el derecho a la alimentación y en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria nacional. Todos los documentos generados han contribuido, sin ninguna duda, al impulso de su aplicabilidad por parte de los estados. A Ziegler le siguió Olivier de Shutther que ha continuado su misma línea de trabajo y que ha impulsado mucho más su función diplomática lo que ha permitido avances y reconocimientos concretos en el plano de las leyes nacionales.

[2] *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 Nº 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC. El texto completo se puede consultar en la página web creada al efecto. www.righttofood.org.*
[3] *Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social*

La labor del Relator especial de NNUU para el derecho a la alimentación se ha centrado en:

- Periodos de consulta amplios a diferentes actores interesados para detectar; casos de violación del derecho humano a la alimentación en base al contenido de la Observación General 12, buenas prácticas desarrolladas tanto por Estados como por ONG y Organismos Internacionales, así como seguimiento del desarrollo legislativo nacional del derecho a la alimentación.
- Informes anuales, donde se describen los avances y retrocesos en la aplicación del derecho humano a la alimentación[4].
- Ingente labor diplomática internacional tanto en su participación en espacios de otros organismos internacionales como en su relación con los gobiernos tanto los favorables al desarrollo como aquellos que han puesto trabas al trabajo.

En esta labor, el relator ha mantenido un diálogo permanente con las ONGDs y OSC favoreciendo nuestra incorporación al proceso de elaboración de las directrices voluntarias que desarrollarán la aplicación del derecho a la alimentación.

2.2 EL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN GENERAL Nº 12.

La Observación General nº 12, sintetiza el contenido de este derecho diciendo que *"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"*[5].

Si analizamos el texto de la Observación General nº 12, podemos encontrar algunos elementos constitutivos de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera "inseparablemente vinculado a la dignidad humana" e "inseparable de la justicia social"[6]:

- *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[7].
- *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[8].
- *Sostenibilidad:* posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras[9] . Esta sostenibilidad viene referida tanto al ejercicio individual como al comunitario y se refiere a la necesidad de que los individuos y las comunidades se alimenten por si mismos con los recursos disponibles a su alcance y eliminando la posibilidad de generar dependencia.
- *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

[4] *Los informes del relator que se pueden consultar en la misma página web www.righttofood.org.*
[5] *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 de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación. En este momento disponemos de otra Observación General, la Nº 13 que se refiere al Derecho al Agua y que durante la primera sesión del Grupo de Trabajo sobre el derecho a la alimantación fue tomada en cuenta para los trabajos posteriores.*
[6] *Observación general nº 12, párr. 4*
[7] *Observación general nº 12, párr. 9*
[8] *Observación general nº 12, párr. 7*
[9] *Observación general nº 12, párr. 7*

y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria[10].

- *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 fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles[11].
- *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[12].
- *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[13].
- *Accesibilidad física:* implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia[14].

La misma Observación General nº 12 (párr. 15) establece cuatro obligaciones de los Estados firmantes del PIDESC respecto al derecho a la alimentación[15]: Estos cuatro niveles de obligación son reconocidos en el sistema de naciones Unidas sobre Derechos Humanos y son referidos al desarrollo de cualquier otro derecho humano. Esto es sumamente importante porque todos ellos tienen implicaciones concretas a la hora de desarrollar políticas para ello.

- La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso, bien directo (alimento) o bien de las fuentes de producción de alimentos (recursos productivos: por ejemplo; tierra o caladeros)
- La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada o a los recursos que la generan
- La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole[16].

Además de las obligaciones de los Estados, la Observación general nº 12 trata las violaciones del derecho a la alimentación, que pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por éstos[17]. En este sentido, si bien la obligación de respetar, proteger, garantizar, y hacer cumplir cualquier derecho humano es de los estados y sus gobiernos, se entiende que estos ejercen su responsabilidad a la hora de: bien regular la actividad de los sectores privados dentro de sus

[10] *Observación general nº 12, párr. 10*
[11] *Observación general nº 12, párr. 11*
[12] *Observación general nº 12, párr. 12*
[13] *Observación general nº 12, párr. 13*
[14] *Observación general nº 12, párr. 13*
[15] *Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial*
[16] *Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar (ingles fulfill). Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.*
[17] *Observación general nº 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación*

estados (empresas o corporaciones) o bien de definir las normas que se aplican a través de acuerdos internacionales o de organizaciones multilaterales de las que forman parte y en las que participan.

Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas[18].

Se entiende también por violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[19].

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación[20].

2.3 DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA REALIZACIÓN ADECUADA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Aprobadas en el periodo de sesiones del año 2004 por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. Después de un proceso de trabajo que se lanza en el año 2002 al término de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después. El Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004 Las directrices voluntarias para la realización efectiva del derecho humano a la alimentación. Representan el primer intento de interpretación de un derecho económico social y cultural. Tratan de dar orientaciones prácticas a los estados para lograr la realización efectiva del derecho. El trabajo desarrollado por las organizaciones sociales agrupadas en torno al IPC fue ejemplar y tuvo repercusiones reales en la aprobación definitiva del texto. Es en este sentido, igual que en el resto de los procesos liderados desde el IPC, un buen ejemplo de trabajo de lobby coordinado de manera eficaz.

Las Directrices comienzan enumerando los instrumentos internacionales a partir de los cuales se desarrolla el contenido. Continúa enmarcando la realización efectiva del derecho humano a la alimentación dentro de un contexto de seguridad alimentaria y recuerda las obligaciones de los estados en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

El texto central lo forman 19 directrices[21]. Las directrices vienen a ser orientaciones de política en temas concretos, necesariamente interrelacionados, para el logro del derecho humano a la alimentación.

[18] *Observación general nº 12, párr. 17*
[19] *Observación general nº 12, párr. 18*
[20] *Observación general nº 12, párr. 32 Y 33*
[21] *Ver texto completo de las Directrices Voluntarias en el sitio web de la FAO. http://www.fao.org/rightofood/*

Directriz 1. Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y estado de derecho. Directriz 2. Políticas de Desarrollo económico. Directriz 3. Estrategia Nacional para el desarrollo del derecho humano a la alimentación. Directriz 4. Sistemas de mercado. Directriz 5. Respeto a las instituciones encargadas de la promoción y desarrollo del derecho a la alimentación. Directriz 6. Partes interesadas. Directriz 7. Marco Jurídico. Directriz 8. Acceso a recursos y bienes. Dentro de esta directriz se desarrolla la directriz 8.a. mercado laboral. 8.b. Tierra. 8.c. Agua. 8.d. Recursos genéticos para la agricultura y la alimentación 8.e. sostenibilidad y 8.f. servicios públicos. La Directriz 9. Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor. Directriz 10. Nutrición. Directriz 11. Educación y sensibilización. Directriz 12. Recursos Financieros nacionales. Directriz 13. Apoyo a los grupos vulnerables. Directriz 14. Redes de seguridad. Directriz 15. Ayuda alimentaria internacional. Directriz 16. Catástrofes naturales provocadas por el ser humano. Directriz 17. Vigilancia, indicadores y puntos de referencia. Directriz 18. Instituciones nacionales de derechos humanos y Directriz 19. Dimensión internacional.

La valoración de las organizaciones sociales del contenido de estas directrices es la siguiente:

- Es notable que apenas se nombre o se haga referencia a la Observación General Nº 12. Sí se cita, pero sin duda alguna el desarrollo interpretativo que hizo esta observación del derecho marco el debate posterior y resulta significativo el intento de obviar este texto que por otra parte fue aprobado.

- Las directrices parten del marco teórico de la seguridad alimentaria. Sin embargo, en el contenido y desarrollo de las mismas, se avanzan muchos de los requisitos y elementos básicos de la soberanía alimentaria.

- El marco que proporciona la directriz 2 es oportuno, sin embargo se critica sobre todo que haya limitado el desarrollo a un tema económico. Sin embargo el contenido que se le da es de sumo interés

- La debilidad de la directriz referida a las estrategias es el lenguaje permisivo que plantea. Se habla de dos estrategias. Una estrategia nacional para el desarrollo del derecho a la alimentación y una estrategia nacional de reducción de la pobreza. Tanto en esta directriz como en la anterior se hace referencia expresa a una estrategia basada en la revitalización de la agricultura familiar basada en las pequeñas explotaciones agropecuarias.

- La Directriz dedicada a los mercados si bien plantea la posibilidad de revisión del sistema de acuerdo a la realización del derecho humano, por otro lado establece la necesidad de cumplir con los acuerdos de la OMC. Otro de los aspectos que en la directriz ha quedado enunciado, pero débil, es el relativo a la responsabilidad de las empresas.

- La Directriz 7 dedicada al marco jurídico se ha visto fortalecida por la aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC.

- La directriz 8 relativa a los recursos es de sumo interés y contempla elementos muy importantes como son: la relación con el derecho al agua (OGNº15), hablar de tenencia de la tierra y no de propiedad, reconociendo así la realidad de millones de campesinos y campesinas, mencionar la necesaria reforma agraria, y advertir del peligro de liberar organismos genéticamente modificados.

- Respecto a la Directriz 12 es necesario destacar la relación con la presión internacional actual a favor de una mayor inversión en agricultura.

2.4 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA APLICACIÓN DEL PIDESC.

Mediante la Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008 fue aprobado el Protocolo Facultativo al PIDESC[22]. Este instrumento era reclamado por todas las organizaciones de derechos humanos como imprescindible para poder avanzar en el cumplimiento de este conjunto de derechos humanos. A pesar de que el sistema de derechos humanos es integral y único, sin embargo, este conjunto de derechos económicos, sociales y culturales ha tenido un camino mucho más largo en su reconocimiento precisamente debido a sus implicaciones económicas para los estados y en la necesidad de remover aspectos que forman parte de la estructura y modelo de desarrollo. Un protocolo es un instrumento adicional a un tratado internacional, ya sea para establecer un mecanismo de seguimiento de dicho tratado (en el caso que nos ocupa, el protocolo debe dar competencia al CODESC para recibir quejas en caso de violación de los DESC) o para reforzarlo, o las dos cosas a la vez. En ambos casos, el protocolo en cuestión debe ser ratificado en su debida forma por los Estados a fin de que entre en vigor y los Estados Parte sean jurídicamente responsables.

Lo que está en juego con el protocolo facultativo es el PIDESC es, en definitiva, **la justiciabilidad** en este caso del derecho a la alimentación y la posibilidad de la ciudadanía y las organizaciones sociales de presentar **quejas por violaciones concretas de los estados** ante un organismo que sienta jurisprudencia con arreglo al desarrollo del contenido[23].

La adopción de un protocolo facultativo aportaría:

- Una mayor precisión del contenido de los derechos económicos, sociales y culturales y, en consecuencia, una mejor aplicación del PIDESC.
- Una contribución al desarrollo de jurisprudencia a nivel nacional.
- La posibilidad de plantear demandas en caso de violación de dichos derechos.
- El fortalecimiento de la indivisibilidad de los derechos humanos, ya que a nivel internacional no existe por ahora un mecanismo que sancione violaciones de derechos económicos, sociales y culturales.
- Un complemento a los mecanismos internacionales ya existentes.

El debate en torno a la necesidad de elaboración de un Protocolo Facultativo del PISEC se inicia en el año 1990. Desde esta fecha el CODESC ha dedicado varias sesiones de trabajo a la discusión de este tema e incluso llegó a tener un proyecto de protocolo encima de la mesa que fue aprobado como tal en el año 1996. Pero es en el año 2003 con la Resolución 2003/18 adoptada por consenso cuando se crea un Grupo de Trabajo abierto encargado de examinar según el mandato “las opciones que sean posibles”. El hecho de que el mandato fuera tan abierto permitió esquivar los debates por parte de algunos estados

[22] *Protocolo Facultativo del PIDESC . Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008*
[23] *Cinco de los siete órganos de control en el ámbito internacional, ya disponen de un protocolo que prevé un procedimiento de quejas. Se trata del Comité de Derechos Humanos (que se ocupa de los derechos civiles y políticos), del Comité sobre la Discriminación Racial, del Comité Contra la Tortura, del Comité sobre los Inmigrantes y del Comité sobre la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación contra las Mujeres. La experiencia de estos comités es rica en jurisprudencia11 y ha podido clarificar, mediante el tratamiento de casos concretos, el alcance de los derechos de los que se ocupan y ayudar a incitar a los Estados Parte a respetar y cumplir con sus compromisos de mejor manera.*

Respecto a la forma del procedimiento previsto.

Existen dos formas de iniciar el procedimiento:

- Por iniciativa del propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando conoce una situación grave. Inicia un proceso de investigación en el cual invita al estado afectado a participar.
- Por iniciativa de personas individuales o por grupos de personas afectadas. Se admitirán también las comunicaciones y quejas presentadas por ONGDs y OS siempre que cuenten con el consentimiento y aceptación de las personas afectadas. Las personas afectadas (no las organizaciones representantes) deberán estar bajo la jurisdicción del estado afectado.

El protocolo excluye varias cuestiones importantes:

- Excluye la posibilidad de que un estado pueda presentar una queja frente a otro estado. Esta restricción es absurda puesto que los estados son sujetos de derecho internacional.
- Excluye la posibilidad de que una organización pueda presentar una queja basándose en indicios sin contar con la aceptación expresa de las personas afectadas. Esta restricción limita la posibilidad de acción sobre todo teniendo en cuenta que las personas señaladas pueden sufrir persecución directa o a sus familiares por parte del estado denunciado.
- Para presentar una queja debe hacerse después de haber agotado todas las instancias jurisdiccionales del estado afectado y dentro del plazo de un año desde la última resolución.
- El Comité emitirá un dictamen con recomendaciones dirigidas al estado y a otras instituciones.

3. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Las Constituciones generalmente incluyen una declaración de derechos humanos fundamentales que son indispensables para orientar y limitar la acción del gobierno. La supremacía de la Constitución implica que todas las leyes internas deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y que, en caso de conflicto, siempre imperarán las normas constitucionales. Por lo tanto, la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución le otorga a este derecho la más sólida de las bases. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también constituye una protección contra la revocación de este derecho fundamental por conveniencia política; en la mayoría de los países, a diferencia de las leyes ordinarias, modificar la Constitución requiere procedimientos especiales para garantizar una mayor durabilidad. Además casi todas las constituciones recientes o al menos las que han sido modificadas últimamente reconocen el derecho a reclamar ante los tribunales la vulneración de los derechos humanos y prevén recursos específicos o procedimientos judiciales para hacer efectivo este derecho de reconocimiento y reparación en su caso. En ocasiones se trata de recursos específicos como el recurso de amparo, en otras ocasiones se puede hacer valer ante los tribunales en todos los procedimientos ordinarios, y en otras ocasiones se han creado procuradurías especiales para los derechos humanos y en algunos casos incluso especiales para el derecho a la alimentación adecuada.

Existen cuatro formas en las que encontramos recogido el derecho a la alimentación en las constituciones:

3.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN.

Si bien hasta hace poco el derecho a la alimentación no aparecía reconocido de forma explícita, cada vez más se ha incorporado con significado propio. En ocasiones el derecho aparece reconocido de forma explícita para todas las personas y en otros casos se le reconoce a determinados grupos vulnerables como los niños y niñas. Lo que sí podemos comprobar es como los países que lo reconocen de forma directa han desarrollado posteriormente una estrategia mucho más amplia, clara y ambiciosa con respecto a la seguridad alimentaria y en muchos casos han incorporado el término soberanía alimentaria en su desarrollo. Podemos decir que la inclusión directa del derecho implica una vocación política mucho más clara también por el desarrollo de un modelo agropecuario acorde con la soberanía alimentaria. Este proceso de reconocimiento institucional entendemos que es un ejemplo de buenas prácticas puesto que abre en si mismo una serie de posibilidades enormes para el abordaje como elemento clave del modelo de desarrollo.

Ejemplos de este caso son:

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia *artículo 16*. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población61

Constitución del Ecuador *artículo 13*. El derecho a la alimentación incluye el acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos. El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho a la soberanía alimentaria.

Constitución de Sudáfrica *artículo 27.1*. Toda persona tiene derecho a tener acceso a [...] b. alimento y agua suficientes; y c. seguridad social así como asistencia social adecuada, en caso de no disponer de los medios de subsistencia para sí y su familia. 2. El Estado debe adoptar las medidas legislativas correspondientes y otras disposiciones, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la progresiva realización de cada uno de estos derechos.

Ejemplos de países que reconocen de forma explícita el derecho solo para la población infantil hay muchos[24].

Constitución de Colombia artículo 44. Los niños tienen el derecho fundamental a: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, una alimentación adecuada.

[24] *Brasil (Art. 227), Colombia (Art. 44), Cuba (Art. 9), Guatemala (Art. 51), Honduras (Art. 123), Panamá (Art. 52), Paraguay (Art. 54), y más específicamente, niños indígenas: México (Art. 4) y Costa Rica (Art. 82), Sudáfrica (Art. 28(1.c)) y prisioneros y detenidos: Sudáfrica (Art. 35.2.e).*

3.2 RECONOCIMIENTO DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO NECESARIO PARA ALCANZAR OTROS

Esta es una fórmula común en muchas constituciones que deja el derecho a la alimentación sujeto a numerosas interpretaciones respecto a su aplicabilidad. Los estados utilizan fórmulas muy diversas para ello: reconocerlo como parte del estándar de vida adecuado, o reconocerlo incluido el derecho a un salario mínimo que permita la subsistencia adecuada, o incluirlo dentro del derecho al desarrollo.

Ejemplos de este reconocimiento:

Constitución de Moldavia. ***Artículo 47.1*** El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que toda persona cuente con un estándar de vida digno, por medio del cual la salud y el bienestar estén asegurados para esa persona y su familia en base a la disponibilidad de alimento, vestido, abrigo, asistencia médica y servicios sociales.

Constitución de Malawi. ***Artículo 30.2.*** El Estado adoptará las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras, la igualdad de oportunidades de todos para acceder a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, abrigo, empleo e infraestructuras.

3.3 RECONOCIMIENTO COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA DE ESTADO

Las Constituciones de muchos países no hacen referencia explícita a la alimentación en las disposiciones sustantivas o declaraciones de derechos, no obstante, sí mencionan la alimentación o la seguridad alimentaria, o el mejoramiento de los niveles de nutrición y el nivel de vida, en los principios rectores, es decir, las disposiciones que definen las metas o principios de las políticas de Estado[25]. Los principios rectores son declaraciones de principios. Suelen representar los valores a los que aspira la sociedad, si bien al momento de ser redactados podrían no reflejar fielmente la realidad de la sociedad en términos generales. Estas disposiciones constitucionales, por lo general, sirven de orientación a la acción del gobierno, particularmente en el ámbito socioeconómico. Hasta qué punto los principios rectores se aplican a las políticas de estado depende de cada país. Del mismo modo, en la India, a pesar de que los principios rectores partieron como directrices sin fuerza ejecutoria, gracias a la insistencia del Tribunal Supremo, se transformaron en disposiciones y herramientas constitucionales eficaces para alcanzar las metas socioeconómicas. En varios casos, el Tribunal Supremo de la India, basándose en las disposiciones constitucionales para los principios rectores de las políticas de Estado, consideró que el derecho a la vida también comprende el derecho a la alimentación.

[25] *Bangladesh (arts. 15 y 18), Etiopía (Art. 90), India (Art. 47), Irán (arts. 3.12 y 43), Malawi (Art. 13.10), Nepal (Art. 33h), Nigeria (Art. 16.2d), Pakistán (Art. 38), Panamá (Art. 110.1), Sierra Leona (Art. 8.3a), Sri Lanka (Art. 22, 27.c) y Uganda (Art. 14.2).*

Constitución de Nigeria. ***Artículo 16. (2).*** El Estado dirigirá sus políticas a:

... (***d)*** proveer a todos los ciudadanos abrigo apropiado y adecuado, alimento apropiado y adecuado, un salario nacional mínimo razonable, atención de salud y pensión en la vejez y subsidios de enfermedad y bienestar para los discapacitados.

Constitución de Sri Lanka. ***Artículo 27.1*** El Estado se compromete a establecer una sociedad democrática socialista en Sri Lanka, dentro de cuyos objetivos se incluyen:

….***(a)*** el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas; ... **(*c)*** el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, que incluye alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, la mejoría continua de las condiciones de vida y el goce pleno del tiempo libre y las oportunidades sociales y culturales de que dispongan.

3.4 RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO DENTRO DE LA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En muchos países, la Constitución no hace referencia explícita a la "alimentación" o la "nutrición" pero sí consagra otros derechos humanos en los cuales el derecho a la alimentación esta parcial o totalmente implícito. Estos incluyen el derecho a un nivel de vida adecuado o aceptable o al bienestar; el derecho a los medios necesarios para vivir dignamente; el derecho a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia; y el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente. También existe el derecho a la seguridad y asistencia social. Por lo tanto, el hecho de que el derecho a la alimentación no esté reconocido explícitamente en la Constitución nacional no implica necesariamente que no esté garantizado de *modo alguno* en el país. Dependiendo de la tradición jurídica del país, el derecho a la alimentación puede interpretarse como parte inherente a otros derechos humanos. Podría ser suficiente integrar otras disposiciones constitucionales en el compromiso político general del Estado o los principios rectores para impulsar la aplicación de este derecho. Por ejemplo, podrían existir políticas de Estado para promover el bienestar, el derecho a un empleo y el derecho a la seguridad social (en caso de desempleo o incapacidad para trabajar). Como se ha indicado previamente, en la India, el derecho fundamental a la vida ha sido interpretado de manera más amplia por los tribunales haciendo referencia a los principios rectores. Esto establece una relación dinámica entre los derechos fundamentales y los principios rectores de la Constitución, y abre el camino para el cumplimiento de estos principios como derechos individuales

3.5 SITUACIÓN GLOBAL DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

A partir del análisis de los casos estudiados respecto al avance de políticas para la soberanía alimentaria podemos afirmar que el reconocimiento constitucional reciente del derecho humano a la alimentación constituye un buen punto de partida para el desarrollo de una política de estado en materia de soberanía alimentaria. No podemos olvidar que el contenido del derecho a la alimentación recogido en la OG Nº 12 y en las Directrices voluntarias y también a lo largo de todos los informes elaborados tanto desde la relatoría especial como desde la Comisión de Derechos Humanos establece un buen estándar de partida.

Somos conscientes de que el reconocimiento constitucional sin más no garantiza el desarrollo y que en todo caso el reconocimiento constitucional para que sea efectivo exige el desarrollo legal, sin embargo, el análisis nos ha mostrado cómo, en general, tras el reconocimiento, bien explícito, o bien como uno de los principios rectores de la política de estado, se suceden una evolución legislativa y política muy importante. Como luego veremos son sobre los países que han reconocido el derecho humano a la alimentación los que han desarrollado luego un marco institucional mucho más completo que incluye o bien una Ley marco o bien un sistema nacional o bien la definición de una estrategia nacional. Además comprobamos como en muchas ocasiones este reconocimiento se acompaña ya de un reconocimiento de la soberanía alimentaria como principio rector de la política de estado

Por todo lo anterior podemos afirmar que los avances en las políticas de estado para la soberanía alimentaria hoy en día parten en buena medida del reconocimiento del derecho a la alimentación. Probablemente como luego veremos, cuando este reconocimiento está acompañado de otros como el carácter social de la propiedad, el límite del latifundio, el desarrollo del sector agropecuario o el reconocimiento del derecho de las familias rurales al bienestar se va armando un marco institucional de estado mucho más completo. Por otro lado, si este reconocimiento estuviera acompañado del reconocimiento de los derechos campesinos tal y como los recoge la declaración presentada por la Vía Campesina, o el derecho a la tierra tendríamos un marco político muy completo. Consideramos por lo tanto un camino de futuro la posibilidad de avanzar en este reconocimiento constitucional.

En todo caso comprobaremos la disparidad existente entre los tres grandes continentes; mientras que en América Latina se ha producido un avance importantísimo en el reconocimiento, Asia y África todavía no acaban de recogerlo y la mayoría de los estados simplemente hacen la referencia a la adhesión a la carta internacional de derechos humanos o reconoce el derecho a la salud y la protección social.

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Bolivia	16°, otras menciones 82°, 321°	2007
	Brasil	6°, otras menciones 7°, 208°, 212°, 227°	2010
	Ecuador	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	2008
	Haití	Art. 22, derecho a la alimentación	2006
	Nicaragua	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	1995 (2000)
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.	Bolivia	16°, otras menciones 82°, 321°	2007
	Ecuador	3° y 66°, otras	2010
	Salvador	35 y otra mención en el 32	1983 (2007)
	Nicaragua	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	1995 (2007)
	Paraguay	54 y menciones en el 53	1995 (2006)
	Venezuela	305	2008
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	Bolivia	305	2007
	Venezuela	16	2008
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Guatemala	99 y otras menciones 51	1985 (1993)
	Panamá	110	1972 (1994)
	República Dominicana	8	2002
	Honduras	150	1985 (2005)
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.	Guatemala	51 y otras menciones en 99	1985 (1993)
	Colombia	44	1991 (2005)
	Cuba	9	1976 (1992)
	México	4°, otra mención 2° B III	1917 (2008)
	Panamá	56	1972 (2004)

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.	Paraguay	53 y otra mención 57	1992 (2002)
	Honduras	56	1985 (2005)
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Argentina	75	1994
	Costa Rica	6	1949 (2003)
	Perú	5	1993 (2005)
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Chile	19	1981 (2005)
	Salvador	35°-38°, 66°-70, 101°	1983 (2007)
	Uruguay	44,46, 67	1967 (2004)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en los diversos documentos disponibles en el espacio web de fao/righttofood.org

ASIA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Ningún país reconoce explícitamente el derecho a la alimentación		
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.	Nepal	El estado reconoce el derecho a la soberanía alimentaria de los ciudadanos (Art. 18.3)	2004
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	Irán	El deber del estado de garantizar la alimentación (Art. 3 y 43)	1979
	Corea del Norte	El estado debe garantizar la capacidad de alimentarse (Art. 26)	2009
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Suriname	El estado tiene que poner las condiciones para el desarrollo de una vida plena con estándar de calidad adecuado -alimentación incluida-. (Art. 24)	
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.			
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.			

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Afganistán	Preámbulo – Art. 7 y Art. 58	Año 2004
	Hong Kong	Capítulo 4 entero recoge el tratado DESC	Año 1990
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Armenia	Derecho a la salud (Art. 34)	Año 2005
	Azerbaijan	Derecho a la salud (Art. 41)	Año 1995
	Bahrain	Derecho a la salud (Art. 8) y la protección social (Art. 5)	Año 2002
	Bielorusia	Derecho a la salud (Art. 45) y a la seguridad social (Art. 47)	Año 2002
	Cambodia	Derecho a la salud (Art. 72) y a la seguridad social (Art. 75)	Año 1993
	China	Derecho a la salud (Art. 21)	Año 2004
	Indonesia	Derecho a la salud y medioambiente sano (Art. 28)	
	Irak	Reconoce el derecho a la salud y la protección social en función de las posibilidades del estado (Art. 14)	2004
	Japón	Derecho a la salud y seguridad social (Art. 25)	1994
	Kuwait	Derecho a la salud (Art. 15)	1962
	Mongolia	Derecho a la vida (Art. 6)	1992
	Nepal	Derecho a la salud y medio ambiente sano (Art. 26)	1990
	Corea del Sur	Derecho a la salud (Art. 36)	1987
	Omán	Derecho a la salud y medio ambiente sano (Art. 12)	1996
	Qatar	Derecho a la salud (Art. 23)	2003
	Arabia Saudí	Derecho a la salud (Art. 31)	1993
	Siria	Derecho a la salud (Art. 46)	1973

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones de los estados asiáticos. Existen algunos estados que no tienen constituciones como tales o cuyas constituciones no recogen ningún precepto respecto a los derechos humanos

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Kenia	Derecho a la alimentación (Art. 43) y el resto de los DESC	2004
	Sudáfrica	Derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria (Art. 27)	
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.			
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	RD. Congo	Menciona como derecho la seguridad alimentaria (Art. 45)	2006
	Uganda	El deber de garantizar la seguridad alimentaria (Art. XIV) y la nutrición adecuada (XXII)	1995
	Malawi	Derecho a la nutrición adecuada (Art. 23)	
	Sudáfrica	La seguridad alimentaria como política rectora del estado (Art. 27)	1994 1996
	Namibia	La planificación del estado para alcanzar una nutrición aceptable (Art. 96)	1997
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Etiopia	Reconocer el deber del estado de proporcionar el acceso a los alimentos (Art. 90) no el derecho a la alimentación como política de estado	1995
	Nigeria	Reconoce el deber del estado de garantizar el acceso a una alimentación adecuada	
	Congo	(Art. 34) Todos los ciudadanos tienen derecho a un estándar de calidad adecuado que incluye la alimentación	1999
	Gambia	Reconoce el deber del estado de garantizar el acceso a los alimentos (Art. 219) no el derecho a la alimentación como política de estado	

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.			
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.			
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Mauritania	Reconocimiento de los derechos humanos y de la Carta africana de DDHH (Preámbulo)	1996
	Mali	Adopta la carta africana de DDHH y reconoce específicamente los DESC (Preámbulo)	2006
	Camerún	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Ruanda	Adhesión a la carta de derechos humanos y a la carta africana	2002
	África Central	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Burundi	Adhesión a la carta de DDHH y la carta africana (Preámbulo)	
	Tanzania	Adhesión a la carta de derechos humanos (Art. 9)	2004
	Guinea Ecuatorial	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	1996
	Gabón	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Etiopia	Reconocimiento de los DESC (Art. 10)	2002
	Madagascar	Adhesión a la carta de derechos humanos (Preámbulo)	1992

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Senegal	Adopta los DDHH, carta africana de los derechos, derechos de la infancia (preámbulo) y los DESC (Art. 8)	
	Burkina Fasso	Reconocimiento y adhesión a la carta de DDHH	
	Eritrea	Reconocimiento de los DESC (Art. 21)	1997
	Níger	Reconoce los derechos humanos (Preámbulo)	2010
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Argelia	Derecho a la salud (Art. 53)	1994
	Libia	Derecho a la salud (Art. 14)	1987
	Egipto	Derecho a la salud (Art. 16)	1991
	Guinea Bissau	Derecho a la salud (Art. 16 y 17)	2006
	Swazilandia	Derecho a la salud (Art. 58)	
	Chad	Derecho a la seguridad social (Art. 40)	
	Liberia	Derecho a la salud (Art. 6)	
	Cabo Verde	Derecho a la salud (Art. 61)	
	Angola	Derecho a la salud (Art. 30) y a la seguridad social (Art. 29)	
	Ghana	Derecho a la salud (Art. 24)	1992
	Mozambique	Derecho a la salud (Art. 51)	2003
	Togo	Derecho a la salud (Art. 34)	
	Sudán	Derecho a la salud y la seguridad social (Art. 19 y 46)	2004

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones nacionales

4. OBSTÁCULOS EN EL AVANCE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y JUSTICIABILIDAD

En su trabajo de análisis de los diferentes aspectos y problemáticas en torno al derecho a la alimentación, los relatores especiales nombrados por la ONU, han mantenido diálogo con muy diversos actores, tanto organismos especializados de la propia ONU, como otras instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, etc. Uno de los puntos de encuentro con algunos de estos actores, especialmente las organizaciones sociales, es el considerar que el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación requiere un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur[26].

El Relator especial ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente a la realización del derecho a la alimentación[27]:

- Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial. Impacto de los acuerdos de la OMC sobre el derecho a la alimentación.
- El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria.
- La evolución de la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación.
- Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria.
- La corrupción.
- El acceso a los recursos: tierra, agua, semillas, caladeros, recursos forestales, el crédito, y la tecnología.
- La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

Prácticamente en todas estas esferas se pone de manifiesto una notoria falta de coherencia entre algunas políticas y actuaciones tanto estatales como de organismos supranacionales y el derecho a la alimentación consagrado en la DUDDHH y en el PIDESC. El propio Relator Especial afirma que *"las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Comercio se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington, poniendo el acento en la liberalización, la desregulación, la privatización y la limitación de los presupuestos nacionales de los Estados, modelo que en muchos casos produce mayores desigualdades"*[28].

4.1 JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO Y ACCESO A LOS TRIBUNALES. Responsabilidad de los Estados

En su informe de enero 2002, el Relator especial para el derecho a la alimentación dedica un especial interés a la posibilidad de que el derecho a la alimentación sea susceptible de ser juzgado por un tribunal de justicia y a que se pueda obtener por este medio una adecuada reparación en caso de violación[29]. A pesar de que las posibilidades de reclamo judicial estaban condicionadas por la naturaleza de este derecho hoy en día la mayoría de la doctrina considera perfectamente exigible el cumplimiento de cualquier derecho humano ante las autoridades nacionales a pesar de que siguen existiendo autores que consideran que los derechos económicos, sociales y culturales no son justiciables.

[26] *Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Párr. 68*
[27] *Se pueden encontrar más desarrolladas en los párrafos 69 a 80 del informe citado.*
[28] *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 138*
[29] *Ibíd. Párr. 30. Hay un tratamiento extenso de este tema en los párrafos 29 a 71 del citado informe.*

No obstante las limitaciones siguen existiendo:

- Por una parte el derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho: El Art. 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos: *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*.

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

"En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"[30].

- El art. 2.3 permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos: "Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU: *"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"*[31].

En este terreno no obstante se ha ido avanzando y algunos países han desarrollado leyes que lo permiten, pero sobre todo ha sido la práctica judicial concreta sobre la base de casos reales, el empuje de las Directrices Voluntarias que invitan a los Estados a contemplar mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables (Directriz 7.2) y la aprobación del Protocolo Facultativo lo que han ido empujando esta posibilidad.

El desarrollo de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se está logrando como no puede ser de otra forma a partir de la aprobación de leyes marco sobre derecho humano a la alimentación o leyes sobre seguridad alimentaria o leyes sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. El análisis de estas leyes lo haremos en el siguiente capítulo puesto que este ha sido uno de los ámbitos donde las organizaciones campesinas, indígenas y sociales han hecho

[30] *Observación general nº 12, párr. 17*
[31] *Observación general nº 12, párr. 33*

una mayor aportación como parte de la estrategia de hacer avanzar la realización efectiva de este derecho.

4.2 OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS ESTADOS

También en la Observación general y en las directrices, se señalan tres situaciones concretas en las que los Estados tienen que poner especial atención en garantizar este derecho:

- Deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica.
- Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.
- Los estados deben controlar la acción de sus empresas en el extranjero. Cuando una empresa por su acción concreta vulnera el derecho a la alimentación de las personas ciudadanas del país en el cual se encuentra la sede podrá ser sometida por las personas afectadas a los tribunales e instancias nacionales. El problema es cuando la vulneración es extraterritorial, es decir cuando el daño se produce en otro país. Los estados son los garantes y tienen cauces para penalizar a las empresas.

Por todo ello hay que entender que el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende, a través del cauce de una cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, a toda la comunidad internacional.

5. RELACIÓN ENTRE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL AVANCE DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Si hay un ejemplo claro en el cual la acción de incidencia y movilización de las organizaciones sociales ha dado sus frutos, este es el reconocimiento internacional del derecho a la alimentación. Su carácter como derecho económico y social dificultó su desarrollo inicial, pero ha sido la acción combinada entre las organizaciones sociales junto con Naciones Unidas a través primero de su relator especial y después de la propia FAO lo que ha logrado su desarrollo.

Visibilizar este proceso de forma esquemática es importante para poder reconocer uno de los logros más importantes en el avance de la soberanía alimentaria.

EL PROCESO DE AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN COMO IMPULSOR DE LAS POLÍTICASPARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

CALDEO Y PROPUESTAS OS/OCs

- 1996. Foro Paralelo. Presión sobre contenido de derecho humano a la alimentación y propuesta de soberanía alimentaria.
- 1999. Propuesta FIAN y aliados. Código de Conducta derecho humano a la alimentación
- 2000 – 2004. Trabajo intenso de las OSC junto al Relator Especial del DHA
- 2000 en adelante. Elaboración y presentación de informes paralelos nacionales al CODESC por parte de la red internacional de organizaciones junto a FIAN
- 2002 a 2004. Grupo de trabajo en el marco del IPC. Propuesta de Directrices Voluntarias y seguimiento y participación en el G.T
- 2004 a 2008 Especialmente. Propuesta y seguimiento del Protocolo Facultativo del PIDESC

AVANCES EN EL PLANO INTERNACIONAL

- 1966. Reconocimiento internacional en el PIDESC
- 1996. Cumbre Alimentación FAO Asume el derecho.
- 1999. CODESC aprueba la Observación General Nº 12
- 2000. AG de ECOSOC nombra el Relator Especial para el Derecho a la alimentación
- 2002. Cumbre Mundial de la Alimentación. Mandato. Grupo de Trabajo elaboración directrices.
- 2004. Consejo de la FAO. Aprueba las directrices
- 2008. Aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC

APLICACIÓN EN LOS ESTADOS Y DESARROLLO LEGAL

- 1996 a 2004. Desarrollo del Programas especiales para la seguridad alimentaria. FAO – apoyo a países
- 2000 en adelante. Los estados deben dialogar con el Relator especial a la hora de elaborar los informes anuales y reciben la presión de unas organizaciones sociales cada vez más formadas en este tema.
- 2003. Argentina aprueba la primera ley de seguridad alimentaria y nutricional que recoge el derecho humano a la alimentación; a partir de este momento se extienden por una parte las propuestas de leyes similares por las organizaciones sociales y la aprobación de las mismas por los estados
- 2000 Nicaragua recoge en la constitución el derecho a la alimentación. A partir de 2007 se extienden en las sucesivaS reformas constitucionales el reconocimiento del derecho.

Fuente. Elaboración propia a partir de materiales diversos y documentos sobre el proceso

6. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA DE ESTADO DIRIGIDA AL SECTOR AGROPECUARIO CAMPESINO Y COMPATIBLE CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Análisis por países de Asia y África

Los avances en el reconocimiento del derecho a la alimentación, si bien constituyen un buen punto de partida, se ven reforzados si las constituciones reconocen otros derechos o principios rectores de la política económica dirigida al campo y que contribuyen al logro de la soberanía alimentaria. El análisis constitucional nos muestra cómo los estados recogen muchos principios y cuestiones de enorme utilidad en la lucha de las organizaciones campesinas y sociales y que desde luego permiten la elaboración de propuestas mucho más consistentes. En la mayoría de los casos estos preceptos no son constitutivos de derechos salvo un reconocimiento bastante común del derecho a la tierra como fuente de sustento para las familias campesinas, sino más bien principios rectores de las políticas económicas de los estados.

En muchos casos la orientación de estos principios rectores es coherente con la soberanía alimentaria que las organizaciones defendemos. Por ello nos fijaremos precisamente en estos aspectos positivos y que desde luego pueden ayudar al avance político

Vamos a recoger de forma sistemática la información de Asia y África precisamente porque por un lado sus constituciones son mucho más explícitas en estos asuntos, y por otro lado para establecer otros puntos de partida diferentes a los del derecho a la alimentación cuyas constituciones todavía no lo han reconocido.

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
AFGANISTÁN	Recoge la obligación del estado de desarrollar planes de desarrollo de la agricultura y ganadería para mejorar las condiciones de vida del campesinado, y pastores nómadas (Art.14)
BAHRAIN	La tierra debe ser productiva y establecerá medidas para que el campesinado posea la tierra.(Art. 9)
CAMBOYA	Especial atención a la situación de las mujeres rurales (Art. 46) Art. 61 señala que el estado debe promover el desarrollo, sobre todo de áreas remotas y la agricultura, promoviendo políticas de agua, electricidad, carreteras y acceso a sistemas de crédito. Art. 62 señala la obligación del estado de proteger los precios de los productos agrarios y ayudarles a la comercialización
CHINA	Art. 8 describe los derechos de los colectivos rurales económicos de labrar la tierra para uso privado, con los límites de la ley. Art. 10 señala que la tierra en zonas rurales y periurbanas pertenecen a estos colectivos (salvo excepciones), y su uso debe ser racional. Tiene su propia declaración de los derechos humanos (1979) donde explícitamente señala que los jóvenes que viven de la agricultura tienen derecho a una distribución justa de los beneficios
INDIA	Los principios de las políticas del Estado indio deben garantizar la distribución para el bien común, incluidos los recursos materiales de la comunidad, evitando la concentración de los medios de producción (art. 39).

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
INDONESIA	Los sectores de producción importantes para el país y que afectan a la vida de las personas pertenecen al estado, así como la tierra, agua y recursos naturales. Un objetivo fundamental será la autosuficiencia (Art. 33)
IRÁN	Un objetivo será la autosuficiencia en el ámbito agrícola (Art. 3) con énfasis en incrementar la producción agropecuaria para evitar dependencias (Art. 43). Las Tierras no cultivadas o abandonadas, pastos abiertos, deben ponerse a manos del Estado (Art. 44).
MONGOLIA	La tierra y recursos naturales, incluido subsuelo son del estado (salvo la que esté en manos privadas). El estado puede expropiar si se hace mal uso de la tierra, inclusive si el uso afecta a la salud de la población o el medioambiente (Art. 6). También puede dejar tierra, sólo a los mongoleses/as, que no pueden traspasar a extranjeros (6).
NEPAL	El Estado debe crear condiciones para el progreso de las personas dependientes de la agricultura, introduciendo medidas que incrementen la productividad introduciendo criterios de crecimiento industrial y programas de reforma de tierras (26).
COREA DEL NORTE	En base a una revolución técnica y rural, el estado industrializará y modernizará la agricultura con el objetivo de eliminar diferencias entre áreas rurales y urbanas, y las diferencias de clase entre trabajadores/as y campesinado (28).
COREA DEL SUR	El Estado recoge el principio de la tierra para quien la trabaja (121). El uso de la tierra debe seguir principios de eficiencia y equilibrio, uso racional tierra agrícola (122). El Estado debe garantizar desarrollo equilibrado entre regiones y proteger intereses de las personas pescadoras y agricultoras, estabilizando precios productos agrarios y pesqueros, manteniendo equilibrio oferta-demanda y mejorando sistemas de distribución y comercialización (123). El Estado también promueve las organizaciones de pequeños y medianos agricultores y agricultoras, así como pescadores y pescadoras (123). El Estado garantiza la protección de los consumidores y la calidad de los productos (124)
SIRIA	Las leyes definen el máximo de propiedad agraria para garantizar la protección de los agricultores y trabajadores agrícolas (16). Especial atención a la salud en el medio rural (47).
EGIPTO	El pueblo debe controlar los medios de producción (Art.24). Reconoce propiedad pública, privada y cooperativa. Incluye un máximo de propiedad de la tierra para proteger al campesinado (Art. 37) Garantiza la participación pequeño campesinado y artesanos con un 80% en los consejos directores de las cooperativas agrarias e industriales (Art.26). Campesinos y trabajadores deben suponer al menos la mitad de los representantes de la Asamblea de los Pueblos (Art. 87) y los consejos locales (Art.162) y la Shoura (en este caso 50% de los 2/3 permitidos- (Art.196)
SÁHARA OCCIDENTAL	El territorio es del estado (Art.14); los bienes públicos (minas, recursos energéticos, agua) son del pueblo (Art. 17)

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
SUDÁN	Reconoce el derecho a un medio ambiente sano y el deber del estado a su protección y la promoción de la biodiversidad (Art.11), así como a un uso sostenible de los recursos naturales. El estado debe garantizar la igualdad de género (Art. 15). Dedica un capítulo a la tenencia de tierras (186-189) Capítulo sobre la explotación de los hidrocarburos debe incluir los intereses de las comunidades locales y empoderamiento local (Art. 190)
ERITREA	Los recursos productivos (tierra, agua) y naturales son del estado (Art. 23) que debe promover un uso sostenible de los mismos (Art. 10) preservando los intereses de las generaciones futuras y asegurando la participación de las personas
ETIOPÍA	Los objetivos económicos no aspiran al crecimiento económico, sino a la distribución equitativa (Art.89)
SOMALIA	En revisión desde 2006 con ayuda de las NNUU. En breve está prevista su publicación
SENEGAL	El Estado garantiza acceso a la salud a personas que habitan el medio rural, especialmente a las mujeres (Art.17)
GUINEA	Nueva constitución de 2010, pero no encuentro texto todavía disponible
SIERRA LEONA	Hace referencia a la autosuficiencia alimentaria a partir de la promoción de la agricultura (Art.7). Permite la toma de tierras para la conservación de los suelos, recursos naturales y desarrollo agrícola si el dueño/a no cumple dicha función (art21)
LIBERIA	Promover la participación de la ciudadanía en aspectos de manejo de recursos naturales (Art. 7) Los recursos minerales pertenecen al estado (Art.22)
TOGO	Reconoce a la ciudadanía y colectivos territoriales el derecho a una redistribución equitativa de las riquezas nacionales (Art. 38). Reconoce los “jefes” tradicionales de las tribus rurales (Art. 143).
NIGERIA	Permite la toma de tierras para la conservación de los suelos (Art. 30). Menciona el acceso a una alimentación adecuada (Art. 16), a una distribución equitativa y evitar la concentración de riqueza en unos pocos(Art.16) El Estado debe proteger el aire, tierra y agua y preservar los valores culturales (Art.20).
GUINEA ECUATORIAL	El estado debe garantizar la propiedad de la tierra al campesinado (Art. 29)
CONGO	Reconoce el derecho inalienable de las y los congoleses a poseer sus riquezas naturales (Art. 54) y al desarrollo social, cultural y económico (Art.55). Establece que la contaminación del ambiente y el mar de origen extranjero es un crimen (Art. 48).
UGANDA	Reconoce la posibilidad de que el sistema político se pueda cambiar por referéndum y esté basado en movimientos políticos de base (movement political system) (Art.70). Reconoce formas tradicionales de propiedad de la tierra (Art. 237). El territorio pertenece al estado (244)

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
KENYA	Garantiza acceso equitativo a la tierra y promueve manejo sostenible territorio (Art.60). Reconoce propiedad comunal (Art. 61, 63). El estado tiene la obligación de proteger el conocimiento indígena, la biodiversidad y los recursos genéticos de las comunidades, promover la participación pública en el manejo del territorio (Art. 69)
BURUNDI	La gestión sostenible de los recursos naturales recae en el estado (Art. 35). El Estado está obligado a favorecer especialmente el desarrollo rural (Art.56)
TANZANIA	Limita la concentración de los beneficios (Art.9) y los recursos nacionales deben encaminarse a la erradicación de la pobreza (Art.9). La gestión sostenible de los recursos naturales recae en el estado (art. 35).
ANGOLA	El territorio es del Estado que debe proteger recursos naturales para beneficio de la comunidad (Art.12). Las tierras son del Estado que debe garantizar el acceso a las mismas por el campesinado (Art.12)
MALAWI	Reconoce el derecho a una vida digna en el medio rural, incluyendo infraestructuras (principios fundamentales, Art. 23-26, 30, 31)
NAMIBIA	Reconoce como valor la biodiversidad de Namibia y la compatibilidad del desarrollo con uso sustentable recursos naturales (Art.20, 95). Tierra, agua y recursos naturales pertenecen al Estado (Art. 100).
BOSTWANA	La tierra puede ser expropiada para desarrollo agrícola o conservación de suelos (art8.5a)
ZIMBABWE	Sección 16. Apunta a una Reforma agraria y reasentamientos campesinos
MOZAMBIQUE	Reconoce la agricultura como la base del desarrollo nacional (Art.39). La tierra pertenece al Estado y todos los mozambiqueños tienen derecho a ella para su uso social (Art.46-48). El estado ha de reconocer la aportación hecha por la pequeña producción a la economía nacional y debe promover su desarrollo reconociendo la creatividad de la gente (Art.44). El consejo de ministros debe promover la producción familiar campesina (Art. 153e)
SUDÁFRICA	Establece el compromiso del estado a una reforma de la tierra y a un acceso equitativo a los recursos naturales y a la tierra (Art. 25) Reconoce las leyes tradicionales y sus líderes, con condiciones (Art.221, 212)
SWAZILANDIA	Buscar un desarrollo equilibrado entre medio rural-urbano, mejorando condiciones vida en medio rural y promover el desarrollo agrícola (Art.59). Los recursos naturales, tierra, agua y minerales son del estado, que debe preservarlos (Art. 210), así como el medio ambiente. Señala el "tema tierra" (Art. 59). Reconoce igual acceso a tierra hombre-mujer para usos domésticos (Art. 211). Prohíbe la privatización del agua (Art. 214)
LESOTHO	La tierra puede ser expropiada para desarrollo agrícola o conservación de suelos (Art.17.4)
MADAGASCAR	Reconoce derechos a tierra, tradiciones y ganado a minorías (Fokonolona, art. 35).

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de las constituciones nacionales.

7. CARTA INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS

El reconocimiento internacional de derechos ligados a la soberanía alimentaria y su trasposición a los niveles nacionales en el marco constitucional constituye, como ya hemos dicho, un elemento clave para el desarrollo de políticas para la soberanía alimentaria. En este camino la Vía Campesina junto a sus aliados y de nuevo de manera especial junto a FIAN Internacional han logrado colocar en el debate internacional una propuesta de Carta Internacional de los Derechos Humanos Campesinos.

El hipotético escenario en el cual lográramos de manera combinada el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación, junto con el reconocimiento o mantenimiento constitucional en su caso de principios rectores de las políticas de estado favorables a la soberanía alimentaria, el desarrollo de otros derechos ya reconocidos como los de los pueblos indígenas y el reconocimiento como tal de los derechos humanos campesinos, nos dotaría de un marco político nacional e internacional muy favorable.

La propuesta de Carta Internacional de derechos humanos campesinos supone un ejercicio de lucidez estratégica por parte del movimiento. No solo supone la toma de conciencia de los derechos que como colectivo se reclaman sino que además implica que el movimiento campesino toma posición política internacional respecto a ellos. Pero además el haber desarrollado la propuesta y haberla logrado colocar en el seno del debate justo en el escenario internacional que le corresponde implica una visión de la realidad internacional inteligente y completa.

El proceso de propuesta, elaboración, discusión y defensa internacional ha sido relativamente rápido. En el año 2002 comienza el debate en el ámbito de la Vía Campesina y en el año 2009 se logra defender ante la Comisión de Derechos Humanos. Varios han sido los elementos que lo han permitido:

La extensión y reconocimiento internacional de la legitimidad de la Vía Campesina como movimiento representativo de los intereses de clase.
El precedente en la lucha por el reconocimiento del derecho humano a la alimentación y en la campaña global por la reforma agraria, temas muy relacionados con el enfoque de la declaración.
La alianza preexistente con FIAN Internacional y la experiencia acumulada de esta organización en la incidencia y cabildeo y su gran conocimiento sobre el tema.
La relación estratégica con los relatores especiales del derecho humano a la alimentación y la apuesta de estos por la defensa de los derechos campesinos y la denuncia de las violaciones a este colectivo a nivel internacional.
La acción sistemática de elaboración de informes paralelos sobre el derecho humano a la alimentación e informes anuales de violaciones de derechos humanos campesinos.
El hecho de que una organización (FSPI de Indonesia) asumiera el trabajo permanente de empujar el tema en el seno del movimiento.

Reproducimos a continuación el proceso recorrido y la situación actual.

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
-Los campesinos y campesinas han sido objeto de violaciones de los derechos humanos desde tiempo inmemorial. En todos los procesos dictatoriales del pasado siglo XX fueron uno de los grupos sociales que más sufrió la represión. -Desde el año 1993 La Vía Campesina lleva denunciando las violaciones de los derechos humanos a comunidades campesinas. -En el año 2000 se pone en marcha la Campaña Global por la Reforma Agraria junto con FIAN internacional y se reportan de forma sistemática cientos de casos de violaciones. -Por su parte FIAN Internacional en su proceso de trabajo para elevar las causas del derecho humano a la alimentación ha hecho lo mismo y se ha coordinado con el relator especial del derecho humano a la alimentación[32] y la vivienda. -La primera formulación de la Carta se remonta a la Conferencia sobre el tema que fue celebrada en Yakarta en el año 2002 y que concluyó con las aportaciones de talleres celebrados durante los años 2001 y 2002.	- El principio de no-discriminación es fundamental en derecho internacional de derechos humanos. Exige que los Estados tomen, al mismo tiempo, medidas legislativas para garantizar la nodiscriminación en derecho – formal o *de jure* – y medidas positivas para garantizar la no discriminación en los hechos – sustantiva o *de facto*. En su observación general 20[33], el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha definido las medidas que los Estados deben tomar para poner fin a la discriminación en la práctica. - El derecho de los campesinos no goza de una protección específica en derecho internacional. Pero los campesinos y las campesinas, como todos los seres humanos, gozan de la protección de los derechos consagrados en los instrumentos generales de protección de los derechos humanos, en particular, el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) (1) y el Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos (PIDCP) (2). Además de esta protección general, las mujeres campesinas y los campesinos indígenas gozan también de la protección acordada, en particular, por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos (3). - A pesar de lo anterior la posibilidad de adopción de una carta de este tipo se concreta siguiendo la fórmula de las Declaraciones y Cartas de Derechos Humanos de colectivos específicos como la	- La Declaración final de Yakarta incluye una llamada a la movilización internacional dirigida a que la A.G de Naciones Unidas apruebe una Convención Internacional sobre los derechos humanos campesinos. Para esta movilización espera contar con el apoyo de las organizaciones aliadas, de gobiernos amigos, de instituciones regionales e internacionales. - Con la creación del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, y la primera sesión de su Comité asesor en agosto de 2008, se habló realmente de los derechos del campesinado por primera vez en las Naciones Unidas. - En mayo de 2008, Olivier de Schutter pidió al Consejo de Derechos Humanos organizar una sesión extraordinaria sobre la crisis alimentaria y las violaciones del derecho a la alimentación. La *primera sesión especial temática* de la historia del Consejo de Derechos Humanos sobre la crisis alimentaria y el derecho a la alimentación tuvo lugar el 22 de mayo. En dicha sesión se adoptó por unanimidad una resolución

[32] *Cf. especialmente los informes de misiones y las comunicaciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación con los Estados, disponibles en línea en www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm, así como las del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda, disponibles en línea en: www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm.*

[33] *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CODESC), Observación general n°20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, par. 2), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, § 8.*

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
-Desde el año 2004[34] la Vía Campesina elabora anualmente informes sobre las violaciones de derechos humanos campesinos en el mundo. -En la IV Conferencia Internacional de la Vía Campesina celebrada en Brasil en el año 2004 se recopiló el trabajo elaborado hasta el momento, y se adoptó como decisión prioritaria de la organización avanzar en la elaboración de la Carta Internacional de Derechos Humanos Campesinos. -Una de las Comisiones de Trabajo a nivel interno en el movimiento ha sido la de Derechos Humanos Campesinos. -En el año 2008[35] en la Conferencia Internacional de Yakarta (Indonesia) celebrada en junio de 2008 fue aprobada la Carta finalmente negociada tras siete años de trabajo interno. -El texto fue ratificado en la reunión del Comité Internacional de Coordinación de la Vía campesina celebrado en Seúl en 2009.	Declaración de derechos de pueblos indígenas o las específicas contra la discriminación a las mujeres. Por lo tanto es muy importante la justificación de la especificidad de la discriminación que en este caso se basa precisamente en los datos de disparidad en el acceso a los derechos reconocidos entre poblaciones urbanas y campesinas. - El primer artículo de la Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos proporciona una definición de campesinado. El término de campesino o campesina puede aplicarse a cualquier persona que se ocupa de la agricultura, ganadería, la trashumancia, las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones similares. Esto incluye a las personas indígenas que trabajan la tierra. El término campesino también se aplica a las personas sin tierra[36]. - El artículo 2 reafirma que los campesinos y las campesinas son iguales y que todos los campesinos tienen derecho a gozar enteramente, en cuanto a colectivo o en cuanto a individuos, de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los otros instrumentos internacionales que conciernen a los derechos humanos (artículo 2, par. 1 y 2). También reafirma que los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las	sobre "el impacto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de la alimentación sobre la realización del derecho a la alimentación para todos". -El 9 de marzo de 2009 un representante de la Vía Campesina fue invitado a expresarse ante el Consejo de Derechos Humanos con ocasión de un debate organizado por el Consejo con la Alta Comisaria de Derechos Humanos, N. Pillay, D. Nabarro, Coordinador del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. -En abril de 2009, la Vía Campesina fue invitada también a la Asamblea General de las Naciones Unidas para dar su opinión acerca de la crisis alimentaria mundial y los medios de solucionarla. La Vía Campesina presentó, entonces, la *Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos* como una solución para responder a la crisis alimentaria[37].

[34] *LVC, FIAN, Violations of peasants's human rights. A Report on Cases and Patterns of Violation 2004; LVC, Annual ReportPeasant Rights Violation, 2005; LVC, Annual Report: Violations of Peasants' Human Rights, 2006.*

[35] *La Vía Campesina (LVC), Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos, adoptada en la Conferencia Internacional sobre los derechos de los campesinos en junio de 2008 en Yakarta, disponible en línea en http://viacampesina.net/downloads/PDF/ES-3.pdf.*

[36] *De acuerdo con la definición [1] de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU FAO 1984, las siguientes categorías de personas pueden considerarse sin tierra, y es probable que se enfrenten a dificultades para asegurar sus medios de vida: 1.Familias de agricultores con poca tierra o sin tierra. 2. Familias no agrícolas en áreas rurales, con poca tierra o sin tierra, cuyos miembros se dedican a diversas actividades como la pesca, la artesanía para el mercado local o la proporción servicios; 3. Otras familias de trashumantes, nómadas, campesinos que practican cultivos cambiantes, cazadores y recolectores y personas con medios de subsistencia parecidos.*

[37] *Cf. Declaración de la Vía Campesina en la Asamblea general de las Naciones Unidas, 6 de abril de 2009, disponible en la página web de la Vía Campesina.*

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
	personas e individuos y tienen derecho a ser libres de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, a ser libres de las discriminaciones basadas en su situación económica, social o cultural (artículo 2, par. 3). Por último, proclama que los campesinos y las campesinas tienen derecho a participar activamente en la elaboración de políticas, toma de decisiones, puesta en marcha y control de todo proyecto, programa o política que afecte a sus territorios (artículo 2, par. 4). -Sobre el modelo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos, la *Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos* reafirma los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos. -La Declaración adoptada por la Vía Campesina reafirma el derecho a la vida y el derecho a un nivel de vida satisfactorio (artículo 3), el derecho a la libertad de asociación, de opinión y de expresión (artículo 12) y el derecho a tener acceso a la justicia (artículo 13). Para completarlos, reconoce los nuevos derechos fundamentales siguientes: el derecho a la tierra y al territorio (artículo 4) ; el derecho a las semillas y al saber agrícola tradicional (artículo 5); el derecho a los medios de producción agrícola (artículo 6); el derecho a la información y a la tecnología agrícola (artículo 7); la libertad de determinar los precios y el mercado para la producción agrícola (artículo 8); el derecho a la protección de los valores agrícolas (artículo 9); el derecho a la diversidad biológica (artículo 10) y el derecho a la conservación del medioambiente (artículo 11).	-En marzo de 2009, con motivo de la discusión de las recomendaciones formuladas por el Comité Asesor, tuvieron lugar una serie de intensos debates en el Consejo de Derechos Humanos. Varios Estados latino-americanos estaban a favor de realizar un estudio sobre la crisis alimentaria, el derecho a la alimentación y los derechos de los campesinos, pero otros Estados (sobre todo los occidentales) se opusieron. El compromiso al que llegaron, expresado en la resolución 10/12 del Consejo de Derechos Humanos del 20 de marzo de 2009, fue encargar un estudio al Comité Asesor sobre "la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación, en el que indique las buenas prácticas en materia de políticas y estrategias de lucha contra la discriminación" (par. 36). -El estudio elaborado por Ziegler fue presentado en marzo de 2010 ante el Consejo de Derechos Humanos. El segundo de los documentos elaborados y presentados fue "los campesinos y el derecho a la alimentación" A partir de este momento el Consejo podría recomendar estudiar la propuesta de la Vía Campesina.

BIBLIOGRAFÍA

- Gray, K.R. *Right to food principles vis à vis rules governing international trade*. British Institute of International and Comparative Law. Londres, 2003.
- Kennedy, E. *Qualitative measures of food insecurity and hunger. En: FAO Proceedings – measurement and assessment of food deprivation and undernutrition*, pp.165-180. International Scientific Symposium, Roma: 26 – 28 de junio de 2002. FAO. Roma, 2003.
- Künneman, R. *From legislative framework to framework legislation. International Working Paper*. FIAN Internacional. Heidelberg, 2002.
- Künneman, R., Yakpo, K., Pabst, S.,Wolpold-Bosien, M. *Implementing the right to food in South Africa: from legislative framework to framework legislation*. Right to Food Seminar, Johannesburg, 7 - 8 Marzo 2003. International Working Paper. FIAN Internacional. Heidelberg, 2003.
- Mechelem, K. *Harmonizing trade in agriculture and human rights: options for the integration of the right to food into the agreement on agriculture*. Max Planck Yearbook of United Nations, 10: 127–190. 2006.
- Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. FAO. Roma, Septiembre 2010.
- Lidija Knuth and Margret Vidar. *Constitutional and legal protection of the right to food around the world*. FAO. Roma, 2010.
- Christophe Golay. *Los derechos de los campesinos. Centro Europa – Tercer Mundo*. Ginebra, Septiembre 2009.
- Vía Campesina. *Carta Internacional de los derechos campesinos*. Yakarta, 2008.
- FAO. *Directrices voluntarias en apoyo a la aplicación para una realización efectiva del derecho humano a la alimentación*. Roma, noviembre de 2004. Publicado 2005.
- *Explicación e interpretación de las directrices voluntarias por el derecho a la alimentación*. Campaña por el derecho a la alimentación. Prosalus – Caritas Española – Veterinarios Sin Fronteras. Madrid, 2004.
- *Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales*. Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008.
- Comisión de Derechos Humanos. ECOSOC. *Observación General Nº 12. Derecho humano a la alimentación adecuada*. Ginebra, 2000.
- FIAN Internacional y Vía Campesina. *Informe sobre violaciones de derechos humanos campesinos*. Año 1999, 2000, 2001 y 2002.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO IV.
LAS LEYES MARCO
Nueva estrategia para el impulso de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

2. SOBRE LA FORMA Y EL CARÁCTER JURÍDICO DE LAS LEYES MARCO 6

3. LEYES MARCO SORBE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA APROBADAS Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN APROBADAS EN CADA CONTINENTE 8

4. ANÁLISIS INTERNO DE LAS LEYES MARCOSOBRE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN APROBADAS 17

- 4.1 DISPOSICIONES GENERALES
- 4.2 ALCANCE GENERAL DE LAS LEYES
- 4.3 DEFINICIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES MARCO
- 4.4 PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LAS LEYES MARCO
- 4.5 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

5. INSTITUCIONALIDAD DERIVADA DE LAS LEYES MARCO 32

- 5.1 LA AUTORIDAD COMPETENTE
- 5.2 FUNCIONES ASIGNADAS

6. RECURSOS ECONÓMICOS 36

7. COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES MARCO CON EL RESTO DE LA LEGISLACIÓN 37

8. RECURSOS Y JUSTICIABILIDAD 39

9. VIGILANCIA 39

10. PROPUESTAS LEGALES PROMOVIDAS Y PRESENTADAS POR LAS ORGANIZACIONES SOCIALES 39

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco años se ha producido un hecho significativo de avance; varios países como Ecuador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Mali, Sudáfrica, Brasil, Salvador, Costa Rica o Indonesia han aprobado Leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Otros países también han emprendido iniciativas relacionadas con el ejercicio del derecho a la alimentación y aunque no cuenten aún con legislación específica para estos fines se ha comenzado la discusión encaminada a la elaboración. El instrumento de las Leyes marco se ha ido imponiendo poco a poco y puede constituir un elemento claro de avance. Sin embargo en este proceso existen muchas puntualizaciones que es necesario hacer. Las leyes se enuncian como Leyes de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en muchos casos, en otros casos como leyes de seguridad alimentaria y en otros como leyes que crean el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. El desarrollo que cada una de ellas hace del concepto de soberanía alimentaria es muy variado como veremos, pero en todo caso, todas ellas abordan el desarrollo de su contenido desde un enfoque de derechos humanos apoyándose en el reconocimiento internacional del derecho humano a una alimentación adecuada para desde este marco jurídico plantear la ley.

Según el Artículo 2.1 del PIDESC, cada uno de los Estados Partes tiene la obligación de "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la *adopción de medidas legislativas* (subrayado fuera del texto), la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". En última instancia, a cada uno de los Estados Partes del PIDESC le corresponderá determinar la categoría jurídica que otorgará a estas disposiciones, en este caso el derecho a la alimentación, en el contexto del ordenamiento legal del país. Si bien podemos decir que los derechos reconocidos en el PIDESC son directamente aplicables por los Estados signatarios, la experiencia acumulada nos dice que es necesaria alguna actuación concreta por parte de los Estados que traduzcan estos derechos al ordenamiento jurídico nacional.

Dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, las disposiciones de un tratado internacional pueden convertirse en ley del país ya sea a través de la "incorporación automática", mediante la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e inmediata, o de la "incorporación legislativa", a través de la cual las disposiciones de un tratado no tendrán carácter vinculante a menos que sean aplicadas mediante la legislación interna. En algunos Estados, la aplicación interna de un tratado internacional se lleva a cabo a través del método de la transformación, es decir, enmendando las leyes internas correspondientes para que éstas concuerden con las obligaciones del tratado. Algunos países también aplican un enfoque dualista/monista combinado.

En el plano interno, la estrategia jurídica que se considere adecuada para aplicar el derecho a la alimentación dependerá de la coyuntura del país y el conjunto de políticas, instituciones y marcos jurídicos específicos existentes. En algunos países, las actuales disposiciones constitucionales, junto con la legislación sectorial vigente, podrían ser suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de toda persona dentro de su jurisdicción. En otros países, en tanto, podría ser necesario elaborar una ley marco especial para el derecho a la alimentación antes de incorporarlo a las leyes pertinentes en materia de este derecho.

El conjunto de acontecimientos descritos y su traducción en avances concretos en el reconocimiento del derecho a la alimentación han favorecido el desarrollo de una **"práctica legislativa nacional"** concreta que se ha ido extendiendo poco a poco en muchos países de

forma que hoy somos capaces de poder analizar la forma en la que se desarrolla y las buenas y malas experiencias. Esta práctica legislativa nacional incluye varios pasos concretos:

1. **Reconocimiento constitucional** del derecho a la alimentación.
2. Elaboración y aprobación de una **Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación**, y que en algunos casos incluye en el título las palabras soberanía alimentaria y en muchos casos incluye la seguridad alimentaria y nutricional.
3. La definición de un **Sistema Nacional** sobre derecho a la alimentación. Este sistema implica la definición institucional de las competencias y la arquitectura orgánica necesaria para el desarrollo de la ley marco. El título incluye en muchos casos las palabras seguridad alimentaria y en algunos casos soberanía alimentaria.
4. La definición de **una Estrategia Nacional** para el desarrollo del derecho a la alimentación.
5. Por último la **evaluación de la compatibilidad de las leyes sectoriales** afectadas con el contenido del derecho humano a la alimentación. Este último paso pocos Estados lo han dado aunque sin duda es definitivo para la coherencia interna del sistema jurídico.

En este capítulo nos vamos a detener en el análisis de esta práctica legislativa nacional construida a partir del reconocimiento constitucional y que se ha traducido en la mayoría de los casos en la adopción de una Ley Marco que trae consigo el avance en los siguientes pasos. Es quizás en los procesos de elaboración de estas leyes marco y en su aprobación donde más avances detectamos a nivel internacional en la adopción de políticas marco para la soberanía alimentaria. Sobre este punto debemos hacer de entrada varias consideraciones.

A partir del análisis de todas las leyes marco elaboradas y aprobada podemos hacer una primera clasificación: por un lado tenemos leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Son leyes desarrolladas sobre todo en América latina y su contenido recoge básicamente la configuración de un sistema nacional marco que permita el desarrollo de políticas públicas coordinadas en este sentido. Por otro lado tenemos leyes de Orientación o Planificación Agrícola aprobadas sobre todo en algunos países africanos como Mali, Níger, Namibia, Sudáfrica o Uganda y que aunque recogen aspectos esenciales similares a las anteriores relativos al sistema institucional, al reconocimiento del derecho a la alimentación, los principios de la soberanía y seguridad alimentaria, están estructuradas más desde la concepción de una ley marco para el sector productivo agropecuario. Este tema es de sumo interés y probablemente a nosotros nos sea de mucha utilidad. Por ello hemos decidido analizar en este capítulo las del primer grupo y tomar tres ejemplos del segundo grupo con la intención de hacer un análisis comparativo, pero además dedicaremos un capítulo exclusivo a analizar las leyes marco de orientación agropecuaria sobre todo por el carácter de respuesta continental desde África.

Además de este primer aspecto existen otros elementos de las leyes marco que analizaremos detenidamente a lo largo del texto:

- Por una parte si bien parece que es América Latina el continente donde más se ha avanzado, debemos decir que el proceso es similar en África y en Asia aunque desde luego todavía no se alcance un nivel de concreción tan amplio como en el continente americano. Las circunstancias en las que se avanza sí son similares y tienen que ver con determinados factores políticos, económicos, y sociales que confluyen en un grupo de países de cada continente que facilitan la extensión al resto del continente.

- En muchos casos el esfuerzo de las organizaciones sociales y campesinas, indígenas o de comunidades pesqueras se ha centrado en la elaboración de estas leyes marco y en el ejercicio de una incidencia política muy fuerte en este nivel que implica la construcción de una alianza social amplia, la elaboración y discusión interna de la propuesta, las

acciones de movilización y comunicación, la relación con el ámbito gubernamental y la negociación final de los textos definitivos. El esfuerzo en la propuesta de estos instrumentos legales tiene elementos positivos pero también riesgos concretos ligados al propio carácter de las leyes marco.

- En general la aprobación de las leyes marco se consigue en un contexto de avance del reconocimiento institucional y político del derecho humano a la alimentación, en pocas ocasiones, aunque sí que las hay, en un contexto de reconocimiento de la soberanía alimentaria en casos como Ecuador, Bolivia o Nicaragua. Sin embargo, y este es uno de los aspectos en los que a nivel estratégico se podría discutir, tal y como se ha desarrollado el contenido del derecho a la alimentación existe un grado de coincidencia muy alto en las cuestiones de fondo. Esto hace que por un lado las organizaciones sociales que defienden la soberanía alimentaria empujen de forma decidida por esta puerta, y por otro lado, el que los Estados reconozcan y desarrollen el derecho a la alimentación permite discutir de forma mucho más amplia y abrir debates antes cerrados.

- Está claro que la aprobación de las Leyes marco sin más tiene una efectividad limitada y que el desarrollo de un Sistema Nacional o una Estructura Nacional acorde y por otro lado la elaboración de la Estrategia Nacional y por último la evaluación de la compatibilidad legal del resto de normas con el contenido de la ley marco son elementos necesarios para el éxito de la estrategia política global. Sucede que el siguiente paso concretado en la definición de un Sistema nacional o estructura nacional es algo a lo que no siempre se le da suficiente importancia por parte de las organizaciones sociales y sin embargo determinará la posibilidad de trabajo o no una vez que la Ley Marco está aprobada.

Sin embargo del análisis de las mismas podemos decir que aunque en gran medida todas comienzan por afirmar como principal objetivo la realización de la soberanía alimentaria o del derecho a la alimentación, en la mayoría de los casos son leyes que se centra en la creación de instituciones encargadas de adoptar o implementar las políticas de Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional o estipula los medios para crearlas. En la mayoría de los casos las leyes examinadas no incluyen una definición clara de la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación y tampoco estipulan explícitamente los recursos judiciales a los que se puede recurrir en caso de una presunta violación de este derecho. Son en general leyes que requerirán de otros instrumentos legales (reglamentos, decretos para desarrollar su contenido) y que desde luego exigen la elaboración de estrategias nacionales y planes operativos para traducir sus contenidos. Por último, en muy pocas ocasiones se ha hecho una evaluación de compatibilidad con el resto de la legislación sectorial afectada.

La unidad sobre el derecho a la alimentación de la FAO y también las principales organizaciones especializadas en el tema inciden sobre la importancia de una serie de cuestiones previas a la elaboración de una Ley Marco. Estas cuestiones se plantean como deficientes en la mayoría de los procesos analizados para la elaboración de este análisis:

- Realizar y desarrollar un buen diagnóstico de partida encaminado al objeto de la ley. Este diagnóstico incluye un análisis a partir de estudios y datos disponibles de la realidad de la producción agropecuaria del país, tanto de los datos micro como macroeconómicos, de los distintos grupos sociales y de la importancia que tiene cada uno de ellos en la realidad productiva nacional, de los diversos modelos de producción y sistemas productivos y de sus limitaciones, estrangulamientos y oportunidades. Es importante también haber analizado el marco legislativo y analizar las medidas existentes y los grupos a quienes benefician para a partir de este punto poder definir de manera clara y coherente los

objetivos perseguidos. De la misma forma es importante analizar el funcionamiento de la cadena de producción – distribución de alimentos y el papel que cada uno de los agentes desempeña en el proceso. Para terminar es necesario determinar los grupos sociales que tienen problemas en el acceso a los alimentos y las causas existentes.

- Diseñar y consensuar con las organizaciones sociales legitimas un proceso de participación real. Las leyes que incluimos y analizamos en este capítulo son de especial trascendencia en los países donde se aprueban y significan de manera efectiva la apuesta pública por la soberanía alimentaria. En la mayoría de las ocasiones las propuestas de ley han sido elaboradas desde las organizaciones sociales en el marco de una alianza social amplia pero muy comprometida con el tema en cuestión y en cierta forma homogénea a nivel ideológico. Estas propuestas han sido presentadas en muchas ocasiones en contextos políticos favorables a este tipo de leyes, pero una ver presentadas los gobiernos han tenido que discutirlas con el resto de las fuerzas políticas y sobre todo con el resto de los intereses afectados y en este camino, la falta de un diseño del proceso y un acuerdo entre la ciudadanía y el gobierno implica falta de claridad y dificultades en el avance. En otras ocasiones ha sido la iniciativa de algunos gobiernos la que ha encendido la posibilidad y de manera casi discrecional ha creado el órgano consultivo pero sin abrir de manera real la participación de todas las organizaciones o grupos interesados.

- Calcular el impacto de la ley en términos financieros. La posibilidad de elaborar y de que sea aprobada una ley de este tipo genera enormes expectativas y es necesario dar los pasos de manera que la efectividad de la misma sea lo más alta posible. Uno de los temas en los cuales existe mayor debilidad es en la parte financiera. Si bien como veremos todas las leyes incluyen un capítulo dedicado a la financiación y donde se prevén las fuentes de financiación de las mismas, no existe un cálculo económico del impacto de la ley en términos amplios y analíticos que se haya realizado previamente. Calcular los beneficios económicos, el ahorro del Estado, la liberación de otros gastos por efecto de los logros alcanzados es un camino. Otra vía necesaria es analizar en términos concretos la disponibilidad presupuestaria y sobre todo las vías alternativas que por el cambio de la fiscalidad puede generar recursos extras. Al mismo tiempo es necesario calcular el impacto negativo en determinados sectores económicos y sociales que se verán perjudicados por la ley y su efecto sobre los recursos del Estado.

2. SOBRE LA FORMA Y CARÁCTER JURÍDICO DE LAS LEYES MARCO

El CESCR, en su OG 12[1], invita a los Estados Partes a adoptar la "ley marco" como principal instrumento para la aplicación del derecho a la alimentación. El término "ley marco" es un mecanismo técnico usado generalmente para legislar materias multisectoriales de manera más consistente, coordinada e integral. La legislación marco, a pesar de que define el marco global de acción, no describe en gran detalle las áreas que regula, sino que más bien fija los principios y obligaciones generales, para dejar su implementación en manos de las normas de ejecución y delegar en las autoridades correspondientes la definición de medidas específicas que deberán adoptarse para cumplir estas obligaciones, generalmente dentro de un plazo determinado. Dichas medidas incluyen los instrumentos subsidiarios, las normas y decisiones administrativas, los cambios en las políticas de Estado y los mecanismos de financiamiento. Al definir dichas medidas, las autoridades deben actuar en conformidad con los principios y condiciones estipuladas en la ley marco. Sin embargo, es posible que existan países que no conocen o no emplean comúnmente este mecanismo legislativo. Estos países podrían optar

[1] *OG Nº 12 del CESCR. El texto completo se puede consultar en la página web creada al efecto www.righttofood.org. La Observación General Nº 12 completa y los informes pueden consultarse en el espacio de la FAO sobre derecho humano a la alimentación www.fao/righttofood.org*

por formular una ley especial en materia del derecho a la alimentación que contenga disposiciones más pormenorizadas sobre todos los aspectos y dimensiones pertinentes de su contenido o introducir este concepto inédito y, al mismo tiempo, formular la legislación o normativa subsidiaria para implementarlas.

La ley marco, debido a que está formulada para abarcar esta área temática integralmente y garantizar el *derecho humano a la alimentación, servirá de norma de referencia*[2] para el país en materias relativas a la alimentación. Por lo tanto, el lugar que ocupe la ley marco dentro del ordenamiento jurídico interno es esencial para su eventual interpretación y cumplimiento debido a su interrelación con las demás leyes sectoriales que afectan al ejercicio de este derecho. En un ordenamiento jurídico interno que establece la superioridad de determinadas leyes con respecto a las leyes ordinarias[3] la ley marco para la soberanía alimentaria o la Ley Marco para el derecho a la alimentación deberían de gozar de un rango superior. Esto garantizará que, en caso de conflicto con la disposición de alguna otra ley que podría ser incluso más específica, las disposiciones de la ley marco tendrán prevalencia. Además, la adopción y posteriores modificaciones de una ley "superior" de esta naturaleza generalmente requieren de una amplia mayoría en el Congreso, lo que asegura una mayor estabilidad a este tipo de legislación.

En el caso de que el derecho a la alimentación esté reconocido en la Constitución, las limitaciones estipuladas en la legislación sectorial podrían ser impugnadas en virtud de las disposiciones constitucionales pertinentes. El resultado de una impugnación de esta naturaleza estará sujeto, sin embargo, a la interpretación que haga el juez que deba pronunciarse sobre el caso. Siempre y cuando se le otorgue un rango superior en el ordenamiento jurídico interno. Más difícil es calibrar la preeminencia de una ley marco que viene a desarrollar un principio de la política del Estado como puede ser en algunos casos la soberanía alimentaria o el progreso de la clase campesina. Lo que sí que podemos decir es que una ley marco sobre el derecho a la alimentación o sobre la soberanía alimentaria servirán de orientación para todas las instituciones del Estado a la hora de aplicar o ejecutar acciones de cualquier tipo.

El rango jurídico de la ley marco en los Estados federales y en ciertos Estados descentralizados podría suscitar cierta preocupación debido al conflicto que se puede producir con el gobierno central: si las autoridades subnacionales (estatales/ provinciales/regionales) ejercen competencias sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, Canadá) y el gobierno central adopta una ley marco nacional relativa al derecho a la alimentación, esto podría considerarse un acto ultra vires, es decir, que se extralimita de las funciones otorgadas al ejecutivo federal. Por el contrario, si determinadas autoridades subnacionales adoptan leyes de manera autónoma a nivel subnacional (con la probabilidad de que algunas no adopten ninguna ley al respecto) existirá la posibilidad de crear diferentes niveles de protección del derecho a la alimentación en el país. Sin embargo, al final, el nivel de protección tendrá que medirse en función de las obligaciones internacionales a las que está sujeto el país.

[2] *Guide on legislation for the right to food. Dubrovka Bojic y Margret Vidar. Roma. FAO 2010*
[3] *En algunos países son las Leyes Orgánicas las leyes previstas de manera específica para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas o para las cuestiones fundamentales del estado.*

3. LEYES MARCO SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN O SEGURIDADES ALIMENTARIAS Y NUTRICIONALES APROBADAS EN CADA CONTINENTE

Antes de continuar con el análisis interno y de las propuestas desarrolladas por las organizaciones recogidas en el último punto del capítulo, consideramos importante tener una imagen lo más clara posible de la situación actual para poder luego calibrar los avances que representan su aprobación.

En las tablas recogeremos tanto las leyes marco aprobadas como las estrategias o programas nacionales tanto los emanados de las leyes marco como aquellos que no están referenciados a ninguna ley[4]. El objetivo de hacerlo así es poder reconocer más claramente la situación actual.

[4] Para la elaboración de estas tablas y el análisis de las leyes marco, así como de las estrategias nacionales y planes nacionales hemos utilizado dos bases de datos disponibles en FAO dentro del sitio de la unidad del derecho a la alimentación. www.fao/righttofood.org. Las dos bases de datos son: Base de datos legislativa. Centro de conocimiento. www.fao/righttofood.org/kc/legal_about y la segunda base está dedicada a las estrategias nacionales y se accede a ella www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice_strategylist_.htm

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Soberanía Alimentaria	Ecuador	Ley Orgánica de régimen de la soberanía y seguridad alimentaria	2008-2009	Declaración de seguridad alimentaria y nutricional del Congreso aprobada en el año 1998 generó un política de Estado activa y en vigor desde este año.
	Nicaragua	Ley de Soberanía y Seguridad Nacional. Ley Nº 693 de 16 de julio de 2009	2007 - 2009	Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010 y Programa Hambre Cero 2007.
	Bolivia	Ley de revolución productiva agropecuaria comunitaria 26 de junio, (conocida como la Ley de soberanía alimentaria y los derechos de la tierra para el buen vivir)	2009 - 2011	Sin política específica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero sí se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 y el Programa Desnutrición Cero. Las organizaciones del Pacto de Unidad con asesoramiento externo prepararon una propuesta de anteproyecto de ley sobre soberanía alimentaria y derechos de la madre tierra para vivir bien. Esta propuesta ha sido revisada en diversas ocasiones con el gobierno hasta que en el año 2011 se promulgó la ley actual en el mes de junio.
	Costa Rica	Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional	2005 - 2011	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2010.
	Paraguay	Ley Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008 - 2008	A partir de la ley se elaboró y promulgó por decreto del mes de julio de 2009 el Plan nacional de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional asesorado por la FAO y que además ha contado con una amplia participación.
	Venezuela	Ley orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria	2007- 2008	Estrategia nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional 2004.

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Proyectos de ley en soberanía alimentaria en el Congreso	El Salvador	Proyecto de ley del Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008	2008	Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2003 y un Plan Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006. En el año 2010 y 2011 se ha reactivado la discusión y está a punto de ser aprobada.
	México	Proyecto de ley de planeación de soberanía y seguridad Agroalimentaria y nutricional	2005	No tiene una política específica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero se menciona en la política de desarrollo social 2007-2012. Estrategia Nacional para reducir el sobrepeso. Está a punto de ser aprobada la ley.
Proyectos de ley sobre derecho alimentación	Bolivia	Proyecto de ley marco de la política boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada	2009	Ya mencionado.
	Perú	Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada	2008	Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005 – 2015.
Leyes de seguridad alimentaria y nutricional	Argentina	Ley programa nacional de alimentación y nutrición	2002 - 2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2003.
	Brasil	Ley orgánica sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional	2005 - 2006	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional.
	Guatemala	Ley sistema de seguridad alimentaria y nutricional	2003 - 2005	Plan Estratégico Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2007-2016.

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
	Honduras	Ley Marco sobre seguridad alimentaria y nutricional	2007 - 2011	Inicialmente se planteó como una Ley Marco por el derecho a la alimentación. Con el golpe de Estado se paralizó y solo se reanudaron las conversaciones en el año 2010. En marzo de 2011 el gobierno de P.Lobo aprueba la ley con esta formulación motu propio y con muchas críticas de las principales redes. Honduras cuenta con una Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005 -2015 con varios programas muy positivos que fueron paralizados con el nuevo gobierno
	México	Distrito Federal (DF): Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008 - 2009	Ya mencionado
Proyectos de ley sobre seguridad alimentaria y nutricional	Argentina	Provincia de Neuquén: Proyecto de Ley del Sistema Integral de Seguridad Alimentaria	2009	Ya mencionado
	Colombia	Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2008.
	Panamá	Proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005	Plan Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobado en el año 2000 y que se revisa anualmente.
	República Dominicana	Proyecto de Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	Sin una política específica Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero sí se menciona en el plan estratégico de salud 2008-2009. Este proyecto de ley está totalmente parallizado.

Fuente. Elaboración a partir de las bases de datos legislativas de la FAO. www.fao.org/righttofood.org/incomes

Destaca entre los países que no han planteado leyes marco de ningún tipo el caso de Haití que si bien tiene una Estrategia Nacional de reducción de la pobreza y existe una alianza muy activa que plantea la necesidad de avanzar en la soberanía alimentaria nacional – la producción nacional y el derecho a la alimentación, no se producen apenas avances desde el gobierno. Tampoco cuentan con leyes marco países como Chile y Uruguay.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Planificación y orientación agrícola	Argelia	Ley 08-16 sobre la orientación agrícola	2008	Política de renovación agrícola y rural 2010-2014. Tiene como objetivo la seguridad alimentaria mediante la producción agrícola, fomentando la incorporación jóvenes, respetando las especificidades agrícolas locales, valorizando y protegiendo los recursos genéticos, el agua, fomentando la participación y modernizando e intensificando.
	Mali	Ley 06-045 de orientación agrícola	2006	Tiene como objetivos el derecho a la alimentación y la Soberanía Alimentaria (en MMPP apuesta por modernización). Art.24 promueve acceso a tierra por grupos marginados (mujeres y otros), Art.46 jóvenes en agricultura. Acceso a tierra, agua y otros recursos naturales. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (2006 a 2015).
	Senegal	Ley de orientación agro-silvo pastoril	2006	Reconoce la Soberanía Alimentaria (Art. 6) como objetivo y forma de erradicar la pobreza rural mediante apoyo a campesinado, con políticas de desarrollo rural integral. La estrategia que se denomina “Ofensiva agropecuaria por la dignidad” tiene el objetivo de alcanzar la soberanía alimentaria.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
				Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza con objetivo de la seguridad alimentaria. Programa de refuerzo de la nutrición que garantiza el derecho a la alimentación.
	Eritrea	Ley de desarrollo productivo agropecuario.	2005	Tienen una política de seguridad alimentaria basada en autosuficiencia a nivel de declaraciones pero no encuentro las normativas correspondientes. Se mencionan: Estrategia de seguridad alimentaria (2004). Plan de desarrollo agrícola 2007-2010 (modernización producción, irrigación, para seguridad alimentaria local)
Leyes o proyectos de ley en soberanía alimentaria en el Congreso				
Leyes o Proyectos de ley derecho alimentación				
Leyes o proyectos de seguridad alimentaria y nutricional	Mauritania	Ley Nacional de Seguridad alimentaria.	2005	Incluye el acceso a la alimentación y al agua potable (Art.1) y el desarrollo rural como un pilar fundamental (Art.11). Se desarrolla en la Estrategia nacional 2000-2015, que incluye apoyo a pequeña producción y artesanal, apoyo a comercialización, desarrollo de servicios sociales en el medio rural y electricidad, aunque hablan de sedentarización de pueblos nómadas. En la agricultura apuesta por extensión de la irrigación. Crean un comisariado de seguridad alimentaria (decreto n° 192-2008) con una visión asistencialista y contra la malnutrición infantil.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
	Sudafrica	Ley de seguridad alimentaria y nutricional	2004	No ha desarrollado ningún plan nacional ni estrategia nacional para desarrollar la ley. Sin embargo si que ha desarrollado la normatividad para reconocer los derechos comunales sobre la tierra y ha legislado sobre la tenencia y seguridad jurídica de la tierra
	Madagascar	Ley de política de seguridad alimentaria	2006	Esta ley surge de Plan de acción e inversión en seguridad alimentaria de julio de 2007 en vigor hasta finales de 2011.
	Uganda	Ley sobre seguridad alimentaria y nutricional	2009	Política sobre seguridad alimentaria y nutricional aprobada en el año 2003 y una Estrategia Nacional y Plan de inversiones para la seguridad alimentaria y Nutricional aprobados en el año 2004.
Estrategias Nacionales, políticas nacionales o planes nacionales sobre seguridad alimentaria en países que no cuentan con leyes sobre la materia	Tanzania			Programa Nacional para el desarrollo del sector agropecuario.2006. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. 2006 – 2010.
	RD.Congo		2008	Programa Nacional para la seguridad alimentaria 2008 – 2012.
	Namibia		2008	Programa Nacional de seguridad alimentaria 2008 – 2013.
	Mozambique			Estrategia y Plan de acción e inversiones para la seguridad alimentaria y nutricional 2008 – 2015.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO				
SITUACIÓN	**PAÍSES**	**NOMBRE DE LA LEY**	**AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN**	**ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL**
	Liberia		2008	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional 2008 - 2013 .
	Burkina Fasso		2008	Programa Nacional por la seguridad alimentaria y nutricional 2008 – 2013.
	Kenia		2008	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional 2008. Aprobada en el año 2009 y en vigor hasta el año 2014.

Fuente. Elaboración propia a partir de las bases de datos disponibles de laFAO sobre estrategias nacionales y legislación nación. www.righttofood.org

Merece la pena anotar algunas cuestiones básicas:

- Constatar el bajo nivel de desarrollo legislativo existente en la materia en los países africanos. Dentro del continente además existen contrastes importantes puesto que salvo Argelia, ningún país del Norte de África ha desarrollado legalmente sus opciones respecto al tema. Es destacable como ningún país ha desarrollado una ley o proyecto de ley sobre soberanía alimentaria, y tampoco sobre derecho a la alimentación. El desarrollo legislativo se orienta en dos caminos: leyes de planificación y/o orientación agrícola y tan solo en dos casos leyes de seguridad alimentaria y nutricional que recogen además en su interior el derecho a la alimentación.
- Las leyes de orientación agrícola sí que constituyen leyes marco puesto que hacen un planteamiento global del sector estableciendo principios y objetivos rectores de las políticas que se definan. Estas leyes son interesantes como leyes marco, sin embargo requieren un desarrollo normativo puesto que la materia sobre la que versan es amplísima.
- Destaca un número de países que sobre todo desde el año 2007 y 2008 han elaborado con apoyo de la FAO Planes o Estrategias Nacionales de seguridad alimentaria y nutricional que incluyen algunas de ellas planes de inversión y programas dirigidos directamente al sector agrícola familiar. Estos Planes y Estrategias han sido desarrollados con el apoyo de la FAO en el marco precisamente del apoyo técnico del PESA. En muchos casos los programas son elaborados como apoyo técnico con la intención de que los gobiernos tengan un marco político de actuación a través del cual haber sistematizado todos los programas y proyectos y por otra parte haber concretado las necesidades de financiación frente a donantes externos.

PAISES DE ASIA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Planificación y orientación agrícola	Kazajstán	Ley sobre regulación y desarrollo del sector agropecuario y de las zonas rurales	2005	
	Filipinas	Ley de modernización del sector agropecuario y pesquero	2005	
Leyes o proyectos de ley en soberanía alimentaria				
Leyes o proyectos de ley derecho alimentación				
Leyes o proyectos de seguridad alimentaria y nutricional	Indonesia	Ley 68/2002 de 30 de diciembre de seguridad alimentaria	2002	Programa Nacional descentralizado de apoyo a la seguridad alimentaria (2006 – 2015)
Estrategias Nacionales, políticas en países que no cuentan con leyes	Bangladesh			Política Nacional Alimentaria 2006.
	Cambodia			Marco estratégico para la seguridad alimentaria y nutricional (2008 a 2012)

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de la FAO sobre legislación

4. ANÁLISIS INTERNO DE LAS LEYES SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Tal y como hemos expuesto, progresivamente diversos países han aprobado o elaborado proyectos de Leyes marco encaminadas a hacer avanzar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación y en ocasiones el logro de la soberanía alimentaria o la seguridad alimentaria y nutricional. Sobre la base del análisis de las leyes o proyectos de ley de Argentina, Brasil, Bolivia (Estado plurinacional), Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Malawi, Mali, Nicaragua, Perú, Sudáfrica, Uganda y Venezuela podemos sacar unas conclusiones sobre el contenido y la efectividad de estas leyes.

La FAO en una publicación titulada "Guía para la legislar sobre derecho a la alimentación"[5] ha elaborado una tabla de sumo interés que recoge a modo de preguntas una metodología útil para analizar estas leyes. La guía de preguntas si bien sigue los aspectos esenciales que se recoge en la Observación General Nº 12 y en las Directrices Voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho a la alimentación podemos ampliarla añadiendo algunas otras cuestiones básicas para el logro de la soberanía alimentaria.

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Jerarquía jurídica	-¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país? -¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
Título	-¿Aparece "soberanía alimentaria o 'derecho a la alimentación' en el título de la ley y en qué orden o relación?
Objetivos y metas establecidas	-¿Cuál es el propósito y objetivo de la ley? ¿Se encuentra entre ellos el ejercicio del derecho humano a la alimentación? ¿Especifica la ley que el propósito y objetivos deberán alcanzarse en conformidad con los principios de los derechos humanos?
Definiciones	-¿Incluye términos como "soberanía alimentaria" 'seguridad alimentaria', 'seguridad nutricional', 'adecuación', 'disponibilidad', 'vulnerabilidad', "acceso" etc.? -¿Concuerda la definición empleada para la soberanía alimentaria con la manejada por las organizaciones sociales y la del derecho a la alimentación con el derecho internacional? ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave? ¿Falta algún término relevante por definir?
Principios de derechos humanos	-¿Incluye una sección sobre los principios fundamentales que deben regir las acciones de todos los órganos del gobierno encargados de su implementación? ¿Forman parte de dichos principios la participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, Estado de derecho/recurso? ¿Cómo han sido definidos en la ley? ¿Se exige en la ley explícitamente que las autoridades públicas a cargo deban ejercer sus funciones en conformidad con los principios establecidos?
Principios de derechos humanos y disposiciones sustantivas	-¿Se hacen efectivos los principios de derechos humanos en las disposiciones sustantivas de la ley y no sólo en la sección de principios? ¿De qué manera se hacen efectivos estos principios a lo largo de la ley, en que elementos nos apoyamos para hacer esta valoración?

[5] *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar y con la valiosa contribución de Lidija Knuth. Aportes significativos fueron proporcionados por Isabella Rae. FAO Roma.2010*

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Disposiciones sustantivas	-¿Se incluye una explicación más profunda de sus elementos (accesibilidad, disponibilidad, estabilidad, adecuación y utilización)? ¿Se establece también el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre?
Limitaciones	-¿La ley contiene cláusulas restrictivas o limitaciones? ¿La redacción de la ley refleja las limitaciones que estipula el PIDESC para el caso de los derechos humanos? ¿Qué otras limitaciones establece la ley para el desarrollo de la soberanía alimentaria en su caso?
Derecho a no sufrir discriminación	-¿Está incluido de manera explícita en la ley el derecho de toda persona a no ser objeto de discriminación? ¿Se incluye una lista de motivos de discriminación que están prohibidos en virtud del derecho internacional? -¿Se prohíbe la discriminación contra la mujer? Qué desarrollo se hace de la no discriminación y sobre qué aspectos la plantea? -¿Qué tipo de medidas especiales establece la ley para reparar las consecuencias de la discriminación y para establecer la igualdad formal y sustantiva? ¿Se definen grupos especiales como mujeres y pueblos indígenas?
Obligaciones	-¿Cómo han sido estipuladas las obligaciones respecto del derecho a la alimentación en las disposiciones sustantivas de la ley? -¿Cómo se han estipulado las obligaciones respecto al logro de la soberanía alimentaria y a quien se dirige las obligaciones?
Respetar, proteger, realizar (facilitar, proveer)	-¿La ley incluye alguna disposición general sobre la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación? -¿La ley establece asignaciones específicas de asistencia?¿Se establece alguna cantidad mínima de alimentos a ser asignada? ¿Se incluye en la ley alguna reseña de los elementos clave que determinan la cantidad mínima de alimentos a ser asignada que deberá ser definida en leyes derivadas? -¿Incluye disposiciones que establecen como prioritarios los grupos y personas más vulnerables? ¿Se incluye una definición de los grupos específicos, tales como los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y personas que padecen alguna enfermedad debilitadora?
Evaluaciones de impacto	-¿La ley incluye disposiciones que exigen una evaluación del efecto previa en materia de alimentación de los actores estatales y no estatales?
Información	-¿La ley estipula el derecho de toda persona a recabar información relevante en materia del derecho a la alimentación? ¿Las autoridades competentes tienen la obligación de difundir la información y entregarla cuando sea solicitada?
Educación y sensibilización	-¿La ley incluye disposiciones sobre medidas de educación y sensibilización? ¿Incluye disposiciones específicas para niños y para adultos?
Emergencias	-¿La ley incluye disposiciones sobre el derecho a la alimentación en situaciones de emergencia? -¿Incluye disposiciones respecto de los mecanismos y la coordinación institucionales?
Cooperación internacional	¿La ley incluye disposiciones sobre la cooperación internacional? ¿La ley incluye disposiciones sobre las obligaciones extraterritoriales?¿De qué tipo? ¿Hasta dónde llegan las obligaciones extraterritoriales? ¿Establece algún mecanismo de control por parte del Estado hacia terceros nacionales (empresas o personas) por actos que impliquen violaciones del derecho humano a la alimentación?

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Coordinación institucional	-¿La ley incluye disposiciones sobre la coordinación de las actividades del sector público?¿Crea nuevas instituciones? ¿Fortalece las que ya existen? ¿Desarticula alguna de las antiguas? ¿Las funciones y atribuciones están claramente definidas? ¿Está garantizada la no duplicidad de esfuerzos en instituciones análogas? -¿Quiénes son los miembros del órgano de coordinación? ¿Están representados todos los sectores públicos pertinentes? ¿La ley estipula la participación de la sociedad civil? ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil en la selección de dichos representantes? ¿Se incluyen disposiciones sobre la coordinación vertical? ¿La ley incluye disposiciones para los órganos de coordinación a nivel regional o municipal
Función que desempeñan los otros órganos	-¿Se define el las funciones o responsabilidades de las distintas autoridades públicas designadas?
Sistemas de vigilancia	-¿La ley explica cómo se realizará la vigilancia del ejercicio del derecho a la alimentación y la implementación de la misma ley marco? -¿Incluye disposiciones sobre la vigilancia en base a los derechos humanos? ¿Se ha designado a alguna institución para encabezar la vigilancia? ¿La ley incluye disposiciones sustantivas para indicadores o parámetros de referencia como, por ejemplo, quién debe definirlos y cómo deben ser modificados?
Participación de la sociedad civil	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil: en el órgano de coordinación (véase también anterior)? ¿En las instituciones de vigilancia? ¿En los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?
Tutela judicial	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas para recursos ante violaciones del derecho a la alimentación? -¿El derecho a recurso ha sido reconocido/reafirmado? ¿Incluye alguna lista de tipos de recursos posibles?
Recursos administrativos	-¿Lay ley especifica ante qué autoridad administrativa deben presentarse los recursos?
Demandas judiciales	-¿La ley reafirma de manera explícita el papel de los tribunales de velar por su cumplimiento y que se otorgue la reparación correspondiente en casos de violación del derecho a la alimentación?
Función que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas para las instituciones de derechos humanos y el papel que cumplen en: vigilar la realización del derecho a la alimentación y resolver denuncias de violaciones del derecho a la alimentación?
Disposiciones respecto de su observancia	-¿Se incluyen disposiciones específicas sobre su observancia? ¿Se establecen plazos para la adopción de leyes para su implementación?
Evaluación sectorial	-¿La ley estipula la evaluación de la legislación sectorial para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación? ¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria? ¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?
Disposiciones financieras	-¿Se incluyen disposiciones sobre los acuerdos financieros necesarios para aplicar la ley? ¿Existe alguna indicación respecto de la obligación de presentar informes financieros?¿Se considera la posibilidad de crear un fondo especial?

Fuente: Guía para legislar sobre derecho humano a la alimentación. FAO. Roma. 2010. Dubravka Bojic Bultrini

Completando esta guía de análisis con otras preguntas pertinentes desde el enfoque de la soberanía alimentaria, podemos construir una guía que nos permita analizar las leyes que vayan promulgándose.

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Jerarquía jurídica	-¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país? -¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
Preámbulo	¿Hace algún análisis de la realidad del sistema agropecuario nacional? ¿Determina los problemas concretos de la población campesina? ¿Cuáles son los elementos que quiere resolver? ¿Sobre qué cuestiones jurídica o sobre qué instrumentos internacionales apoya la aprobación de la ley?
Título	-¿Aparece "soberanía alimentaria" en el título de la ley?
Objetivos y metas establecidas	-¿Cuál es el objetivo general de la ley? ¿Establece objetivos específicos para cada uno de los elementos que definen la soberanía alimentaria o sólo para algunos de ellos? ¿Sobre qué elemento pivota el conjunto de la ley; derecho a la alimentación, mejorar la producción, calidad de vida del campesinado…? -¿Establece algún objetivo relativo a la posición del campesinado, pueblos indígenas o comunidades pescadoras en la sociedad? ¿Establece algún otro derecho de estos grupos sociales?
Definiciones	-¿Concuerda la definición empleada para la soberanía alimentaria por la manejada por las organizaciones sociales y la del derecho a la alimentación con el derecho internacional? ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave? ¿Falta algún término relevante por definir?
Principios de derechos humanos	-¿Qué principios relacionados con la soberanía alimentaria presiden la ley?¿Cómo se formulan estos principios?¿A qué sectores afectan?
Principios de derechos humanos y disposiciones sustantivas	-¿Se hace referencia a los derechos humanos campesinos establecidos en la Carta de la Vía Campesina?¿En qué partes de la ley se hace referencia a estos derechos reconocidos como tales?
Compatibilidad con el resto de la normativa aplicable	-¿Se establece los ámbitos con los cuales la ley entre en relación?¿Identifica las leyes con las que entra en relación?
Disposiciones sustantivas	-¿Sobre cuáles de los elementos de la soberanía alimentaria se establecen disposiciones y con qué amplitud? ¿Se establecen disposiciones relacionadas con tierra, recursos genéticos, agua, crédito, formación, mercados, modelo productivo, apoyos sectoriales?
Obligaciones	-¿Cómo se han estipulado las obligaciones respecto al logro de la soberanía alimentaria y a quien se dirige las obligaciones?

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Participación de la sociedad civil	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil: en el órgano de coordinación (véase también anterior)? ¿En las instituciones de vigilancia? ¿En los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?
Evaluación sectorial	-¿La ley estipula una lista de indicadores macroeconómicos y microeconómicos para evaluar el avance de la soberanía alimentaria nacional? ¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria? ¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?
Disposiciones financieras	-¿Se incluyen disposiciones sobre ayudas, incentivos, medidas legales de apoyo o fomento concretas….?

Fuente: Elaboración propia. A modo de completivo de la tabla sobre evaluación de leyes marco de derecho a la alimentación

4.1 DISPOSICIONES GENERALES DE LAS LEYES MARCO

Dentro de este punto analizaremos diversos apartados que constituyen la parte general de las leyes hasta ahora promulgadas.

a. Preámbulo

En el preámbulo se recoge el contexto en el cual se desarrolla la ley. Será el punto en el cual se expliquen los motivos por los cuales la ley se ha aprobado. También recogerá los elementos fundamentales del contexto socioeconómico del país en cuestión, y también las cuestiones a las que la ley pretende responder. En este caso en el preámbulo se hará referencia a los instrumentos internacionales tales como el pacto del PIDESC, o las Directrices Voluntarias, y también a los compromisos adquiridos en las Cumbres de la FAO o en otros tratados como el Convenio 169 de la OIT. Es interesante analizar el preámbulo de las distintas leyes aprobadas. Una de las cuestiones que llaman la atención es comprobar que las referencias a los compromisos internacionales son constantes, pero que sin embargo las referencias a la realidad interna a la que se quiere responder y sobre todo los aspectos de la misma que se pretenden corregir con estas leyes apenas aparecen.

La mayoría de las leyes enfatizan en su preámbulo la necesidad de construir de nuevo una política pública sobre soberanía y seguridad alimentaria para lo cual la ley Marco cumple una función crucial en cuanto que define principios rectores, objetivos, ámbito y además institucionaliza la operatividad de la misma.

b. Todas las leyes basan su enfoque en el derecho a una alimentación adecuada y en segundo lugar en la necesidad de la soberanía alimentaria como cuestión de orden público e interés social

Si bien el título de las leyes incluye cuestiones como la soberanía alimentaria o la seguridad alimentaria, es importante destacar como en todos los casos el enfoque de abordaje es desde los derechos humanos y en algunos casos como Ecuador o Bolivia desde el concepto indígena “de los derechos del buen vivir” y en concreto desde el derecho humano a una alimentación

adecuada. En algunos casos se reconoce un derecho a la seguridad alimentaria o a la nutrición adecuada, pero el contenido que se dota a estos derechos coincide con el derecho a la alimentación. Esto es importante e indicativo de la evolución de las políticas para la soberanía alimentaria. De nuevo podemos decir que el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada ha permitido un enfoque amplio comprensivo de muchos elementos.

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en ***Brasil*** señala que "la seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias que promuevan la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles"(a3)

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Ecuador*** "determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional la soberanía alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa" (Art. 1).

En ***Guatemala***, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece como "la seguridad alimentaria y nutricional el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa" (Art. 1).

Según el proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del ***Perú***: "El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultura, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados" (Art. 2).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Uganda*** reconoce de manera explícita "el derecho de toda persona a la alimentación y el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición" (Art. 5.1)

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

c. Objetivos

El objetivo o propósito definido en la ley orienta la actuación de las autoridades competentes en su aplicación de la ley y ayuda a interpretar sus disposiciones. El objetivo de cualquier ley marco para el derecho a la alimentación debe ser el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada. Los objetivos de las leyes marco por la soberanía alimentaria son más amplios y se incluyen cuestiones como; mejorar la situación de las clases campesinas, mejorar el funcionamiento del sistema de producción y abastecimiento de alimentos, corregir desequilibrios internos en el acceso a los alimentos y otros.

A modo de ejemplo…..

El Proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***México***, noviembre de 2005, incluye entre sus objetivos el establecimiento de políticas de Estado que "garanticen el derecho humano de todos a una alimentación y nutrición adecuadas." (Art. 2).

La ley de orientación agrícola de ***Mali*** establece en el Art. 1 que la política de desarrollo agrícola del país vendrá enmarcada por el contenido de la misma. En el Art. 2 además establece que el objetivo de esta política de desarrollo agrícola será hacer de la agricultura un sector sostenible, moderno, competitivo, orientado hacia las pequeñas explotaciones familiares a través de la valorización máxima del potencial agroecológico y del saber hacer del campesinado. Es objetivo de la política de desarrollo agrícola garantizar la soberanía alimentaria del país y hacer del sector agrícola un motor de desarrollo económico

En ***Nicaragua***, el objetivo de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, julio de 2010, es garantizar "el derecho de todo nicaragüense a disponer de alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acorde a sus necesidades vitales y que estos sean accesibles física, económica y socialmente, y conformes a su cultura, y que se garantice de este modo la disponibilidad y estabilidad a través del desarrollo por parte del Estado de políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para su aplicación" (Art. 1).

El Proyecto de Ley para el Derecho a una Alimentación Adecuada del ***Perú***, noviembre de 2007 establece como objetivo "crear un marco para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, como parte de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Estado" (Art. 1).

El Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda***, septiembre de 2008, establece como objetivo "hacer posible el ejercicio pleno del derecho a la alimentación." (Preámbulo).

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

Además del objetivo general de la ley, se suelen establecer una serie de objetivos específicos que son diferentes en función del carácter de la ley:

- Por una parte los objetivos de las leyes que crean sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional son objetivos más instrumentales e institucionales. En este caso confunden los objetivos de la ley con los objetivos del sistema institucional que se crea.

El Art. 7 de la ***Ley de Guatemala*** establece que el objetivo fundamental del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes, siendo sus objetivos principales:

a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;
b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;
c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país

Fuente. Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional aprobado por decreto 032 – 2005.

- Existen otro grupo de objetivos inscritos en leyes marco de soberanía y seguridad alimentaria y que van dirigidos a establecer las reglas de funcionamiento para alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria En este caso los objetivos específicos de las leyes sobre derecho a la alimentación y las leyes sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional son diferentes puesto que estas segundas leyes van dirigidas más directamente a modificar el funcionamiento del aparato productivo agropecuario nacional.

El proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***México*** enumera, entre sus objetivos, el establecimiento de políticas de Estado que garanticen el derecho humano de todos a la soberanía alimentaria, y establecer y apoyar una red de seguridad tecno-económica para los productores nacionales así como incentivos e intervenciones estratégicas para aumentar la producción, procesamiento y distribución de alimentos nacionales.

El proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de ***Sudáfrica*** incluye entre sus objetivos "proveer... la adquisición, y mantenimiento del suministro de alimentos de emergencia..., asegurar la gobernabilidad de la seguridad alimentaria cooperativa.., establecer las instituciones que promoverán la gobernabilidad cooperativa y los procedimientos para coordinar las tareas relacionadas con la seguridad alimentaria de los organismos del Estado [y] garantizar el entorno y la capacidad necesaria para garantizar la creación y mantenimiento de un sistema de comercio honesto y responsable de alimentos..."

El proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda*** enumera entre sus objetivos "a) reconocer, promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental; [...] c) planificar, presupuestar e implementar la Política de Alimentación y Nutrición de Uganda empleando un enfoque basado en los derechos y garantizar la participación de los titulares de los derechos y la rendición de cuentas de las autoridades responsables; d) asegurar que los alimentos sean tratados como un recurso estratégico nacional…"

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

Sin embargo resulta necesario destacar como en las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria los objetivos específicos de las leyes suelen estar enfocados a los grupos que padecen inseguridad alimentaria y no a los actores fundamentales de la soberanía alimentaria que son los pequeños productores y productoras. Así por ejemplo en la LSSAN de Nicaragua en su Art. 4 solo el primero de los objetivos habla de la necesidad de fomentar la producción para el consumo interno[6].

- Sin embargo en otros casos las leyes han establecido con precisión los márgenes de lo que se entiende por un régimen de soberanía alimentaria y los objetivos son mucho más precisos para dirigir una política hacia la soberanía alimentaria.

Art 1 párrafo segundo de la Ley Orgánica de ***Ecuador*** "…El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental. El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria…."

Fuente. Ley Orgánica de soberanía y seguridad alimentaria de Ecuador.

- Por último tenemos un quinto grupo de leyes con objetivos diferentes. Se trata de las leyes marco de orientación de la agricultura que sobre todo han sido desarrolladas por países africanos. Sin bien en un capítulo posterior analizaremos este tipo de leyes incluimos aquí un ejemplo puesto que también funcionan como leyes marco por la soberanía y seguridad alimentaria.

El art 10 de le ley de orientación agrícola de ***Mali*** establece como objetivos de la política de desarrollo agrícola los siguientes:

-La soberanía y seguridad alimentaria del país
-La promoción económica y social de las mujeres, jóvenes, y hombres del medio rural y periurbano
-La reducción de la pobreza rural
-La modernización de la agricultura familiar y el desarrollo del sector agropecuario
-La protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales
-El incremento de la contribución del sector rural al crecimiento económico del país
-El desarrollo agrícola equilibrado y coherente con el territorio

A esto le sigue una lista de objetivos específicos que incluyen desde la mejora en el acceso a la tierra hasta la mejora de la calidad de los suelos o la disminución de la zoonosis

Fuente: Loi d´orientation agricole Nº 06-045 de 2006.

[6] *(Art. 4.a) Propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción interna de alimentos para facilitar la disponibilidad a la población nicaragu.ense, impulsando programas de corto, mediano y largo plazo que mejoren los niveles de producción y productividad de alimentos que armonicen las políticas sectoriales a cargo de las distintas instituciones y la promoción de la pequeña y mediana producción nacional frente a la introducción de productos por políticas de libre mercado.*

4.2 ALCANCE DE LAS LEYES MARCO

Dentro de este punto se abordan algunas cuestiones que son fundamentales: por una parte las leyes marco deben ser vinculantes para todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y para todas las instancias y niveles de la administración del Estado debiendo todos los organismos aplicar la ley en sus actuaciones y remover aquellas prácticas que vulneran el contenido. Este tema está recogido en todas las leyes aprobadas.

Por otra parte, el garante de los derechos es el Estado, y si bien las normas internacionales no son de obligado cumplimiento por parte de los actores privados, los Estados deben legislar para que todos los actores cumplan con el contenido. En este caso entonces, el gobierno es el que debe hace cumplir los derechos emanados, pero todos los actores (públicos y privados, individuales y colectivos) deben actuar conforme a la ley.

Otra de las cuestiones importantes en cuanto al alcance se refiere a quiénes son las personas titulares de los derechos. Obviamente, son las personas individuales las titulares de los derechos humanos, pero lo son todas las personas independientemente de su estatus legal dentro del país. De esta manera el Estado es el garante que debe proteger y respetar el derecho de todas las personas incluidas las migrantes, refugiadas, trabajadoras estacionales y pueblos nómadas.

Las dos cuestiones más controvertidas con respecto al alcance de las leyes son:

- Por una parte la responsabilidad de los Estados por actos ejercidos por ellos mismos pero que dañan los derechos de otros pueblos o naciones. Este tema es abierto aunque la evolución está siendo favorables sobre todo de la mano de la Corte de Justicia Internacional[7].
- Por otra parte la jurisdicción extraterritorial por acciones desarrolladas por empresas del Estado que ha promulgado la ley. Las leyes aprobadas apenas dicen nada sobre el tema y será la acción de los tribunales y la jurisprudencia las que irán marcando el camino.

En muchas de las leyes marco como la norma de Nicaragua, el proyecto discutido de El salvador, o la ley de Costa Rica reconocen que en todo caso hablamos de cuestiones de orden público y por lo tanto a ellas se supeditan otras muchas cuestiones del Estado.

De entre todas las leyes marco, la de ***Ecuador*** es la que resalta de forma más clara el carácter de orden público y el contenido de tal calificación (Art 2. "…Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularán el ejercicio de los derechos del buen vivir -sumak kawsay- concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones. Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria. Las normas y políticas que emanen de esta Ley garantizarán el respeto irrestricto a los derechos de la naturaleza y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con los principios de sostenibilidad ambiental y las buenas prácticas de producción…".

Fuente: Loi d´orientation agricole Nº 06-045 de 2006.

[7] *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. CIJ Opinión consultiva, 9 de julio de 2004, 43 International Legal Materials: 1009. En este caso, la CIJ consideró que la construcción del muro por el gobierno israelí tuvo como consecuencia, entre otras, la destrucción de las tierras agrícolas y los medios de subsistencia de la población palestina y que esto constituía una infracción de las obligaciones de Israel en virtud del PIDESC, particularmente del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentos suficientes, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación.*

4.3 DEFINICIONES DE LAS LEYES MARCO

El propósito de la inclusión de una lista de definiciones en la ley marco no es presentar un glosario de términos relacionados con la soberanía alimentaria o con el derecho a la alimentación, sino más bien explicar sólo aquellos términos que aparecen en la ley. La sección de definiciones sirve fundamentalmente de referencia para la terminología que podría generar dudas en el momento de aplicarse la ley. Las definiciones contenidas en las leyes analizadas muestran que se han tomado de los instrumentos internacionales ya adoptados como las Directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación, o de la Observación General nº 12 o directamente de las definiciones propuestas por las organizaciones y movimientos internacionales como es el caso de las definiciones de soberanía alimentaria de la Vía Campesina.

Tabla. Tres Definiciones fundamentales contenidas en las leyes marco aprobadas y en proyecto

TÉRMINOS	PAÍSES	DEFINICIÓN BÁSICA
SOBERANÍA ALIMENTARIA	Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Bolivia, Paraguay, México, Mali. En la ley de Guatemala aparece como principio así como en la de Brasil.	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 toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional.
SEGURIDAD ALIMENTARIA	Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Bolivia, Paraguay, México, Brasil, Sudáfrica, Uganda, Mali, Indonesia.	Por Seguridad Alimenticia y Nutricional se entiende la disponibilidad y estabilidad del suministro a todas las personas de alimentos, culturalmente aceptables, los mismos en cantidad y calidad, libres de contaminantes, así como el acceso a otros servicios como saneamiento, salud y educación, que aseguren el bienestar nutricional y les permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema.
POLÍTICA DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	Nicaragua, Costa Rica, El salvador, Ecuador.	Política que el Estado asume estableciendo los principios rectores y los lineamientos generales que orientan las acciones de las diferentes instituciones, sectores involucrados, organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada que desarrollan actividades para promocionar la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de la pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.

Fuente: Elaborado a partir del análisis de las leyes marco.

Dos de los conceptos más controvertidos son el de "vulnerabilidad" y el de "inseguridad alimentaria". La razón es que al definir estos dos términos los Estados identifican grupos sociales concretos, y que además identifican causas de vulnerabilidad, algunas de las cuales son estructurales en el sistema.

La "vulnerabilidad"[8] se refiere a toda la gama de factores que hacen que las personas queden expuestas a inseguridad alimentaria. Estos factores pueden ser externos o internos. Los factores externos incluyen tendencias como la sobreexplotación de los recursos naturales de los cuales depende la población para su subsistencia; la degradación ambiental o el aumento de precios de los alimentos; sucesos imprevistos como desastres naturales y conflictos, y la estacionalidad tanto en la producción como en el precio de los alimentos. Entre los factores internos que determinan la capacidad de las personas para afrontar las dificultades se incluye la naturaleza misma de las personas; el entorno general en el que viven y la dinámica familiar. El grado de vulnerabilidad de las personas, familias o grupos de personas está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad de hacer frente o sobrellevar situaciones estresantes.

El SICIAV también define la "inseguridad alimentaria" como la situación que existe cuando la población carece de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un desarrollo normal que les permita llevar una vida activa y saludable. La inseguridad alimentaria puede obedecer a factores como la falta de disponibilidad de alimentos, un poder adquisitivo insuficiente, la distribución inadecuada de alimentos o la utilización incorrecta de alimentos en el seno familiar. Las principales causas de un Estado nutricional deficiente son la inseguridad alimentaria y las malas condiciones sanitarias e higiénicas, así como unas prácticas de atención y alimentación incorrectas. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria.

Según el Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda***, la población "'vulnerable' incluye bebés, niños, escolares, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, refugiados, desplazados internos, discapacitados, personas que sufren enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, víctimas de conflictos, población rural que vive en condiciones precarias, población marginada en zonas urbanas, grupos en riesgo de marginación social y discriminación y cualquier otro grupo que pueda identificarse periódicamente".

En ***Guatemala***, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (de 2006) define la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como "la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos debido a riesgos ambientales o sociales y a una reducida capacidad de respuesta".

4.4 PRINCIPIOS QUE INCLUYEN LAS LEYES MARCO

Todas las leyes aprobadas incluyen en su articulado un punto dedicado a los principios que las sustentan. La idea es que todas las leyes complementarias elaboradas para la aplicación de la ley marco incluyan estos principios, y que todas las autoridades apliquen los principios en sus actos. Destacamos el hecho de que algunas leyes planteadas como Leyes marco de sistema de seguridad alimentaria, también incorporan entre los principios la soberanía alimentaria lo que demuestra que el reconocimiento del concepto está mucho más extendido de lo que en principio pudiera parecer.

[8] *Definición de vulnerabilidad del SICIAV. Aceptada internacionalmente*

Según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Brasil***, dicho sistema se basará en los siguientes principios: universalidad y equidad en el acceso a alimentos adecuados sin discriminación de tipo alguno; **soberanía alimentaria**, preservación de la autonomía y dignidad de las personas; participación social en la formulación, ejecución, seguimiento, supervisión y control de las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional en todas las esferas de gobierno; transparencia de los programas, medidas y recursos públicos y privados, así como los criterios para su concesión (Art. 8).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Guatemala*** establece los principios básicos que orientan a las diversas instituciones en el desempeño de las acciones en pro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Estos principios son los de solidaridad, transparencia, protección, equidad, integridad, sostenibilidad, **soberanía alimentaria**, precaución, descentralización y participación ciudadana.

La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Nicaragua***, en sus disposiciones sobre los principios rectores para su aplicación, menciona, entre otros, los principios de participación, eficiencia, no discriminación, solidaridad, transparencia, equidad, integridad, sostenibilidad y descentralización (Art. 3) Pero además introduce unos principios fundamentales para avanzar en la soberanía alimentaria: utilización biológica[9], soberanía alimentaria, precaución y prevención[10] (Art. 9).

Fuente. Análisis de las leyes aprobadas o en proyecto de aprobación.

En varios de los ejemplos de leyes marco recogidos la soberanía alimentaria aparece como el principio rector de la política del Estado. En algunos casos se define simplemente el concepto y se recoge entre el resto de los principios como ya hemos visto por los ejemplos, pero en otros casos la soberanía alimentaria es tratada como el elemento fundamental a la hora de legislar.

La ley de orientación agrícola de Mali recoge un capítulo integro dentro del título III dedicado a este punto. El capítulo I "De la soberanía alimentaria"…..

Art 51. La soberanía alimentaria constituye la línea directriz de toda la política de desarrollo agrícola. La seguridad alimentaria es una dimensión de la soberanía alimentaria.
Art 52. La estrategia de desarrollo de la producción agrícola se basará en medidas de especialización, intensificación, diversificación y sostenibilidad de la producción según las ventajas comparativas de competitividad de productos, satisfacción de las necesidades nacionales, regulación de las importaciones y promoción de las exportaciones.
Art. 53. El Estado en concertación con las comunidades territoriales definirán las políticas de desarrollo de la producción vegetal, animal, acuícola, forestal. Los objetivos prioritarios de la soberanía alimentaria y las disposiciones y principios son recogidos en el título I de la ley.
Art. 54. El Estado en colaboración con las colectividades territoriales establecerá una estrategia de aprovisionamiento y de coordinación de las operaciones comerciales en las zonas estructuralmente deficitarias.
Art 55. Las colectividades territoriales podrán beneficiarse de programas y ayudas para el desarrollo de programas especiales de promoción de la agricultura local.

Fuente. Loi d´orientation agricole. Nº 06-045 de 2006.

[9] Se define como utilización biológica en la LSSAN de Nicaragua como: el Estado promoverá que se dé el máximo aprovechamiento que da el organismo a la salud de las personas y del entorno ambiental, genético e inmunológico son a los nutrientes contenidos en los alimentos que consume, el mejoramiento de las condiciones de biodiversidad

[10] Definiciones dadas en la ley nicaragu.ense. a. Soberanía Alimentaria. Sin detrimento de lo definido en el numeral 1, artículo 2 de la presente Ley, Soberanía Alimentaria es el derecho del Estado a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación a toda la población, con preferencia hacia la valorización y el consumo de productos nacionales, sin perjuicio del ejercicio del derecho a la libre empresa y comercio. b. Precaución. Garantiza la inocuidad de la producción interna de alimentos, así como de las importaciones y donaciones de alimentos, para que estos ocasionen daño a la producción y al consumo humano nacional.c. Prevención. Se refiere a la preparación anticipada para evitar un riesgo de daño grave o irreversible a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

4.5 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Quizás el punto más importante de estas leyes se refiere al reconocimiento de las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación o respecto al logro de la soberanía alimentaria. Si estas obligaciones son desarrolladas de forma amplia y adecuada la posibilidad de exigir el cumplimiento o de denunciar la inacción del Estado siempre será posible. El contenido concreto de las obligaciones será luego desarrollado por las leyes complementarias y por la jurisprudencia de los tribunales. Otra posibilidad es que la ley reconozca las implicaciones de cada una de estas obligaciones para las autoridades competentes, sin embargo esta segunda fórmula exige de nuevo hacerlo de forma muy general y por lo tanto que siga supeditada a su desarrollo e interpretación.

Según el artículo 4 del Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú:

1. El Estado respetará el derecho a una alimentación adecuada y se abstendrá de tomar medidas que tengan como resultado impedir el libre ejercicio de este derecho. El Estado protegerá el derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción de medidas para que ninguna persona o empresa restrinja o impida el libre ejercicio de este derecho.

2. El Estado realizará progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, favorecerá y creará condiciones para el progreso social y económico y tomará medidas específicas inmediatas para:

a) Erradicar la desnutrición crónica, la anemia y otras enfermedades vinculadas a la malnutrición y la inseguridad alimentaria y nutricional, en toda la población según ciclo de vida y, en especial, durante la gestación y los dos primeros años de vida.

b) Promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales y permita desarrollar buenas prácticas alimentarias y de higiene.

c) Mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional.

d) Fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente para las poblaciones en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional.

e) Crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos especialmente en las zonas urbanas y rurales pobres.

3. La asistencia alimentaria que brinda el Estado busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación. Esa medida, es temporal y se implementa de manera planificada, contando con objetivos, resultados esperados e indicadores que muestren objetivamente los avances anuales dirigidos al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en cada zona de intervención.

4. Para el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado aprobará una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base del derecho a una alimentación adecuada y formulará las políticas correspondientes en los ámbitos nacional, regional y local.

Fuente. Proyecto de ley sobre derecho a la alimentación de Perú.

Según el artículo 5 (3) de la Ley sobre seguridad alimentaria y nutricional de ***Uganda*** el Estado, para dar plena efectividad al derecho a la alimentación, debe garantizar:

a) Que las autoridades respeten del derecho a la alimentación y se abstengan de cualquier acción que pueda obstaculizar el acceso a los alimentos;

b) La disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de los alimentos para toda la población en Uganda adoptando las medidas necesarias que permitan acceder a recursos de producción, ingresos y apoyo, y mantener un entorno propicio que permita a cada familia alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios;

c) El abastecimiento y mantención de sistemas sostenibles de alimentos y la protección del derecho a la alimentación, evitando abusos de cualquier autoridad pública o persona.

Fuente: Ley de seguridad alimentaria y nutricional de Uganda.

Por otra parte las obligaciones recogidas en la Ley Orgánica de Ecuador, una ley estrictamente basada en la soberanía alimentaria como régimen son mucho más concretas.

Art 4. Son Obligaciones del Estado:

a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario, que en el enfoque multisectorial de esta ley hace referencia a los recursos alimentarios provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuacultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales;

b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra;

c) Impulsar, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;

d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional; Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y,

e) Promover la participación social y la deliberación pública en forma paritaria entre hombres y mujeres en la elaboración de leyes y en la formulación e implementación de políticas relativas a la soberanía alimentaria.

Fuente: ley Orgánica del Régimen de la soberanía alimentaria de Ecuador.

5. INSTITUCIONALIDAD DERIVADA DE LAS LEYES MARCO

La aprobación de una ley Marco sobre soberanía alimentaria o sobre el derecho a la alimentación no garantiza los cambios necesarios. Al ser una ley marco que aborda un tema transversal que toca diversas áreas es necesaria una institucionalidad que básicamente impulse y coordine[11]. La coordinación requeriría un mecanismo de coordinación fuerte que contase con la capacidad técnica y presupuestaria suficiente y las atribuciones correspondientes para articular y organizar los diversos elementos con miras a cumplir los objetivos afirmados en las leyes. Este mecanismo de coordinación podría estar conformado por una sola entidad (la autoridad nacional para el derecho a la alimentación o la soberanía alimentaria) o integrado por varios órganos encargados de tareas específicas (un órgano para la toma de decisiones, otro para la ejecución de aspectos técnicos y un tercero con facultades consultivas).

Si se opta por el modelo consistente en crear una autoridad nacional la ley marco debería, por lo tanto: establecer o estipular la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación para que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional. La ley marco en sí no necesariamente tendrá que incluir detalles respecto del funcionamiento de las entidades coordinadoras; esta información debería aparecer en las normas de ejecución que deba aprobarse dentro de los plazos establecidos en la ley principal. Sin embargo, las atribuciones, composición y principales funciones, así como las disposiciones para garantizar que las instituciones creadas con este fin cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir su misión, deben estar estipuladas en la misma ley marco.

Los modelos de coordinación o de institucionalidad creados en función de las leyes marco se pueden casi agrupar en dos tipos:

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
Brasil **Nicaragua** **Ecuador** **Bolivia** **Salvador** **Guatemala**	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Las leyes crean el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. En el caso de Nicaragua, México, Bolivia, Venezuela se llama Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional -La idea de sistema refuerza la creación de una institucionalidad que funciona de manera independiente al resto de las instituciones pero que al mismo tiempo refuerza la transversalidad de la acción. -Por ejemplo, en el caso de **Brasil**. Los órganos responsables de implementar la seguridad alimentaria y nutricional son los siguientes: a) la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia responsable de la indicación al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) de las directrices y prioridades de la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como la evaluación del SISAN, b) CONSEA, el órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República en materias de seguridad alimentaria y nutricional y c) la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el órgano responsable de elaborar, la

[11] *Guide on legislating for the right to food. Dubrovka Bojic y Margret Vidar. FAO. Rome. 2010*

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
Brasil **Nicaragua** **Ecuador** **Bolivia** **Salvador** **Guatemala**	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinar su ejecución y articular las políticas y planes de sus congéneres estaduales y del Distrito Federal, que se creará por decreto del Poder Ejecutivo Federal. La participación de los diversos órganos e instituciones en el SISAN se definirá a partir de criterios establecidos por el CONSEA y por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. - En **Guatemala**, el SISAN está integrado por diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales. Está conformado por tres niveles de acción: a) nivel de dirección y decisión política, por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), b) nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República y c) nivel de ejecución, conformado por las instituciones responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles. disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación. El SISAN, en tanto, está integrado además por dos órganos: d) una instancia de consulta y participación social y e) un grupo de instituciones de apoyo que no son miembros formales del CONASAN y las agencias de cooperación internacional que proporcionan apoyo técnico, financiero y operacional. -**Ecuador**. Crea como órgano del sistema la Conferencia Nacional por la soberanía alimentaria formada por 180 delegados y delegadas elegidos entre diversas formaciones políticas y sociales que elaborará la estrategia y el Plan Nacional y que en el plazo de 180 días propondrá una ley de reactivación productiva para la soberanía alimentaria (DT 3ª y 4ª).
Honduras **Perú** **Uganda** **Sudáfrica**	Autoridad Nacional en dos niveles diferentes	-Las leyes crean una Comisión, Consejo o Comité para la seguridad alimentaria y nutricional bajo la Presidencia del país o del Ministerio de la Presidencia y donde se integran todos los ministerios responsables. Órgano muy político. Comisión Interministerial -Secretaría técnica muy operativa encargada de elaborar los documentos que la comisión debe aprobar y ejecutar los acuerdos. Unidad técnica adscrita al ministerio responsable. En unos casos al de Asuntos sociales, en la mayoría al de Agricultura. -En **Perú** crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM). La Comisión está encargada de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
		sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población. El Comité Técnico es el órgano operativo y de toma de decisiones de la Comisión Multisectorial y está subordinado a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. -En **Uganda** la ley marco estipula la creación del Consejo Nacional de Alimentación y Nutricional como entidad coordinadora, consultiva y de vigilancia en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Contará con el apoyo de la Secretaría, cuya conformación será definida por el Primer Ministro o Ministro (pendiente de definición).

Fuente. Elaboración propia a partir de las leyes de Uganda, Brasil, Guatemala.

Algunos de los sistemas establecidos para coordinar la seguridad alimentaria nutricional mencionados involucran una diversidad de instituciones y son bastante complejos; la participación de tantas instituciones puede llevar a responsabilidades sobrepuestas y a una excesiva burocracia que podría minar la transparencia del sistema en la práctica. Aunque esta podría ser la alternativa más adecuada para ciertos países, establecer una sola entidad, compuesta de dos o tres órganos a cargo de tareas específicas.

5.1 LA AUTORIDAD COMPETENTE

Las leyes actuales establecen dos tipos de autoridad; o bien se ubica dentro de un Ministerio, normalmente el de Agricultura y Ganadería, o se crea un órgano autónomo para la coordinación. La mayoría de las leyes crean comisiones o consejos nacionales de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo hay que decir que todas estas estructuras están siendo bastante ineficientes debido en primer lugar a un mandato poco claro y una débil capacidad de maniobra efectiva. La falta de recursos es una de las causas y las dificultades internas dentro de los mismos gobiernos propulsores es otra. Lo que está claro, es que en este momento y a la luz de las experiencias ya existente, una autoridad ubicada dentro de un ministerio en concreto fomenta la fragmentación y debilita la función coordinadora necesaria debido a la misma dinámica interna instalada en los gobiernos. La creación de una autoridad independiente y autónoma ofrece en principios mayores garantías.

Lo que tenemos que tener claro es que en este momento y analizando lo que hay tanto las leyes aprobadas como los proyectos de ley abiertos, es necesario separar por una parte la autoridad competente del órgano de coordinación competente en la materia. La autoridad puede ser el Ministerio de Agricultura o el de la Presidencia, y el órgano puede ser la Comisión Nacional o el Consejo Nacional sobre soberanía y seguridad alimentaria.

PAÍS	ORGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA
Brasil	-Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Pendiente de definición a través de un Decreto del Ejecutivo Federal.
Ecuador	-Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	-Ministerio de Salud Pública.
Honduras	-Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	-Por determinar.
Guatemala	-Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	-Presidencia de la República; Gabinete General, Gabinete Social y Gabinete de Desarrollo Rural.
Nicaragua	-Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria -Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)	-Presidencia de la República (Art. 1.4. Decreto n.º 03-2007). -Presidencia de la República (Art. 12. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional).
Perú	-Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria -Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales	-Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo 118- 2002-PCM del 13 de noviembre de 2002). -Presidencia del Consejo de Ministros (Proyecto de Ley sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007).
Uganda	-Consejo de Alimentación y Nutrición de Uganda	-Primer Ministro o Ministro de Agricultura (aún está por determinarse cuál de las dos alternativas se adoptará).

Fuente. Leyes marco aprobadas o proyectos de leyes de los países referidos.

5.2 FUNCIONES ASIGNADAS A LA AUTORIDAD COMPETENTE

Las funciones encomendadas a esta autoridad a partir del análisis de las diferentes leyes son:

- Asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades y actores involucrados en las diversas etapas de la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, regional y local.
- Formular, negociar, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación para garantizar que aborden adecuadamente las cambiantes necesidades e inquietudes de la población.
- Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley marco y el ejercicio del derecho a la alimentación. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo.

- Reunir la información en materia de la realización del derecho a la alimentación y asegurar que sea compartida y difundida entre todos los actores pertinentes, en el formato correcto y contenido adecuado para una diversidad de usuarios.
- Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales pertinentes para el ejercicio del derecho a la alimentación y recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de vigilancia técnica y de los derechos humanos.
- Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas prioridades.
- Presentar ante el ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes propuestas para la introducción de enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes, o para formular nuevas leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos).
- Presentar informes al parlamento sobre el Estado de aplicación de la ley marco y del derecho a la alimentación, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que han evaluado la actividad del país en materia del derecho a la alimentación.

6. RECURSOS FINANCIEROS

Uno de los problemas evidentes para la aplicación de estas leyes marco es la falta de recursos disponibles. Las leyes marco contemplan todas de alguna forma la procedencia de estos recursos:

Exigen al Ministro de Hacienda o Finanzas Públicas destinar del presupuesto anual una cantidad determinada y suficiente de recursos para la implementación del derecho a la alimentación, en conformidad con las prioridades establecidas por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.
La creación de un fondo especial formado por aportes definidos previamente de cada uno de los ministerios implicados.
La posibilidad de establecer otras posibles fuentes (fondos especiales, impuestos, etc.) para financiar las actividades de implementación del derecho a la alimentación.

En ***Ecuador***, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional estipula el establecimiento de un fondo nacional para la seguridad alimentaria y nutricional que se financia a través de, entre otras fuentes, recursos provenientes del presupuesto nacional y de instituciones nacionales e internacionales, de la sustitución de la deuda externa pública por proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (Art. 20).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala exige al Ministerio de Finanzas Públicas incluir en el Presupuesto General, la asignación de medio punto porcentual (0,5 %), específicamente para programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional destinados a la población más afectada (Art. 38). Asimismo, anualmente CONASAN solicitará al Ministro de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de SAN (Art. 39). Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la

disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes (Art. 40).

La Ley de Planificación Agrícola de Malí obliga al gobierno a "proporcionar, a través de la Ley de finanzas y la legislación en materia de planificación del gasto y las inversiones públicas, los recursos presupuestarios suficientes en conformidad con los objetivos y pretensiones de la ley" (Art. 196).

Según el Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú, "La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas orientarán en materia de seguridad alimentaria y nutricional la inversión y el gasto hacia prioridades establecidas en todos los ámbitos de gobierno, bajo la metodología de presupuesto por resultados" (Art. 11). Asimismo, "La Contraloría de la República auditará el uso de los recursos en materia de seguridad alimentaria y nutricional a fin de asegurar su eficiencia" (Art. 14.1).

Fuente. Elaboración propia a partir del Análisis de las leyes disponibles.

Sin embargo, estamos hablando de una dotación presupuestaria suficiente para poder desarrollar la labor de la autoridad en la materia, pero lógicamente muchas de los programas o acciones a implementar caerán dentro de la competencia de ministerios concretos. De esta forma una de las mayores necesidades en la aplicación de estas leyes está siendo poder contar con un presupuesto consolidado de todas aquellas acciones ya previstas y que cuentan con presupuesto propio procedente del ministerio responsable. Para llegar a desarrollar esta forma de trabajo es necesarios previamente haber analizado la compatibilidad del resto de las leyes afectadas por la ley marco de forma que la autoridad competente pueda conocer realmente con que recursos cuenta el Estado para poder llegar a los objetivos previstos.

7. COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES CON LA LEY MARCO

Como dijimos al inicio del capítulo este es uno de los puntos en los que la dinámica que se ha desarrollado a partir de la promulgación de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria se la juega de manera definitiva. Los aparatos legislativos y ejecutivos en todos los Estados son difíciles de cambiar sobre todo cuando representan intereses tan poderosos, por otra parte dentro de un mismo gobierno popular o tan solo progresista pueden coexistir intereses contrapuestos debido precisamente a las dinámicas acumuladas y a los espacios de poder que subsisten dentro de las administraciones. Los países que han promulgado leyes marco de soberanía y seguridad alimentaria o sobre derecho a la alimentación, deberían realizar análisis completos de coherencia o compatibilidad de las leyes y normas preexistentes, y también de las que se aprueben a partir de este momento con los objetivos de las leyes marco. Este análisis es un proceso complejo que no puede realizarse de manera efectiva en un espacio corto de tiempo tras la promulgación, sino que sigue un camino mucho más pausado y progresivo por lo que se vuelve necesario el que tanto los funcionarios responsables, como las autoridades judiciales, pero también las organizaciones sociales desarrollen un trabajo de vigilancia constante para que una vez detectados los casos pueda actuarse. Una de los mayores frenos que existen a este ejercicio, es la poca experiencia existente a nivel mundial de evaluar el impacto de las leyes de acuerdo a los objetivos para las que fueron promulgadas.

La amplitud de las normas y leyes afectadas por una Ley Marco de este tipo puede ser increíble. No estamos hablando solo de leyes orgánicas, sino también de leyes ordinarias, decretos, reglamentos, normas de rango inferior como órdenes ministeriales y así de esta forma no solo nos referimos a las normas a nivel de Estado, sino también de aquellas dictadas en los ámbitos regionales (subnacionales) En función de esto podemos establecer unas normas que centren este esfuerzo de alguna manera:

- Determinar los ámbitos o sectores afectados y la priorización entre ellos. Por ejemplo; reforma agraria, acceso a recursos hídricos, recursos genéticos y semillas, normas aplicables a la puesta en marcha de una instalación agropecuaria …

A partir de lo anterior nos fijaremos para evaluar sobre todo las LIMITACIONES existentes al logro del objetivo de la ley marco en:

- Disposiciones que limiten o puedan limitar, directa o indirectamente la capacidad de las personas y evaluar si estas restricciones son justificadas y a quién benefician: un salario mínimo demasiado bajo; condiciones discriminatorias para acceder a tierras; procedimientos engorrosos para poner en marcha pequeñas explotaciones agropecuarias y/o requisitos de elegibilidad demasiado exigentes para solicitar servicios.
- Normas aparentemente beneficiosas y neutrales que sin embargo perjudican el acceso de determinados colectivos a determinados derechos; por ejemplo no establecer disposiciones especiales para el acceso de las mujeres o de otros grupos, como la juventud.
- Aspectos que constituyen lagunas en el ordenamiento jurídico y que son necesarias para el correcto desarrollo de la ley marco o para el avance de sus objetivos.
- Si las normas existentes son realmente aplicadas por el funcionariado responsable y de no ser así cuales son las razones y que aspectos no son aplicados.
- Los efectos reales de la aplicación de las leyes y normas.
- Si las restricciones que se establecen están justificadas en aras de obtener un interés global más amplio.

Así por ejemplo la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria de ***Nicaragua*** prevé la armonización legal en su art 37 “La Junta Directiva de la Asamblea Nacional ordenará a los responsables del Digesto Jurídico Nicaragüense que prioricen la recopilación y ordenamiento de la legislación en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, así como sugerir, cuando proceda, las reformas y derogaciones pertinentes. La Asamblea Nacional garantizará que la futura legislación nacional guarde coherencia y armonía con la presente Ley”.

Fuente: Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua.

8. RECURSOS Y JUSTICIABILIDAD

Este será un tema al que le dedicaremos un apartado específico en otras muchas partes del estudio, sin embargo, y para destacar su debilidad, diremos que tan solo una de las leyes aprobadas reconoce explícitamente el derecho de acción ciudadana por las violaciones a la ley

En La Ley de ***Nicaragua***, el Art. 32. Infracciones. Son infracciones a las disposiciones de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional todas las acciones y omisiones de los servidores públicos y demás personas responsables que vulneren o contravengan la presente Ley y su reglamento. …. Toda actuación que contravenga la presente Ley y su reglamento, o las normas derivadas de éstos, dará lugar a la imposición de sanciones a las y los servidores públicos y demás personas responsables, de conformidad con lo dispuesto en los códigos y las leyes específicas de la materia.

El Art. 34. Establece con carácter general el Derecho de Acción. El ejercicio de la acción civil y penal que corresponda, se regirá por la legislación de la materia.

Fuente: Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua

9. VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO EN EL CUMPLIMIENTO

Debido a la enorme complejidad de las leyes marco los sistemas de vigilancia del cumplimiento o aplicación de las mismas son especialmente importantes. De todas las leyes elaboradas de nuevo es la de Nicaragua la que establece una regulación más precisa respecto al órgano competente de la vigilancia de los derechos derivados de la ley.

El Art. 38. de la ley de ***Nicaragua*** habla de la Defensa de los Derechos Humanos relacionados con esta Ley y establece que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con el objetivo de garantizar el derecho de las personas, con equidad de género, a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá: a. Designar un Procurador o Procuradora Especial en materia de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional; b. Incluir en su Informe Anual Ordinario ante la Asamblea Nacional, la situación del Derecho a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y sobre el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación.

Fuente. Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua.

10. PROPUESTAS LEGALES PROMOVIDAS, ELABORADAS Y PRESENTADAS DESDE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En la estrategia de aprobación de leyes marco que se ha venido extendiendo en los últimos años y que constituye una buena práctica para el avance de la soberanía alimentaria ha tenido mucho que ver la capacidad de las organizaciones de la Vía Campesina y sus aliadas para elaborar propuestas y desarrollar campañas de movilización e incidencia para presentarlas de

manera oportuna ante las cámaras legislativas. En América Latina este esfuerzo se ha logrado concretar con mayor rapidez y quizás sea una cuestión a discutir si esta estrategia es oportuna en el resto de los continentes y sobre todo si el esquema funcionaría en el entorno jurídico e institucional de Africa o Asia.

Nos parece interesante reproducir a continuación el resumen de algunos de los proyectos elaborados por las organizaciones de la Vía Campesina y aliados que han logrado un camino de mayor éxito y analizar algunas de las claves del mismo.

- La mayoría de las leyes son promovidas y elaboradas desde una plataforma o alianza amplia de organizaciones sociales pero donde las organizaciones campesinas tienen un peso fundamental

- Las mejores leyes son elaboradas en contextos políticos muy favorables y destacan por encima de otras leyes con el mismo propósito pero que sin embargo tienen debilidades importantes y que fueron aprobadas por gobiernos neoliberales.

- En algunos casos el proceso de aprobación una vez presentadas al congreso correspondiente ha sido o es muy dilatado en el tiempo desgastando enormemente la fuerza de las organizaciones promotoras.

- Las leyes más favorables al ser muy dependientes de la situación política positiva son más vulnerables a los cambios en el contexto (por ejemplo lo sucedido con la ley marco de Honduras) sin embargo otras leyes en principio más suaves resisten mejor los cambios y pueden favorecer un camino de fondo en el que poco a poco se logren avances considerables.

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
-El planteamiento surge en el marco de la Red SARA (Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria) donde participan organizaciones campesinas de la Vía Campesina, organizaciones ecologistas, sociales, ONGDs nacionales y alguna internacional. -Se aprovecha el marco que da el Gobierno de Manuel Zelaya y el hecho de que sus planteamientos con respecto al campo eran próximos a los de la soberanía alimentaria. -El proceso de elaboración de la propuesta fue impulsado por una comisión de SARA pero la revisión de los textos se hizo en cada una de las organizaciones hasta el momento de presentarse. -En el año 2008 con el Golpe de Estado se paraliza y en febrero de 2011 el gobierno a través del Ministerio de Agricultura ha vuelto a convocar a los agentes para discutir el proyecto de ley pero en este momento las condiciones son otras.	-El preámbulo de la Ley establece de forma muy clara el marco jurídico donde se enmarca el proyecto. Se parte de la definición del derecho humano a la alimentación recogida en la Declaración de DDHH y en el Art. 11 del PIDESC. Se hace referencia a la Cumbre Mundial de la alimentación y se reconoce como interpretación autorizada del derecho la OG Nº 12 y las Directrices Voluntarias para la aplicación del derecho humano a la alimentación. -A partir de lo anterior establece que la soberanía alimentaria es un requisito previo al desarrollo del derecho humano a la alimentación y define la soberanía alimentaria. -Termina el preámbulo nombrando las obligaciones del Estado hondureño de proteger, respetar, garantizar y hacer cumplir. -El Art. 1 determina que la política y acción prioritaria del Estado debe ser respetar, proteger, y garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional. -El Art. 2. Lo anterior se logrará mediante la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso, y mejoren el consumo, preserven la salud y la nutrición de la población. -El Art. 4 establece que la seguridad alimentaria y nutricional derivada del derecho a la alimentación será una POLITICA DE ESTADO. -El Art. 6 establece que para la definición de las política se favorecerá la participación activa de las organizaciones sociales en todo el proceso integrando con igualdad a todos los sectores y garantizando la igualdad de género, de edad y étnica. -Los Art. 7, 8 y 9 hablan de la necesidad de incorporar a las políticas concretas las cuestiones de protección de la biodiversidad, sostenibilidad ambiental, manejo de recursos naturales de acuerdo con lo establecido en los convenios internacionales para lo cual se incorporará la práctica cotidiana del monitoreo y la evaluación.	Valoración: -La ley se centra en el derecho humano a la alimentación pero procurando que su interpretación y aplicación sea acorde con lo que establecen los instrumentos internacionales y con el contenido de la OG Nº 12 y las Directrices. -La ley toca todos los temas sensibles e importantes para el ejercicio de tal derecho y además lo enmarca dentro de la soberanía alimentaria nacional. -Es una ley que desarrolla un derecho humano fundamental, pero al mismo tiempo toca una gran cantidad de aspectos de política económica que desarrollan otros ministerios. -No establece el encuadre de aplicación de la ley. Es decir, de quien depende la política nacional sobre el derecho a la alimentación -Muy positivo y bien elaborado el Art. 20 dedicado a la justiciabilidad. Situación actual: -Se han iniciado de nuevo las conversaciones entre las organizaciones y el gobierno. El problema es que el proceso golpista también ha dañado la cohesión interna y no existe acuerdo ni siquiera sobre si es oportuno sentarse a negociar con este

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
Elementos del contexto que hicieron posible su elaboración y propuesta. Gobierno de Zelaya. Proclive a la soberanía alimentaria. Equipo de asesores en agricultura miembros de la Vía Campesina. Gobierno de Zelaya. Avances concretos en normas que desbloquearon temas importantes de conflictividad en el campo. Red SARA. Solida y cohesionada con un trabajo real durante años Organizaciones de apoyo técnico con mucha tradición y experiencia en el tema junto a organizaciones campesinas y sociales con fuerte base.	-El Art. 13 habla de manera específica de la soberanía alimentaria y en concreto del control del proceso productivo, de las tecnologías apropiadas, del acceso a la tierra y el resto de los recursos, de la defensa de la biodiversidad y de los mercados internos. -También establece de manera clara que en caso de conflicto entre un tratado internacional y el derecho a la alimentación o la soberanía alimentaria estos últimos tendrán preeminencia. -Art. 14 introduce el derecho de los consumidores a estar plenamente informados de los alimentos que consumen. -El Art. 15 rechaza la introducción de OGMs en Honduras y el Art. 16 extiende la prohibición a los casos de necesidad de ayuda alimentaria. -El Art. 16 hablando de la ayuda alimentaria establece la obligación de primar el consumo de alimentos producidos a nivel nacional. Capítulo II de los Beneficiarios. -El Art. 17 habla de la obligación del Estado de respetar, es decir de no hacer nada que impida el acceso a las fuentes de alimentos y de promover, es decir desarrollar políticas activas para que así sea. -El Art. 18 establece la obligación de desarrollar políticas de protección social para los casos de las personas que no puedan garantizar pos si mismas los alimentos. -El Art. 19 establece una serie de grupos prioritarios por las condiciones de vulnerabilidad alimentaria. -El Art. 20 reconoce la justiciabilidad del derecho y que la carga de la prueba corresponde a la parte demandada. Al mismo tiempo permite a los jueces establecer medidas cautelares cuando haya riesgo de violación del derecho humano a la alimentación. Este artículo detalla de manera exhaustiva cuestiones importantes para el ejercicio de la justicia. Acceso a recursos	gobierno. Hasta ahora y para múltiples cuestiones cotidianas las mismas organizaciones campesinas han buscado vías de diálogo no públicas de forman que no aparezcan como negociadores con el gobierno, pero al mismo tiempo les permita ir resolviendo temas concretos. En este caso sin embargo esta posibilidad no existe. -El 15 de marzo de 2011 se aprobó la Ley de seguridad alimentaria y nutricional sin contar con el apoyo de las organizaciones sociales: cambios fundamentales. Se desarrolla no desde el derecho humano y por lo tanto desde la obligación del Estado de hacerlo cumplir sino desde la existencia de un problema. Además es incongruente puesto que utiliza diversos conceptos de manera aleatoria

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
	legales, el derecho de reparación, la obligación del cumplimiento, el deber de interpretar la ley con arreglo a los instrumentos jurídicos internacionales... Los Art. 21 y 22 hablan de la creación de la Comisión Nacional del derecho a la alimentación y de la creación de una unidad técnica y del nombramiento de un relator especial de ámbito nacional para este tema. Capítulo III. Recursos. Los artículo 23 a 25 establecen la creación de un Fondo Especial que se dotará con las partidas procedentes del presupuesto general de la República, con donaciones de organismos internacionales y de otros Estados que no podrán desviarse a otros fines y de la armonización e integración de todos los programas y proyectos dispersos en este momento. Para terminar la ley deberá desarrollarse por reglamento aprobado en el plazo de 90 días desde la entrada en vigor de la misma.	

NICARAGUA. Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nicaragua. 16.07 de 2009. Elaborado sobre la base de la propuesta de las organizaciones reunidas en el GISSAN

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
El GISSAN comenzó su andadura como red social sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el año 2006. Agrupa a las organizaciones campesinas y de trabajadores y trabajadoras agrícolas integradas en la Vía Campesina, junto con otras organizaciones indígenas, de pescadores y también ONGDs especializadas en apoyo al sector agropecuario, especialmente el agroecológico, organizaciones de derechos humanos y alguna organización internacional. EL GISSAN desarrolló una ingente labor durante los años 2006 a 2008 consistente en desarrollar un sistema de indicadores sobre soberanía alimentaria aplicable a Nicaragua. Desde su inicio la cohesión interna del GISSAN ha sido suficiente como para poder plantear proyectos de largo alcance. Por ello se plantea la elaboración y presentación de un proyecto de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria.	-El objeto de la ley recogido en el Art. 1 es garantizar el derecho de todos y todas las nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a las necesidades vitales: … el artículo sigue diciendo que la accesibilidad de los mismos debe desarrollarse a partir de la rectoría del Estado a través de las políticas públicas necesarias vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria. -El Art. 2 define algunos de los conceptos claves de la ley. Empieza definiendo la soberanía alimentaria asumiendo el contenido dado por la Vía Campesina. -El Art. 3 establece los principios de la ley: disponibilidad, equidad y acceso, consumo, utilización biológica, participación, eficiencia, no discriminación, solidaridad, transparencia, tutela, equidad, integralidad, descentralización, sostenibilidad. Estos principios se complementan con los que enumera la ley en el Art. 9: soberanía alimentaria, precaución y prevención. -Entre los objetivos recogidos en el Art. 4, el primero de ellos se dirige a propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción de alimentos para facilitar el acceso a la población nicaragüense, impulsando programas a corto, medio y largo plazo que mejoren los niveles de producción. El texto habla incluso de primar la pequeña producción nacional frente a políticas de libre mercado que primen la importación de alimentos. -Se crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es el mismo esquema que han utilizado otros países. El objetivo de esta ley es implantar el derecho a una alimentación adecuada. -El Art. 10 y ss desarrollan la estructura de este SNSSAN. Se estructura territorialmente desde el nivel nacional al local: Comisión Nacional, La Secretaría Ejecutiva, los Consejos Técnicos Sectoriales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua (COTESSAN) Comisiones Regionales en el Atlántico Norte y Sur. Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales.	-La cuestión es valorar como está siendo el funcionamiento del Sistema Nacional y cada una de las comisiones para entonces ver si se ha podido implementar alguna política concreta. -La ATC y el resto de GISSAN considera que es un avance aunque no han logrado que la ley reconozca el rechazo a los transgénicos y el apoyo específico a la pequeña producción campesina sino que habla en general del apoyo a la producción -Además la ley elimina el sistema anterior en el que existían dos comisiones separadas y creadas por decretos diferentes: una política y otra consultivo-técnica. Ahora se crea un sistema nacional integrado. -Las organizaciones campesinas están representadas en toda la estructura del sistema.

NICARAGUA. Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nicaragua. 16.07 de 2009. Elaborado sobre la base de la propuesta de las organizaciones reunidas en el GISSAN

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
Elementos que favorecieron su elaboración y aprobación: -Con el triunfo de FSLN el nuevo gobierno es proclive a estos planteamientos y se presenta dispuesto a discutir una ley en este sentido. -EL GISSAN ha funcionado de manera cohesionada y se ha podido avanzar de manera efectiva elaborando instrumentos y estudios fiables. -Organizaciones campesinas fuertemente implantadas y con base social con legitimidad y con capacidad de influir socialmente y políticamente.	-El Art. 13 a 15 explican la composición de las Comisiones La Secretaría Ejecutiva es quien tiene la función de coordinar y formular las políticas, estrategias, planes y programas Se crean dos unidades, una de planificación (Art. 17) y la unidad de evaluación de políticas (Art. 18). -Se crea un Fondo Nacional de Emergencia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que se alimenta de las aportaciones del Presupuesto General de la República junto a las donaciones y aportaciones de la cooperación. -Existe un capítulo íntegro dedicado a las infracciones y sanciones (Art. 30 a 34) peros sobre todo reconoce con carácter general en el Art. 34 el derecho de acción judicial y el resto de recursos administrativos. -La ley también prevé la armonización legislativa de todo el resto de las leyes a esta. Para ello se establece que la Procuraduría de la República hará un examen de todas las leyes. Este tema es de suma importancia.	

EL SALVADOR. Propuesta de Ley de soberanía alimentaria y nutricional presentada por la CNTC 2008

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones de la Vía Campesina comenzaron en el año 2004 un proceso de acercamiento y fortalecimiento del trabajo conjunto. Fruto de este proceso se crea la CNTC como estructura de coordinación. -Como alianza a partir del año 2008 desarrollan una intensa campaña de movilización contra la política gubernamental. -La elaboración de un proyecto de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria constituía un elemento concreto que terminaría por aglutinar las fuerzas del movimiento campesino. -Una vez el FLMN sube al poder en el año 2009 la bancada agrarista del partido se pone a disposición del movimiento y a pesar de tener que guardar enormes equilibrios poco a poco se dan pasos concretos. En este momento el gobierno empieza a ver la mejor manera de introducir el proyecto y sacar la ley adelante.	Es un proyecto de ley sencillo elaborado por las organizaciones a modo de "documento de mínimos" Es decir, se trata de un proyecto elaborado con la finalidad de introducir el debate en la sociedad y en el Congreso en un momento en el que la subida al poder del FLMN era el momento propicio. -El Art. 1 establece como objeto de la ley garantizar a todos los salvadoreños/as contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acorde a sus necesidades y que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna -El Art. 2 establece de forma muy precisa algo interesante: se declaran de interés público todas las actividades relacionadas con la producción, agro industrialización, y comercialización de alimentos. -El Art. 4 del proyecto plantea que sea el Ministerio de Agricultura t ganadería la autoridad competente creando una Dirección General específica para la soberanía alimentaria -El Art. 6 recoge los objetivos generales de la ley y en el c y en el d si establece de manera prioritaria la producción nacional, favorecer el incremento de la producción nacional y el art 7 establece los objetivos específicos haciendo un recorrido exhaustivo a lo largo de todo el ciclo productivo.	-El proyecto es un documento de mínimos del movimiento campesino respecto a lo que debiera contener una ley de este tipo que logra sacar el debate a la palestra congresual. -El proyecto como es lógico se ha sometido a muchas presiones y matizaciones puesto que muchos aspectos estaban por definir. -El proyecto no se ha aprobado todavía pero los distintos diputados representantes de grupos políticos afines han ido haciendo poco a poco suyo el planteamiento y en sus documentos presentados al efecto en el Congreso van matizando los elementos de la ley. Algunos de estos documentos presentados son casi copias de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua[12].

[12] *Documento presentado el 18 de mayo de 2011 a la Asamblea Legislativa para ser discutido y aprobado. El documento se presentí por el Grupo Parlamentario Cambio Democrático. Ley de soberanía y seguridad alimentaria*

COSTA RICA. Ley Marco de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. Presentada en el año 2004 y aprobada en el 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones campesinas de Costa Rica vivieron un proceso de debilitamiento durante parte de la década de los 90 y de la primera mitad de la primera década del 2000. A partir del año 2006 comienza un proceso de reestructuración que comenzó a dar sus frutos. El papel del movimiento ambientalista en Costa Rica fue importante. -En el parlamento se crea un Grupo Consultivo sobre seguridad alimentaria compuesto por: UPANACIONAL, Mesa Campesina, UPIAV, Foro Mixto de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, SEPSA y actuando como facilitador la FAO.	-En el preámbulo se reconoce entre otras cosas la necesidad de una política de Estado sobre soberanía y seguridad alimentaria que ofrezca un marco coherente e integral. Este es el objeto de la ley establecido en el Art. 1 de la ley, y en el Art. 2 se asume la soberanía alimentaria como política de Estado. -En el Art. 4 se establecen los objetivos específicos de la ley y en las letras se establece: fortalecer la estructura productiva agroalimentaria del país y propiciar las condiciones para lograr una mayor participación sustentable y sostenible de los pequeños y medianos productores y productoras, respetando los principios de diversidad cultural y productiva de las comunidades. f) Ejercer la soberanía alimentaria, procurando que el abastecimiento de productos básicos, provenga en mayor proporción de la producción nacional, mejorando los ingresos de los pequeños y medianos productores y productoras, para lo cual deben prevalecer condiciones de producción competitiva y sostenible. -El Art. 5 establece que a partir de esta ley el Estado deberá formular y ejecutar una política y un plan estratégico nacional de seguridad alimentaria y nutricional, elaborado de manera participativa y articulada por los sectores público y privado. -Todo el Capítulo II se dedica a desarrollar la estructura institucional encargada de ejecutar la ley: el Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional.	-Se trata de un proyecto débil en su contenido y aspiraciones. Si bien el preámbulo, los objetivos y fines están bien definidos y la estructura institucional sigue la fórmula promovida por otros Estados de crear una autoridad independiente existen carencias en el proyecto: -No recoge ningún artículo relativo a las infracciones y sanciones ni tampoco recoge el derecho a la acción judicial. -No se reconoce en ningún momento el derecho humano a la alimentación. -No se hace referencia a órganos de vigilancia y control. -No se hace referencia a ningún mecanismo de armonización legislativa.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	-En el preámbulo establece las bases jurídicas sobre las que se apoya la Ley Orgánica y en el párrafo segundo de manera específica dice. *"…Que, entre los Derechos del Buen Vivir, el artículo 13 de la Constitución prescribe que las personas y las colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual el Estado deberá promover la soberanía alimentaria…"* Además recuerda que la constitución en los artículos 281, 282 y 283 establece que son principios rectores de la política del Estado la soberanía alimentaria, la reforma agraria y el fomento de la producción nacional y la biodiversidad. -El Art. 1 establece que la finalidad de la ley es que el Estado cumpla con los objetivos estratégicos establecidos para lo cual define el régimen de la soberanía alimentaria y que el Estado implementará las políticas públicas en aplicación de este régimen -El Art. 2 referido al ámbito de la ley establece que se trata de cuestiones de orden público e interés general y por lo tanto están por encima de otras cuestiones para luego decir que su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria -El Art. 3 establece cuales son los deberes del Estado además de los contenidos en el Art. 281 de la Constitución.	-Se trata de uno de las leyes marco más claras a favor de la soberanía alimentaria. Su contenido es claro y preciso en todos los extremos y puntos necesarios para el desarrollo de una política a favor de la soberanía alimentaria. -Es una ley de contenido. En ella destaca la parte dispositiva y no institucional. El grueso de la ley se dedica a definir los principios y la orientación adecuada de cada uno de los elementos que deben constituir la política pública a favor de la soberanía alimentaria -Por la estructura y contenido de la ley es básico su desarrollo. Tanto la necesidad de un reglamento, como la elaboración de la estrategia nacional y la política que emanen de la conferencia nacional, como la necesaria armonización legislativa de todas las leyes de acuerdo a las orientaciones establecidas sobre todo en el título II y III. En este sentido si no se hace un desarrollo de esta ley marco acorde, no habrá servido de nada el esfuerzo. -La ley marca la institucionalidad que regirá el proceso, pero no es una ley que crea un sistema o una institucionalidad como la de Brasil o Guatemala y en menor medida la de Nicaragua.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	A partir del Art. 4 la parte dispositiva de la ley es muy diferente a las promulgadas en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y otros países, puesto que la parte institucional la orienta en las disposiciones transitorias para que se defina en un proceso de 180 días y se dedica la ley a establecer el contenido programático concreto del régimen de la soberanía alimentaria. -El título II de la ley está íntegramente dedicado a "acceso a los factores de producción" Capítulo I acceso al agua y la tierra, el capítulo II. Protección de la agrobiodiversidad, Capítulo III. Investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes. -El título III. Dedicado íntegramente a la producción agropecuaria. En este sentido este título es casi como una ley básica de orientación agropecuaria y su contenido es similar a las leyes de ordenación y planificación agropecuaria. El capítulo I está dedicado al fomento de la producción y establece de forma detallada como será esta producción y que leyes deberán orientarse para tal fin. Además establece que el Estado elaborará una planificación participada de la política agropecuaria nacional. -El capítulo II del título II está dedicado al acceso al capital y al crédito definiendo en una ley marco los principios que regularán dicho acceso. Se centra en tres cuestiones fundamentales para el desarrollo de una política agrícola eficiente orientando directamente hacia la pequeña producción campesina. -Art. 18.- Capital.- Para desarrollar actividades productivas de carácter alimentario, el Estado impulsará la creación de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para el sector, incentivos de tipo fiscal, productivo y comercial, así como fondos de garantía, fondos de re-descuento y sistemas de seguros, entre otras medidas. Los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores tendrán acceso preferente y diferenciado a estos mecanismos, de conformidad con el Art. 311 de la Constitución de la República.	Como elementos críticos de la ley: -No se contempla mecanismo de vigilancia o seguimiento de la ley y de su aplicación -No se establece de forma clara la justiciabilidad de los derechos emanados de la ley a través de ningún proceso y ni siquiera se establece el derecho de acción judicial por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Al ser además una ley tan programática su falta de desarrollo puede generar indefensión. -El tratamiento de los biocombustibles que la ley hace deja la puerta abierta a su aprobación posterior, sin embargo no podemos calificarlo de negativo puesto que dependiendo del desarrollo legal posible de este tema en el contexto de un Ecuador sumamente popular pudiera ser positivo. Uno de los elementos más buenos de la ley está siendo el proceso ulterior, tanto la constitución y trabajo de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, como los procesos participativos abiertos para la elaboración de las leyes que deben ser reconducidas a partir de la ley marco. En concreto está abierto el proceso de la ley de tierras y el proceso de la ley de recursos hídricos.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	-Art. 19.- Seguro agroalimentario.- El Ministerio del ramo, con la participación y promoción de la banca pública de desarrollo y el sector financiero, popular y solidario, implementarán un sistema de seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios afectados por desastres naturales, antrópicos, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado, con énfasis en el pequeño y mediano productor. -Art. 20.- Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, priorizando a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados. -El Art. 21 establece que el Estado creará el sistema nacional de comercialización para la soberanía alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la negociación entre productores y consumidores y racionalizará los mecanismos de la distribución y de la cadena alimentaria. Además en el Art. 22 se prevé el mecanismo de control del abastecimiento interno de alimentos para programas y hacer un seguimiento de las necesidades anuales de forma que se puedan prever las crisis alimentarias. -En el Art. 24 se habla de la política arancelaria más adecuada para proteger al mercado interno. -En el Art. 26 declara el Ecuador libre de semillas transgénicas y además que el Estado regulará el uso de la biotecnología moderna con arreglo a los principios de precaución y prevención. -En el título V se establece la participación social como eje rector en la elaboración de las políticas del régimen de soberanía alimentaria que se articularán en torno al sistema nacional de soberanía y seguridad alimentaria creando la autoridad nacional encargada de la coordinación y promoción que será la Conferencia nacional de soberanía alimentaria (Art. 33 y 34).	

INDONESIA. Regulación Gubernamental sobre seguridad alimentaria 68-002 de 30 de diciembre de 2002

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones de la Vía Campesina (FSPI) ha colaborado de manera importante en la elaboración de la ley y su planteamiento ha sido recogido en el contenido de la misma. -FSPI mantiene una relación con los órganos del sector y por lo tanto a pesar de la crítica fuerte al proceso político mantiene la interlocución.	-El Art. 1 establece los conceptos clave de la ley y entre ellos además de seguridad alimentaria destacan: alimentos, oferta de alimentos, reserva nacional de alimentos, producción de alimentos, transporte, distribución, emergencia. -En el Art. 2 establece que la seguridad alimentaria depende sobre todo de una oferta de alimentos constante y estable que depende a su vez de varios elementos: el desarrollo de los sistemas de producción basado en recursos locales y adecuados cultural y socialmente, el desarrollo de un sistema comercial eficiente, el desarrollo de un nivel tecnológico adecuado, el uso eficiente de la tierra, el acceso de los productores a los recursos y las infraestructuras. -El Art. 3 establece que la prioridad esencial de la producción es la necesidad nacional y que al mismo tiempo la producción nacional está orientada sobre todo a cubrir la demanda interna. Además establece que las políticas deberán prever las cuestiones de almacenamiento, distribución y volatilidad de los precios. -Se establece de manera específica que la importación de alimentos solo será aceptable si la producción nacional no puede garantizar el abastecimiento interno (Art. 3.4). -El Art. 4 regula el sistema de almacenamiento y reserva público estableciendo el derecho de la ciudadanía a ello (Art. 8) y la obligación del Estado. Además se establecen las prioridades del almacenamiento y el sistema tanto desde lo local a lo nacional como el abastecimiento de la producción local. -El capítulo IV está dedicado a la diversificación alimentaria y ello depende de la mejora de los sistemas productivos, de un nivel de desarrollo tecnológico adecuado y de un cambio en los hábitos de consumo. -La ley establece en el capítulo V la regulación para hacer frente a las situaciones de inseguridad alimentaria y el seguimiento de los grupos vulnerables. -Art. 12 recoge normas generales respecto a la regulación de precios como mecanismo de control de las políticas para la seguridad alimentaria. -El resto del articulado de la ley recoge la institucionalidad y la gobernabilidad interna de la ley.	-La ley está estructurada orientada hacia la consecución de la seguridad alimentaria, sin embargo el contenido favorece la soberanía alimentaria. -Es una ley bien estructurada que aborda todos los aspectos del funcionamiento de la estructura agroalimentaria desde la producción hasta la distribución y la regulación de los precios y la oferta. -La ley prioriza de forma clara la producción nacional orientada hacia el mercado interno y reconoce el derecho del Estado a utilizar los mecanismos de política económica que estime necesarios para el logro de los objetivos. -La ley reconoce el papel crucial que juegan los sistemas de almacenamiento público de reservas alimentarias y como hacer uso de estas reservas. -Es una ley muy distinta a las leyes aprobadas en América Latina y en este sentido se asemeja más a una ley de planificación agrícola sin llegar a abordar todos los temas que incluyen las leyes de este tipo aprobadas en África. En este sentido su contenido está muy centrado en el objeto que persigue.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación trabajada disponible:

- Argentina. *Ley 25.724 de 27 de diciembre de 2002 que crea el sistema nacional de nutrición y alimentación.*
- Bolivia. *Ley 144 de 26 de junio de 2011 de la revolución productiva comunitaria agropecuaria.*
- Brasil. *Lei Nº 11.346,de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.*
- Paraguay. *Ley 2343 de 2011 de Planeamiento para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional de Paraguay.*
- Uganda. *The food and nutrition bill de Uganda.*
- Guatemala. *Decreto nº 32 – 2005 de Guatemala de 6 de abril de 2005 que crea el sistema nacional de seguridad Alimentaria y nutricional.*
- Guatemala. *Acuerdo gubernativo de 75 – 2006 que aprueba el reglamento que desarrolla la ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.*
- Honduras. *Proyecto de Ley Marco sobre derecho a la alimentación en Honduras. Presentada por red SARA al Congreso de la república en el año 2006.*
- Indonesia. *Government regulation 68/02 de 30 December 2002. Food security.*
- México DF. *Ley de Soberanía y seguridad Alimentaria y nutricional de México DF de 17 de agosto de 2009.*
- El Salvador. *Proyecto de ley de soberanía y seguridad alimentaria.* Elaborado por la CNTC de El Salvador. Mayo de 2011 (última versión) presentada por el grupo parlamentario Cambio Democrático.
- Mali. 16 de agosto de 2006. *Loi Nº 06-045/ du 5 septembre 2006 portant loi d´orientation agricole.*
- Costa Rica. *Propuesta de ley marco sobre seguridad y soberanía alimentaria y nutricional 2004.*
- South Africa. *National food security bill. June 2002.*
- Venezuela. *Decreto 6.071de 31 de Julio de 2008 Ley Orgánica de seguridad y soberanía alimentaria.*
- Ecuador. *Ley de 28 de abril de 2009 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.*
- Nicaragua. *Ley 693/ de 18 de junio de 2009 sobre soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua.*

Bases de datos:

- FAO. *Estrategias de coordinación, www.fao.org/righttofood/inaction/ajusticiable_strategy_e.htm*
- FAO. *Legislación, www.fao.org/righttofood/kc/legal_db-e.asp.htm*

Bibliografía:

- Bojic, D. y Vidar, M. *Guide on legislating for the right to food*. FAO. Roma, 2010.
- Knuth, L. y Vidar, M. *Protección jurídica y constitucional del derecho a la alimentación a nivel mundial*. FAO. Roma, 2010.
- Franceschimi, T.; Burity, V. y Cruz, L. *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*. FAO. Roma, 2010.
- Golay, C. *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia. Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. FAO. Roma, 2010.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO V. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS Y MEDIDAS POLÍTICAS INTRODUCIDAS EN LOS PAÍSES A RAIZ DE LA CRISIS ALIMENTARIA 2008 – 2011

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. LA CONDUCCIÓN DE LA CRISIS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES 3

1.1 CRONOLOGÍA INSTITUCIONAL EN EL MANEJO DE LA CRISIS

1.2 JUNIO 2011. Reunión del G-20 y regulación financiera de la volatilidad de los precios internacionales

1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE APOYO IMPLEMENTADOS DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON CARGO A FONDOS FINANCIEROS ESPECIALMENTE HABILITADOS TRAS LA CRISIS

2. MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS POR LOS GOBIERNOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA 16

2.1 ELEMENTOS PREVIOS A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS

2.2 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS

2.3 ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR PAÍSES

2.4 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS EN CADA PAÍS

3. LOS PROGRAMAS DE ALMACENAMIENTO PÚBLICO Y GESTIÓN DE RESERVAS 45

En enero de 2008 y tras una serie de acontecimientos que para la ciudadanía parecían inconexos, por fin las principales instituciones internacionales (FAO, BM, BID, FMI) se atrevieron a hablar de una crisis alimentaria mundial. Estaba claro que existía un alza de precios de los alimentos generalizada y global de forma que lo mismo afectaba a Rusia, que a Mali, Níger o Argentina[1]. Una serie de razones y argumentos se amontonaban en los artículos de prensa buscando acertar con la explicación: malas cosechas por causas climatológicas, el tirón de los agrocombustibles, los mercados de futuros de grano, la subida de los combustibles, el incremento de la demanda alimentaria de gigantes como China e India, etc.

Las imágenes más graves de la repercusión de esta escalada de precios de los alimentos nos llegaban de Haití. La población de Puerto Príncipe comía galletas horneadas de tierra de Hinche[2] mezclada con un poco de harina de sorgo y aceite de palma. Mientras, las revueltas acababan con el gobierno de turno. Aún siendo el campo haitiano el foco de mayor pobreza, no era ahí donde faltaban los alimentos, sino que eran las principales ciudades como Puerto Príncipe, Jacmel o Cabo Haitiano las desabastecidas. La razón era simple, los canales de distribución del campo a la ciudad en un país como Haití son muy precarios (todavía más, dos años después del terremoto de enero 2010) y apenas los campesinos y campesinas pueden vender sus productos. Mientras, el 70% del alimento consumido en las ciudades haitianas se importa de República Dominicana, EEUU y Canadá. La crisis estallaba en las ciudades porque de pronto la importación de alimentos dejó de suministrar el mercado urbano

Estaba claro que nos encontrábamos delante de una crisis global que tenía como detonante una subida de los precios de los cereales que se producía en los parquets del mercado mundial. Recordemos que el aporte de energía alimentaria básica del ser humano es el que procede del cereal. En unos contextos es el trigo, en otros el maíz, y en otros el sorgo o el arroz. Los precios del trigo aumentaron un 130% en el periodo de marzo 2007-marzo 2008. Los precios del arroz aumentaron casi un 17% en el 2007 y aumentaron otro 30% en marzo del 2008. Los precios del maíz subieron un 35% entre marzo del 2007 y marzo del 2008. En muchos países los precios de los cereales se doblaron o triplicaron durante el año 2008.

Evidentemente, no todos los países se vieron afectados por igual. Los más afectados, fueron aquellos países que, por diferentes razones, tienen mayor dependencia de la importación de alimentos. Los gobiernos de todo el mundo comenzaron a tomar medidas debido a la fuerte presión ciudadana con la intención de hacer accesible la comida a un precio razonable. Haití, Senegal, Camerún, Egipto o Indonesia se vieron contra las cuerdas, y países con niveles de desarrollo más altos como Argentina, Rusia o Chile retomaron el planteamiento de que los alimentos son una cuestión de seguridad nacional lo que les llevó a impedir las exportaciones de grano básico, elevar los niveles de almacenamiento de los cereales, o establecer impuestos a las exportaciones con el fin de frenarlas.

Durante el año 2010 hemos vivido también una subida en los mercados mundiales de los precios del trigo muy significativa. Esta vez su foco era Rusia y su supuesta escasez de este cereal, y las consecuencias afectaron desde Mozambique (donde el trigo ha pasado a formar parte de su dieta precisamente debido a malas prácticas en la ayuda alimentaria incluida en la cooperación internacional que este país recibió a partir de las inundaciones del año 2000) hasta México, donde el trigo es también una reciente novedad en la dieta.

En enero de 2011, la FAO alertaba de una nueva subida en el precio de los alimentos que amenazaba de nuevo con elevar el número de personas hambrientas a cifras inimaginables. Según los datos de la FAO en junio de 2011[3] los precios habían aumentado un 39% más

[1] *2010. El terremoto alimentario. Causas de la crisis alimentaria y tendencias de futuro. F.Fernandez y G.Duch. Informe WorldWatch Institute. 2011. Icaria – Fundación Hogar del Empleado. 2011.*
[2] *Hinche es una localidad situada en la región de Plato Central. La tierra arcillosa es rica en minerales y nutrientes*
[3] *Índice de la FAO para los precios de los alimentos. Sistema de seguimiento del índice de precios. Información disponible en el sitio web de FAO*

respecto a junio de 2010. El índice[4] había alcanzado su máximo histórico de 238 puntos en febrero de 2011. Respecto a los cereales si bien en junio bajaron un punto con respecto a mayo, su índice situado en 259 puntos significa un incremento de 71 puntos con respecto a mayo de 2010.

En este momento tenemos evidencias suficientes para afirmar que definitivamente la especulación financiera ha entrado de lleno en los mercados agrícolas mundiales y que la volatilidad de los precios salvo que haya un cambio real de las políticas hacia la soberanía alimentaria se va a convertir en uno de los rasgos estructurales del sistema alimentario global. Sobre las causas de esta crisis se ha escrito lo suficiente por parte de las organizaciones que luchamos por la soberanía alimentaria y en este texto no vamos a profundizar en ellas[5]. En este documento nos vamos a centrar en el proceso de conducción de la crisis por parte de los organismos internacionales y sobre todo que medidas políticas se han desarrollado por parte de los gobiernos para enfrentarse a ella.

1. LA CONDUCCIÓN DE LA CRISIS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El abordaje de la crisis alimentaria por parte de las instituciones internacionales lideradas por la FAO también tendría repercusiones importantes sobre el desarrollo de las políticas aplicables al agro. En el año 2007 se revelaron los primeros síntomas de alarma ante una posible crisis alimentaria de carácter global. En junio de 2007 la FAO lanza las primeras informaciones. En diciembre de 2007 la FAO lanzó la "Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos"[6] con el fin de apoyar a los pequeños agricultores y agricultoras a enfrentar la crisis. La "Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos" trabaja en más de 90 países de todo el mundo, con un presupuesto total de unos 449 millones de USD. De esta cifra, más de 37 millones de USD se financian a través del Programa de Cooperación Técnica de la FAO, 314 millones de USD a través del Mecanismo alimentario de la UE y lo demás a través de otros donantes La Iniciativa comprendía varias líneas de trabajo: 1. Seguimiento de la evolución de los precios en 58 países[7] 2. Colaboración con el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria. 3. Apoyo a los gobiernos en el diseño e implementación de políticas y normativas para el control de la crisis[8] 4. En el año 2008 se pone en marcha un fondo para apoyar proyectos de urgencia de corta duración (un año) con los que puso a disposición de los agricultores semillas e insumos[9] 5. Por último en marzo de 2009 puso en marcha 28 proyectos específicos de urgencia a través del Mecanismo Alimentario Mundial.

El proceso cambió de rumbo en pocos meses. Los mensajes fueron incluso contradictorios y desde luego se pudo ver de forma clara como entre el año 2008 y 2011 los países activaron de nuevo medidas de política económica clásica a la regulación de la agricultura y el comercio de bienes alimentarios. Pero finalmente, a partir del mes de febrero de 2011 el proceso y a pesar del fortalecimiento de la FAO parece que de nuevo es controlado por el G-20 quien aprovecha la circunstancia para dar un giro de tuerca doble en beneficio de los mercados financieros.

---

[4] El índice de la FAO para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004. En febrero, la FAO revisó la composición del índice de precios de la carne, como resultado de lo cual se han realizado ajustes en los valores históricos del índice de precios de los alimentos de la Organización

[5] Ver para conocer el tema. Documento: "Introducción a la crisis alimentaria global" Barcelona. Octubre de 2008. Elaborado por GRAIN, Veterinarios Sin Fronteras, Xarxa de Consum Solidari, Observatorio de la Deuda en la Globalización y Campaña No te comas el mundo

[6] Se puede consultar toda la documentación de la iniciativa en la web de la FAO

[7] Se puede consulta el documento síntesis de este trabajo en la página web de la FAO. Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments

[8] La FAO publicó "Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar la crisis de los precios de los alimentos. Se encuentra disponible en la web de la FAO.

[9] Se puede consultar una síntesis de la evaluación de los proyectos desarrollados en este marco que está disponible en la web de la FAO. Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis

1.1 LA CRONOLOGÍA INSTITUCIONAL EN EL MANEJO DE LA CRISIS

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
-Reunión semestral entre el SG de NNUU y los jefes de las agencias especializadas	Abril 2008	-Desarrollar una estrategia comprensiva para el tratamiento de la crisis alimentaria mundial. Se creó un Grupo de Acción de Alto Nivel (GAAN) de las Naciones Unidas sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial
-Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre crisis de la seguridad alimentaria	Abril 2008	-Nombrado para coordinar una veintena de agencias e instituciones especializadas con competencias sobre la materia. Espacio de trabajo proporciona como primer resultado el documento que es el conocido como Marco Integrado para la Acción[10]
-Comisión sobre Desarrollo Sostenible. 16ª periodo de sesiones. Grupo temático de agricultura, sequía, desertización y África	Mayo 2008	-Se destacaron las conexiones entre la agenda temática de la sesión y la crisis alimentaria y el cambio climático. La CDS-16 identificó motores clave del aumento de los precios de los alimentos, entre los que se incluyen la degradación de la tierra, los altos costos de la energía, el cambio climático, la pobreza de las cosechas, la especulación sobre las materias primas agrícolas, la desigualdad comercial, el declive de las inversiones para el desarrollo agrícola, y el aumento de la producción de biocombustibles a partir de cultivos alimentarios. En esta reunión surge la Alianza por una revolución Verde en África promovida por la Fundación Rockefeller y la Fundación Bill y Melinda Gates.
-ECOSOC. Reunión especial sobre Crisis Alimentaria Mundial	Mayo 2008	-Los participantes acordaron prioridades a corto plazo, entre las que incluyeron acciones inmediatas por donantes y gobiernos que permitan que los agricultores respondan a las demandas de producción. También identificaron medidas a medio y largo plazo para lidiar con la crisis alimentaria, incluyendo un nuevo análisis del monto de la asistencia oficial para el desarrollo dedicada a la agricultura.
-Cumbre del G-8 en Toyako. Japón	Junio 2008	-Preocupación por la emergencia alimentaria y, en una Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, anunciaron medidas para tratar las causas que están en la raíz de la crisis y actuar sobre ellas. También acordaron que trabajarían con la comunidad internacional para formar una alianza mundial sobre la agricultura y los alimentos, que involucre a todos los actores pertinentes, incluyendo los gobiernos de los países en desarrollo, el sector privado, la sociedad civil, los donantes y las instituciones internacionales. También señalaron su compromiso con una profunda reforma de la FAO, que permita mejorar su efectividad a la hora de ayudar a garantizar la seguridad alimentaria para todos. NO reconocen la especulación financiera sobre los alimentos.

[10] *Marco Integrado para la Acción. Documento de trabajo elaborado por el Equipo de Trabajo de alto nivel.*

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
-Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía	Julio 2008	-4.700 delegados de 183 países se reunieron en Roma. Allí reafirmaron las conclusiones de la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996 y su objetivo —confirmado por la Cumbre Alimentaria Mundial: cinco años después— de lograr la seguridad alimentaria para todos, con miras a reducir a la mitad el número de personas desnutridas no más tarde que en 2015. También reafirmaron su compromiso con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los resultados de la conferencia incluyeron una Declaración, concluida tras largas negociaciones. En ella se establecieron las prioridades y actividades propuestas para las medidas a corto y medio plazo, y el monitoreo y la revisión
-Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel creado por NNUU en abril de 2008. Seguridad alimentaria para todos. Madrid	Enero 2009	-Acelerar los avances en el logro de los ODM sobre hambre y pobreza extrema; tratar los efectos de las fluctuaciones de precios en las poblaciones vulnerables y revisar los avances logrados tras la Conferencia de Alto Nivel de 2008 sobre Seguridad Alimentaria Mundial. Los participantes de más de 126 países expresaron su apoyo a la FTAN sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria y acordaron la importancia de un proceso inclusivo y amplio de consulta sobre opciones que conduzcan al establecimiento de una alianza mundial para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.
-Comisión de Desarrollo Sostenible. 17ª periodo de sesiones. Nueva York	Mayo 2009	-Necesidad de tratar la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, y se destacaron las decisiones relevantes de varios foros sobre esta cuestión, así como sobre el comercio. Se incluyeron referencias al "derecho a una alimentación adecuada" y a la erradicación de la pobreza en zonas rurales. Y pidieron el establecimiento de una nueva alianza mundial sobre la agricultura y la seguridad alimentaria y para una revolución verde que mejore la productividad agrícola, la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.
-Cumbre del G-8 en la ciudad de L´Aquila. Italia	Julio 2009	-Los líderes del G8 y 34 Estados y organizaciones y agencias internacionales aprobaron una Declaración Conjunta sobre la Seguridad Alimentaria Mundial ("La Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria"). La Declaración elogia los compromisos asumidos por los países representados en L'Aquila para la movilización de US$20 mil millones durante tres años, a través de una estrategia coordinada y comprehensiva centrada en el desarrollo agrícola sostenible, manteniendo un fuerte compromiso con garantizar una adecuada ayuda alimentaria de emergencia. La

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
		estrategia se ocupa, entre otras cosas, del desarrollo agrícola y rural, del financiamiento sostenido y predecible, y de la remoción de las restricciones a la exportación de alimentos y de los impuestos extraordinarias, especialmente de los alimentos adquiridos con fines humanitarios. Centrándose en la mejora de la gobernanza mundial para la seguridad alimentaria, la Declaración promete adelantar la implementación de la Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria para fines de 2009.
-Foro de Expertos de Alto Nivel: Cómo alimentar al mundo en el 2050. Roma	Octubre 2009	-Más de 300 especialistas internacionales se reunieron en Roma para contribuir al debate en la próxima reunión de la Tercera Cumbre sobre Seguridad Alimentaria. Estos especialistas destacaron que se proyecta que la demanda global por alimentos, forraje y fibras aumentará un 70% en la primera mitad del siglo. También señalaron que el desarrollo agrícola en los países en desarrollo requerirá de inversiones netas por US$83 mil millones anuales (un aumento de cerca del 50%) si se espera que haya alimentos suficientes para abastecer a la población proyectada de 9.1 mil millones en 2050. Los expertos también abordaron los desafíos del cambio climático, la demanda de biocombustibles y las demandas en competencia de agua y tierra, y discutieron sobre las inversiones y opciones políticas adecuadas para tratar la seguridad alimentaria durante los próximos cuarenta años.
-35 períodos de sesiones del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma	Octubre de 2009	-Aprobó la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria poniendo las bases de la nueva arquitectura para la gobernanza alimentaria mundial. Los miembros del CSA acordaron reformas de amplio alcance que harán que el CSA se convierta en la plataforma internacional e intergubernamental más inclusiva para lidiar con la seguridad alimentaria y la nutrición, y en un componente central de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Las reformas del CSA fueron diseñadas para centrar la visión y función del Comité, en la coordinación de los esfuerzos mundiales para eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria para todos.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la FAO en su página web

En un contexto de crisis alimentaria global sin precedentes y con más de dos años de retraso finalmente el 16 noviembre de 2009 comenzó la Tercer Cumbre Mundial de la Alimentación gracias a la financiación de Arabia Saudita. Esta Cumbre que debería haber evaluado los avances en el Plan de Acción definido en la Cumbre de 1996, tuvo que centrarse sin más remedio en analizar las circunstancias existentes reconociendo que el retroceso en la lucha contra el hambre era evidente. En estas fechas la crisis de las hipotecas basura estadounidenses hizo estallar la crisis financiera global y prácticamente ningún líder mundial acudió al evento La Declaración inicial de la Cumbre recogía elementos estratégicos trabajados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel y recogidos en el Marco Ampliado para la Acción y que resultan importantes para la definición de políticas agrarias nacionales.

1.2 JUNIO DE 2011. El G-20 Y EL BANCO MUNDIAL TOMAN EL PODER SOBRE LA CRISIS MUNDIAL DE ALIMENTOS. LA PROPUESTA. EL CONTROL DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS LO REALIZARÁ EL PROPIO SISTEMA FINANCIERO.

En este contexto y tras dos nuevos procesos alcistas en enero y marzo de 2011, la reunión del G-20 prevista en junio tenía como uno de sus puntos fuertes el análisis de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos y las posibles actuaciones[11].

El 21 de junio de 2011, a dos días del inicio de la Cumbre del G-20 en París, el Banco Mundial (BM) anunció el lanzamiento de un producto financiero contra la volatilidad de los precios de productos agrícolas y alimentos. El producto, bautizado como "Gestión de Riesgo de Precios Agrícolas", servirá según la institución como un seguro para garantizar precios estables a productores y consumidores en los países en vías de desarrollo por un valor de hasta 4.000 millones de dólares.

La división del BM para el sector privado, la Sociedad Financiera Internacional[12], proporcionará inicialmente 200 millones de dólares para respaldar las inversiones financieras de los clientes cuyo objetivo sea garantizar precios estables, y el banco JP Morgan aportará otros 200 millones de dólares.

Fuente: Información recogida de la web del Banco Mundial de fecha 20 de junio de 2011.www.wb.org

En este momento sabemos que la especulación, a menudo eclipsada en los debates públicos, fue el desencadenante principal de la crisis alimentaria del 2008, como lo es en la incipiente pero peligrosa subida de precios de finales del 2010 y comienzos de 2011. Aunque escuchemos nefastas noticias de sequías o inundaciones que han acabado con las mejores cosechas, lo cierto es que la producción agrícola permanece a un nivel alto, pero los especuladores apuestan a la escasez inventada y aumentan artificialmente los precios. El mecanismo es sencillo. Los granos (como si fueran cualquier mercancía) se compran y venden en las bolsas de cereales.

[11] Para esta reunión se elaboraron dos informes que referimos en el texto. Un primer informe redactado por todos los organismos internacionales (BM, FAO, UNCTAD, FMI, OCDE, OMC) con el título de "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses". 2 de Junio de 2010. Frente a este documento la FAO elaboró un documento propio con el título de "Perspectivas de la agricultura 2011-2020". Además, Francia lanzó una propuesta para la regulación de los precios internacionales de los alimentos que fue respondida con un documento de Argentina y Brasil editado el 18 de mayo de 2011 y que con el título de "Argumento contra la regulación de los precios internacionales de los productos agrarios" se enfrentaba a la propuesta. En medio de toda esta dialéctica, a dos días de comenzar la reunión el BM sacó su nuevo producto de regulación financiera de los mercados agroalimentarios.

[12] La Corporación Financiera Internacional representa en definitiva a la Banca Privada Internacional y por otra parte la entidad JP Morgan ya tiene amplia experiencia en productos financieros sobre alimentos.

Lo que nació como un sistema para garantizar el precio de la cosecha anual del productor o productora, y reducir así la incertidumbre lógica de los cultivos, se ha convertido en un escenario donde se compran (mercado de futuros) las cosechas de los próximos 7-10 años. De forma que los capitales que invierten, por ejemplo, en la cosecha del 2015 harán lo posible por hacer 'crecer' su precio y así venderla a otro capital, con sus beneficios, dando inicio a una cadena de especulación inaceptable. Hoy en día el trigo puede llegar a intercambiarse hasta 45 veces dentro del periodo de cosecha de un mismo año y en cada intercambio ficticio el precio aumenta. El maíz pasa por alrededor de 27 transacciones en un mismo periodo. La realidad es que todavía no se ha cosechado y la entidad que comercia con el bien todavía no dispone de él y probablemente nunca lo tendrá. Se trata solo de un simple juego.

En este contexto Francia en el mes de mayo de 2011 propuso la regulación de los precios internacionales de los productos agrarios, pero de forma paradójica, algunos países como Brasil, Argentina o Chile que cuentan con varios millones de personas hambrientas en el campo se opusieron en el seno del G-20 a la regulación financiera sobre la base de varios argumentos[13] algunos de los cuales contradicen la opinión ya establecida a nivel internacional: A. No existe tal volatilidad, si se compara a largo plazo los precios vemos como no es diferente a lo que ocurrió en otras décadas. B. No siempre los altos precios internacionales se trasladan a los precios internos, esto depende de la integración de los mercados y de problemas estructurales de cada país. C. Las razones que dan estos países a la volatilidad vuelven a ser el incremento en la demanda mundial, todo esto junto al tirón de los biocombustibles, y sobre todo al desmantelamiento de los sistemas de almacenamientos que permiten políticas activas de gestión de reservas. Si bien en esta última apreciación estamos de acuerdo, es absurdo el resto del planteamiento. Lo más preocupante es que las soluciones se encaminan a un sistema de regulación precisamente basado en los mercados financieros. Las propuestas que plantean los dos gigantes son: 1. Financiación de la inversión agraria e incremento de la productividad y la producción media 2. Disminución de los riesgos climáticos e inversión en tecnología adecuada a la producción 3. Aumento del comercio alimentario mundial 4. Mejora de la información de los mercados financieros para prever las crisis[14] y 5. Contratos globales de producción y venta[15].

Brasil pretende incrementar su oferta mundial de alimentos en los próximos 10 años en un 25% y dice al resto de los socios que si no hubo topes a los productos industriales exportables cuando en Sudamérica el tipo de cambio y la situación eran muy desfavorables, no debe de haberlos ahora que benefician a los países en desarrollo. Argentina por su parte se opone a la propuesta de topes a los precios de los commodities[16]. Sin embargo estos argumentos no son reales. La producción mundial de grano en 2007/2008 se estimó en 2.108 millones de toneladas (un aumento de 4,7% comparado a la del 2006/2007). Esto superaba bastante la media de crecimiento del 2% en la pasada década. El consumo medio de cereales para la alimentación aumentó cerca del 1% anual y alcanzó más de mil millones de toneladas en 2007/2008. El uso para forraje aumentó un 2% hasta 756 millones de toneladas. Y el uso para otros fines llegó cerca de 364 millones de toneladas. Es decir un equilibrio entre producción y consumo, aunque es importante decir que una política precavida sobre las reservas de cereal debería destinar en torno al 8 – 10% para contingencias, es decir en torno a 210 millones de toneladas. En cambio, como hemos mencionado antes, una parte importante del consumo de maíz se destina a agrocombustibles, comprometiendo las reservas de alimentos. Se calcula que las reservas mundiales de cereal disminuyeron en 21 millones de toneladas (5%) hasta llegar a 405 millones de toneladas al final de la temporada de 2008. Las reservas han ido descendiendo durante

[13] *Documento de posición. Argentina- Brasil. La volatilidad en los mercados agroalimentarios internacionales. Argumentos contra la regulación de los mercados internacionales de alimentos. Preparado por Marcelo J Salice. Reunión del G-20. Mayo de 2011*

[14] *Parece increíble que al final y después de todas las crisis financieras sufridas se piense que estas se pueden prever con sistemas de información y alerta y sobre todo que se pueden controlar los movimientos especulativos. Resulta además paradójico que Brasil que en el tema global de las crisis financieras aboga por establecer controles, en este tema concreto los rechace.*

[15] *Este precisamente es el mecanismo a través del cual se alienta la especulación sobre los mercados futuros de alimentos.*

[16] *Todos estos argumentos fueron esbozados y trabajados en un taller convocado en el mes de marzo de 2011 en Argentina por el mismo gobierno donde fueron invitados los ministros de agricultura de países como Brasil, México o Chile*

muchos años y en este momento, las reservas alimentarias están en su nivel más bajo en 25 años. Toda esto incremente la vulnerabilidad del mundo ante las posibles crisis alimentarias. Aunque es cierto que durante los últimos años la demanda ha aumentado un poco más que la producción, una política nacional e internacional equilibrada dirigida a la producción alimentaria de cada país podría fácilmente corregir la situación y asegurar precios estables para los/as campesinos/as y consumidores/as.

Así pues tenemos el siguiente panorama: las predicciones de que la tierra se utilizará cada vez más para agrocombustibles (maíz, pero también aceite de palma, semilla de colza, caña de azúcar…); predicciones de que la media clase ascendente de Asia comenzará a comprar carne lo cual aumentará la demanda de cereales y, predicciones de que efectos climáticos derivados del calentamiento global repercutirán negativamente en las cosechas de alimentos. Es decir, un caldo de cultivo apropiado (si no se toman las medidas apropiadas) primero, para que se mantengan los motivos que permitan la especulación alimentaria actual y, segundo –como analizaremos a continuación- las grandes corporaciones agrícolas y el capital financiero se lancen a la adquisición de enormes áreas de tierras agrícolas con renovados fines especulativos, expulsando del medio rural a más campesinas y campesinos.

En este contexto, aparece el documento titulado "La volatilidad de los precios en los mercados de agrícolas y de alimentos: respuestas políticas"[17] emitido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otras seis organizaciones multilaterales.

En este documento recomendaron al G-20 que tuviera en cuenta la necesidad de mejorar la información y transparencia de los mercados de futuros y OTC (Over The Counter), y de animar al establecimiento de reglas apropiadas para evitar la especulación financiera. Incluso, fueron más allá y pidieron acabar con la desregulación de todos los mercados de commodities, incluyendo los no agrícolas. Asimismo, pidieron al G-20 que no apoyara al sector de biocombustibles, pues lo consideran otro factor del alza de los precios de alimentos, al reducir la tierra disponible para la agricultura.

El 21 de junio, un día antes de la reunión de los ministros de Agricultura del G-20, se publicó otro informe, esta vez elaborado por la OCDE y la FAO: "Perspectivas de la agricultura 2011-2020"[18] En el mismo se afirma que, en términos reales, los precios de los productos básicos serán en este periodo un veinte por ciento más altos para los cereales y hasta un treinta por ciento para las carnes, comparados con la última década.

Sin embargo, el razonamiento de Brasil y Argentina ha sido además apoyado por otros países como México, Chile o la India y ha ido ganando peso tanto en el debate teórico-económico[19], en el debate político, como sobre todo en la práctica de las agencias financieras internacionales, la banca internacional y sobre todo se ha introducido en la dinámica de las mismas organizaciones agrarias[20]. Este hecho facilitó que el Banco Mundial anunciara a dos días su nuevo producto financiero y sobre todo que las conclusiones de la reunión del G-20 finalmente se suavizaran venciendo en la práctica estas tesis.

---

[17] Documento: "Price volatililly in food and agricultural markets: Policy responses". March 2011. OCDE, WB, FAO, WTO. WFP, UNCTAD and IFPRI. Contribution for de meeting G-20

[18] FAO/OCDE. Junio 2011. Perspectivas para la agricultura 2011 – 2020.

[19] Para conocer en profundidad las tesis defendidas de forma sencilla y clara leer: Rojas, David y J. L. Abreu Mercado de futuros, alternativa de protección de precios para los industriales transformadores del grano de trigo en México International Journal of Good Conscience. Septiembre de 2010. El estudio pretende dar una guía de como funcionan los mercados de futuros agrícolas, y a través de su conocimiento, poderlos utilizar de una forma precisa y efectiva para la importación de trigo. Se analizaron los siguientes tópicos: historia de los mercados de futuros y su formación, organización y funcionamiento de los mercados de futuros, qué son las coberturas y como usarlas, qué son las opciones y como usarlas, quiénes participan en el mercado, qué es la cámara de compensación, qué es la base, los depósitos de garantía, se presentan ejemploe del uso de los mercados de futuros al usar coberturas.*

[20] Respuesta de la Vía Campesina Europa a la regulación financiera de los precios de la leche propuesta por otras organizaciones agrarias en el contexto de las reuniones de negociación y consulta de la Comisión Europea. Leche. Segunda audiencia del grupo de expertos y expertas. 2 de febrero de 2010.

Así pues, si la UE plantea un mercado de futuro para la leche, lo hace porque, a pesar de la crisis financiera, económica y ecológica, no desea cambiar el destructor marco actual, y acepta la volatilidad de los precios como una circunstancia más, en vez de plantearse unos precios estables y remuneradores como objetivo.

1. La mayor parte de las explotaciones lecheras no cuentan con los medios financieros necesarios para el mercado de futuro (depositar una fianza en la cámara de compensación o clearing house, financiar los reclamos de reposición de margen o margin calls -que aumentan enormemente en caso de fuerte oscilación de las cotizaciones-).

2. Sólo resultaría interesante para los fondos de especulación, la gran distribución y la industria láctea. Esta última desearía acompañarlo de un sistema de contractualización. De este modo, fijando los precios mediante contratos, las industrias lecheras podrían controlar sus costes de aprovisionamiento, lo que les sitúa en un puesto óptimo para obtener plusvalías por la venta en los mercados de futuros. ¡Contractualización y mercado de futuro son dos herramientas que favorecen a la industria y a los financieros, pero no a las personas productoras! Los mercados de futuro aumentan la volatilidad de los precios, en especial a través de las actuaciones de especuladores, y también mediante las operaciones de cobertura del riesgo-precio de los agentes del sector lácteo. Al fomentar el mercado de futuro como instrumento de control del riesgo-precio se fomenta también la volatilidad de los precios, que son desfavorables para las personas productoras. ¿Puede defenderse esta postura, teniendo en cuenta además que la mayor parte de las personas productoras no pueden intervenir (ni solos, ni de la mano de gestores)?
Existe el riesgo de que se produzca una creciente concentración de la industria de los negocios internacionales y de la transformación agroalimentaria. Las bruscas variaciones de las cotizaciones, que se acaecen con regularidad en los mercados de futuros, son muy destructivas. Cada vez que hay una brusca fluctuación, hay gestores que quiebran (los gestores son también, en ocasiones, transformadores de productos agroalimentarios), porque son incapaces de hacer frente financieramente a los elevadísimos reclamos de reposición de margen (margin calls) que han de entregar a las cámaras de compensación (clearing houses). Y esto refuerza la concentración del negocio internacional, y por ende, de la industria agro-alimentaria. Lo que automáticamente aumenta el desequilibrio de fuerzas entre los diferentes actores del sector agroalimentario, en detrimento de los agricultores y las agricultoras.

Fuente. Documento de posición de la Via Campesina Europa en las negociaciones y discusiones de la CE sobre el futuro de los mercados de la leche.

Finalmente, los ministros de Agricultura del G-20 acordaron en París un plan que no aborda de manera decidida el problema como cabía de esperar. El eje del plan de nuevo y como es costumbre en los últimos documentos es el incremento la producción agrícola. Por lo tanto salió vencedora la posición de los países exportadores de alimentos. De alguna manera el lanzamiento del fondo por parte del Banco Mundial un día antes de iniciarse la reunión anunciaba cual iba a ser el resultado de la misma y la opción que tomaría el conjunto de las instituciones multilaterales. El mismo contiene propuestas relacionadas con: a) nuevas tecnologías; b) acabar con las restricciones a la exportación de alimentos para programas de ayuda de las Naciones Unidas, y c) establecer un sistema de información del mercado agrícola para un intercambio voluntario de datos sobre producción, consumo y niveles de almacenamiento.

Además, se decidió crear un Foro de Respuesta Rápida para que los funcionarios del área de agricultura puedan planear respuestas conjuntas a crisis alimentarias o invertir en la mejora de la producción y productividad de alimentos. Si bien en el comunicado final, el G-20 pide a los ministros de Economía y autoridades de los bancos centrales "tomar decisiones apropiadas para una mejor regulación y supervisión de los mercados financieros agrícolas".

1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE APOYO IMPLEMENTADOS DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON CARGO A FONDOS FINANCIEROS ESPECIALMENTE HABILITADOS TRAS LA CRISIS

A medida que la crisis alimentaria se fue consolidando y dentro de la Iniciativa descrita anteriormente, se fueron articulando los distintos fondos disponibles por parte de los organismos internacionales para apoyar a los gobiernos en la conducción de la situación. El interés en el conocimiento y análisis de este apoyo se justifica por varias cuestiones[21]. En primer lugar, muchas de las medidas políticas desarrolladas por los gobiernos de los países en desarrollo y que luego describiremos fueron financiadas por estos fondos, y en muchas ocasiones algunos países sobre todo los más pobres no tuvieron otra posibilidad que esta financiación para enfrentar la crisis. En segundo lugar, conocer los donantes de cada país es útil para sacar conclusiones referidas a la dependencia geoestratégica de cada bloque. En tercer lugar los fondos se transfieren a los gobiernos bajo el régimen jurídico concreto de alguno de los tipos de operación que el Banco Mundial contempla para este apoyo. Básicamente son dos los utilizados: Development policy operation (DPO) y Investment loans (IL). Conocer esto también nos permite analizar cuando las operaciones de apoyo se convirtieron en incremento de deuda externa por ser el préstamo la figura utilizada.

a. Programas y fondos coordinados desde FAO

- Mayo 2008. Proyectos de urgencia de un año de duración con la intención de proporcionar a los pequeños campesinos y campesinas semillas mejoradas, fertilizantes y otros insumos con el objetivo de incrementar la productividad rápidamente.
- Mayo de 2009. A través del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea que se coordina con FAO se empezó a implementar una nueva batería de proyectos en 28 países con un fondo total de 1.000 millones de euros.
- Mayo de 2010. Asistencia técnica a 15 países de África para la elaboración y puesta en marcha de Planes de inversión en agricultura en los que se incluye una reorientación del presupuesto nacional. La iniciativa se financia dentro del marco del Compromiso de la Cumbre de L´Aquila y dentro del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África[22].

En total han sido 72 países beneficiados a través del primero de los proyectos y 28 con el segundo mecanismo, además de los 15 que recibieron asistencia técnica. Son proyectos localizados que prevén el apoyo a la producción de un número concreto de familias campesinas. Todos los programas incluyen los siguientes componentes: entrega de semillas, fertilizantes e insumos, capacitación agraria, fondos rotatorios, bancos de semillas e infraestructuras de mejora de los sistemas de almacenamiento. El planteamiento que subyace en todas estas iniciativas es muy sencillo. Es necesario incrementar la productividad agraria y por lo tanto es necesaria una nueva revolución verde. Su idea se basa en la necesidad de redoblar los esfuerzos en todos los niveles para reforzar la capacidad de los agricultores pobres para resistir la crisis (desastres naturales, volatilidad de los mercados, crisis financieras) e impulsar la productividad agrícola de modo que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional a largo

[21] Toda la información se encuentra recogida en dos bases de datos: World Bank. Global food crisis response program. Externally Funded trust Funds. January 2011. Y la segunda base es World Bank. Global food crisis response program. Project status. April 2011.
[22] La iniciativa ha sido lanzada en el marco de las negociaciones de la NEPAD. Se puede encontrar mucha información de la iniciativa dentro del la web www.nepad-caadp.net

productividad agrícola de modo que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo. La FAO apoya actividades para mejorar infraestructuras como las carreteras, los sistemas de regadío y las instalaciones de almacenamiento y de los mercados, además de fomentar una mejor gestión de los recursos hídricos y de tierras.

Evidentemente estamos de acuerdo en la necesidad de reorientar las políticas tanto nacionales como internacionales para que de nuevo la agricultura sea prioritaria en la agenda. Sin embargo todavía estamos muy lejos de considerar cual es el sentido de esta inversión en agricultura. Desde el año 2008 se han reactivado una serie de fondos dirigidos a este propósito. En la mayoría de las ocasiones en vez de fortalecer el mecanismo institucional de la FAO se han creado fondos con la intención de controlar por parte de los países donantes su destino al margen de la FAO.

- En la cumbre del G8 en julio de 2009 (Cumbre de L´Aquila) los líderes mundiales prometieron consagrar más de 20 000 millones de USD a la inversión en desarrollo agrícola sostenible y en redes de seguridad para las personas más vulnerables a nivel mundial.

- El Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria (GAFSP) es un fondo con múltiples donantes establecido a principios de 2010 para canalizar parte de aquellas promesas. Los compromisos iniciales de varios donantes se plasmaron en asignaciones por valor de unos 880 millones de USD.

- Gran parte de las medidas de emergencia se han llevado a cabo gracias a la financiación de la propia FAO dentro de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica, alcanzando la cifra de 37,3 millones de USD.

- El Mecanismo Alimentario de la Unión Europea es otro de estos fondos. La Unión Europea donó 314 millones de USD a la FAO a través del mismo. A este fondo se le sumaron otras donaciones de: Andorra, Austria, Bélgica, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial. Hasta llegar a la cantidad de 449 millones de dólares.

b. Programas, fondos y medidas habilitadas por el Banco Mundial.

El Banco Mundial, principal impulsor del Grupo de Tareas de Alto Nivel para la gestión de la crisis alimentaria habilitó tres tipos de mecanismos de respuesta y apoyo a los países que estaban sufriendo la crisis alimentaria. Estos mecanismos son coherentes con la elaboración de su propuesta de respuesta urgente a la crisis a corto y medio plazo[23]

- En un primer momento y a corto plazo se trata de reforzar los programas de protección social mientras se mejora, recupera o incrementa la producción y distribución de alimentos. Países con programas de lucha contra la pobreza bien estructurados y a largo plazo, como las Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCF), establecidos antes de la crisis, pueden utilizarlos para proteger a los más vulnerables del impacto[24]. Se habilitó en mayo de 2008 un Programa para hacer frente a la crisis mundial de alimentos (PRCMA). Se dotó de un fondo de financiamiento rápido de 1.200 millones de $USA. El Fondo fue destinado a proyectos dirigidos a los grupos más vulnerables afectados por el incremento de los precios de los alimentos, por lo tanto se trataba de programas de protección

[23] *Augusto La Torre. Economista Jefe del Banco Mundial. Vulnerability to food Price increases e¡in 2011. La Torre, P. January 13. 2011. World Bank.*
[24] *En Brasil, el programa 'Bolsa Familia' se amplió a 12 millones de familias, y el importe de la transferencia aumentó en 10 por ciento. Se estima que esta respuesta tuvo un efecto mitigador considerable, amortiguando la caída de consumo entre los más pobres en casi 8 puntos porcentuales*

social como los de alimentos por trabajo, transferencias de efectivo condicionadas y comedores escolares para los sectores más vulnerables. Además de esta ayuda social, los proyectos ofrecen respaldo a la producción de alimentos (durante este ejercicio y los siguientes) mediante la provisión de semillas y fertilizantes, la mejora de los sistemas de riego para los pequeños agricultores y el apoyo presupuestario para contrarrestar la reducción de aranceles a los alimentos y otros costos no previstos. Sin embargo con este programa se excluyen radicalmente los programas nacionales dirigidos a subsidiar el precio de los alimentos para proteger a los más vulnerables. Según su análisis este tipo de medidas pueden actuar como un disuasivo tanto para productores de alimentos locales como exportadores internacionales. Y, en un escenario extremo, si algún producto alimenticio en particular aumenta su precio de manera significativa, un país podría bloquear tal exportación y canalizarla al mercado local, desvirtuando aún más el escenario comercial internacional. Los proyectos autorizados por el Directorio y financiados por el Banco Mundial en el marco del PRCMA suman un total de US$1.238,2 millones, de los cuales US$202,4 millones provienen del Fondo Fiduciario de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos (FPCR, por sus siglas en inglés) para 27 países, 17 de ellos ubicados en África; US$835,8 millones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para 13 naciones; y US$200 millones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para un proyecto en Filipinas. El 80% de los recursos ratificados por el Directorio y aportados por el Banco Mundial ya fueron desembolsados.

- El segundo de los mecanismos es la creación de un fondo fiduciario de múltiples donantes con el objetivo de facilitar la coordinación de políticas y operaciones entre los donantes y movilizar apoyo financiero para el rápido suministro de semillas y fertilizantes a los pequeños agricultores para la temporada de siembra de 2010 y que se prorrogó para el 2011. Un Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (MDTF, por sus siglas en inglés) recibió 50 millones de dólares australianos del Gobierno de Australia, 80 millones de euros del Gobierno de España, 3.000 millones de won coreanos de la República de Corea y 30 millones de dólares canadienses del Gobierno de Canadá, además de US$150.000 de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés). La Federación de Rusia también asignó US$15 millones para la República de Kirguistán y Tayikistán, a través del Fondo Fiduciario de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos en Rusia, el cual entró en funcionamiento en abril de 2009. La Comisión Europea aportó 111,8 millones de euros para apoyar operaciones en 10 países. En total, los tres fondos se acercan al equivalente de US$352 millones. La institución aprobó operaciones por un total de US$205,4 millones: 10 proyectos respaldados por el MDTF, dos operaciones financiadas por el FPCR en Rusia y 11 operaciones financiadas por el Servicio de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos de la Unión Europea (UE).

- El tercero de los mecanismos consiste en la puesta en marcha o lanzamiento de diversas iniciativas que permitirán brindar instrumentos de gestión de riesgos a los países pobres que sufren sequías y otras catástrofes mediante un sistema de seguros combinados, pero también mediante productos mucho más sofisticados como el producto al que se acogió Malawi, el primer país de varios en utilizar el Banco Mundial como intermediario para acceder a productos derivados relacionados con el clima. En caso de que Malawi sufriera una sequía, estaría protegido contra el aumento del precio del maíz importado. La IFC, la institución integrante del Grupo del Banco Mundial que promueve la inversión del sector privado, propone apoyar los seguros de cosechas y ganado destinados a los pequeños productores de los países en desarrollo. “Además en este paquete se incluirían los instrumentos utilizados en 2008 incluyendo líneas de crédito contingente (DDO) y derivados tales como canjes y contratos a futuro que según el Banco Mundial pueden

ayudar a garantizar el acceso a precios alimenticios a niveles determinados"[25]. El Producto financiero conocido como Gestión de riesgos de precios agrícolas lanzado en junio de 2011 por el Banco Mundial es la concreción de todo este planteamiento de trabajo

Formas en las que el Banco Mundial ha apoyado a los países en la gestión de la crisis alimentaria:

Respuesta inmediata:

- Respaldo financiero de emergencia y potencialmente incrementar programas existentes.
- Ampliación del respaldo financiero a programas de transferencia de efectivo (ampliación de la cobertura social de grupos vulnerables, proyectos de apoyo a la producción)
- Acelerar los desembolsos de préstamos existentes como forma de prestar financiamiento de emergencia en los momentos de urgencia
- Líneas de crédito contingente (DDO) y los derivados de materias primas pueden proporcionar cobertura financiera, respectivamente, en caso de presión futura sobre las finanzas públicas.

Respuesta de medio y largo plazo:

- Desarrollo adicional de programas de protección social que no desvirtúen el comercio ni la competitividad.
- Ayudar a que los gobiernos incorporen estrategias de gestión de riesgos en sus políticas alimentarias tal como seguros ante catástrofes en caso de sequías, inundaciones, etc.
- Mejorar las respuestas para así aumentar la oferta a través de programas de desarrollo y medidas que busquen mejorar la productividad agrícola y la competitividad.
- Préstamos para mejorar la productividad agrícola y así aumentar los rindes, reducir las pérdidas durante la cosecha, adoptar mejores tecnologías y prácticas productivas, y mejorar los vínculos con los mercados

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de los dos documentos síntesis de evaluación

Analizando las dos bases de datos disponibles donde se encuentran detallados los fondos entregados a los países en el marco de esta iniciativa y el destino de los mismos podemos agrupar el objetivo del apoyo en cuatro grandes bloques:

- Apoyos dirigidos a sustentar los programas políticos de los gobiernos para extender las redes de protección social. Transferencias condicionadas de alimentos, entrega de alimentos a grupos vulnerables, subsidios a los alimentos.
- Apoyos dirigidos a financiar las balanzas de pagos de los países para poder o bien importar alimentos, o bien desarrollar programas de subsidios a los alimentos o a la compra de bienes de equipo agrícolas.
- Apoyos dirigidos a fortalecer los sistemas de almacenamiento y poner en marcha programas de gestión de reservas alimentarias.
- Apoyo a programas de apoyo a la agricultura, sobre todo a mejorar la producción y productividad de pequeños campesinos y campesinas. Redes de semillas, compra de insumos, redes de comercialización, extensión agraria.

[25] *La Torre hizo este análisis en una reunión de evaluación del manejo de la crisis en América Latina celebrada en enero de 2011 y recalcando que el Banco Mundial puede respaldar dichos esfuerzos y prestar su experiencia agrícola global.*

2. MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS POR LOS GOBIERNOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS Y LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS

2.1 ELEMENTOS PREVIOS A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS CONTRA LA CRISIS ALIMENTARIA

La crisis se produce en un contexto en el que la institucionalidad pública agropecuaria venía siendo desmantelada desde inicios de los años noventa, período durante el cual se desarrollaron los programas de ajuste estructural y se constituyeron mercados agroalimentarios liberalizados y poco regulados. Este escenario ha provocado un debate sobre la vigencia de la agenda de políticas públicas que se estaban aplicando en la agricultura.

A estas alturas y después de tres años de crisis alimentaria existe suficiente información disponible y sistematizada como para poder hacer un análisis completo y una catalogación de los medios utilizados por los gobiernos para enfrentar la crisis. El catálogo de medidas es amplio y complejo el análisis global de sus impactos. Sorprende a primera vista la variedad de medidas utilizadas y como muchas de ellas son contradictorias entre sí. No obstante nos parece que la sistematización de toda esta información para una discusión global contribuye al debate en torno a las políticas públicas más efectivas para la soberanía alimentaria. En un contexto de crisis alimentaria como el actual es donde realmente se pone a prueba la viabilidad de un modelo de desarrollo que ha llevado a la ruina del campo en los últimos 50 años. Precisamente en este contexto de dificultad es cuando se requiere un mayor esfuerzo de precisión y concreción de las medidas políticas necesarias para enfrentar la crisis demostrando la viabilidad del modelo que proponemos basado en la soberanía alimentaria.

La batería de medidas políticas para enfrentar la crisis es muy extensa y la decisión de los gobiernos de aplicar unas u otras depende de la realidad y el contexto de cada país y de las relaciones de cada país con el resto de naciones de su entorno. Antes de empezar a exponer las medidas utilizadas y describir las buenas y malas prácticas es necesario hacer una serie de precisiones a modo de orientaciones previas:

- Las personas más afectadas por la crisis alimentaria son los compradores netos de alimentos: en especial las familias pobres y de escasos recursos tanto población urbana como población rural, sean éstas personas dedicadas a la pequeña agricultura, pesca, silvicultura, pastoreo o jornaleros y jornaleras agrícolas que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades. Además está claro que las familias encabezadas por mujeres solas, la población infantil, la anciana y aquella que tiene otras características como enfermedad o discapacidad son más vulnerables en estas circunstancias. Los principales beneficiarios de los altos precios de los alimentos son los que han almacenado reservas de alimentos y ahora pueden venderlos a precios más elevados. Otros potenciales beneficiarios es la gran agricultura comercial y la industria agroalimentaria, siempre que los elevados precios mundiales se transmitan a través de la cadena de valor. Por su puesto son también beneficiarios los dueños de los capitales y la banca internacional. Cualquier medida que se toma por un gobierno ante la crisis actúa sobre unos grupos u otros. En ocasiones los gobiernos actúan fortaleciendo las redes de protección social de las familias pobres y en otras ocasiones se actúa precisamente para que las cadenas de distribución aumenten la importación de alimentos. La paradoja de la respuesta es enorme y en todo caso y a pesar de que es necesario valorar el conjunto del efecto de las medidas en cada país, es necesario también ver a quien finalmente han beneficiado.

- Otra de las cuestiones que inciden en las medidas adoptadas es la situación previa de cada país en el tema de la producción de alimentos. Existen países importadores netos de alimentos que por lo tanto están más expuestos a la crisis internacional de los alimentos (estados insulares, Suiza, Japón y otros países africanos sobre todo de la zona del Sahel y países de Asia Central) Existen otros países que por el contrario son exportadores netos de alimentos (U. Europea, Brasil, Argentina, Chile, y otros) Además existen países que sobre todo debido a la población que concentran tienen problemas especiales como puede ser China, o la India, pero también Pakistán o Bangladesh y por último existen países donde en función de la producción, del mercado interior y exterior, su situación varía de un año a otro. La situación de los países con balanza de pagos positiva ha sido más llevadera debido sobre todo a una mayor capacidad para poder destinar recursos urgentes a medidas activas de corto plazo.

- El tercero de los elementos a valorar de cara a la adopción de medidas políticas adecuadas para enfrentar la crisis ha sido la estructuración o no de los mercados agroalimentarios internos en cada país. En países donde la cadena alimentaria funciona porque existe una diversidad de operadores y grupos que cumplen su función (aunque con deficiencias) las medidas a adoptar pueden ser unas y mientras en los países donde no existe estructuración interna alguna las medidas a adoptar son otras y desde luego más complejas. En este segundo grupo de países encontramos situaciones muy diferentes que van desde casos en los que la deficiencia está en la distribución de alimentos en las ciudades, o la desconexión entre las zonas de producción y consumo, o la desconexión entre regiones dentro de un mismo país.

En contextos de crisis alimentaria severa como hemos vivido repetidamente desde el año 2008 las revueltas populares, los paros y huelgas, la crispación política en el gobierno y en el parlamento se eleva y la confianza interna entre todos los actores involucrados se deteriora de forma muy rápida. A pesar de que las razones de la desconfianza son obvias y que tenemos claro de quien es la responsabilidad, la adopción de medidas políticas contra la crisis alimentaria exige un fuerte ejercicio de consenso y compromiso por todas las partes. Lo que se trata es de intentar controlar de nuevo las fuerzas capitalistas del mercado que además funcionan con espasmos especulativos y este proceso, por decirlo de una manera gráfica, es como "ponerle bridas a un caballo desbocado". La adopción de cualquiera de las medidas que vamos a describir exige en cierta forma la complicidad de uno o varios de los sectores involucrados, sea de los perjudicados o de los beneficiados. Por ello, los paquetes de medidas adoptados por ciertos gobiernos durante todo este proceso pero que no han sido consultados con los actores no han funcionado o han generado otros problemas como desabastecimiento, o creación de mercados paralelos ocultos, añadidos al inicial de la volatilidad de los precios.

Otra de las cuestiones destacadas del análisis es que como es lógico, nunca una sola medida es suficiente para enfrentar la crisis sino que los países adoptan una batería de medidas que combinan instrumentos con diferente orientación. Lograr adoptar un paquete de medidas coherente y lógico es el mayor logro y si se consigue, en si mismo constituye una política pública contra la crisis. Los gobiernos al adoptar paquetes de medidas tienen que tener suficiente información para saber: que cualquier medida adoptada tiene un efecto sobre el conjunto de la cadena alimentaria, que la acción combinada de medidas genera sinergias sobre la cadena alimentaria, que cualquier medida o el conjunto de ellas tiene efectos directos y diferentes sobre cada uno de los grupos involucrados y que un paquete de medidas adoptado tendrá efectos sobre el sistema internacional puesto que estamos ante un problema global y sobre los países con los que el estado en cuestión mantiene relaciones comerciales tanto en las importaciones como en las exportaciones.

Los países antes de adoptar el paquete de medidas deben tener un SUSTENTO DE ANALISIS suficiente sobre la realidad sobre la que se pretende actuar. Este análisis debería contener información suficiente de las siguientes cuestiones:

- Analizar la disponibilidad y utilización de los alimentos (balance de alimentos de los principales productos alimentarios).
- Analizar la información de los precios de los principales productos alimentarios en los mercados principales y secundarios, las importaciones, las facturas de las importaciones de cereales y la transmisión de precios.
- Actualizar o establecer un mapa de la pobreza, la inseguridad alimentaria y nutricional (p. ej., a quién afectarán más los precios altos de los alimentos).
- Evaluar la cobertura y el alcance de las redes de protección social actuales, los derechos jurídicos, la recepción de ayuda alimentaria, etc.
- Identificar los agricultores mejor situados para dar una respuesta rápida ante los aumentos de los precios.
- Evaluar las políticas vigentes (fiscal, monetaria, agrícola, comercial, industrial, etc.) y sus repercusiones en los precios de los alimentos, y determinar posibles cambios.
- Evaluar la capacidad de transporte y distribución de alimentos e insumos (sector privado, ONG, el gobierno) para determinar las mejores opciones a fin de establecer redes de protección social y productiva.
- Analizar los factores determinantes de los precios de los alimentos y la distribución del valor añadido y las ganancias a lo largo de las cadenas de alimentos (hacer análisis de las cadenas de valor de los principales productos alimentarios para determinar medidas de corrección).
- Verificar si los precios se transmiten a los productores y las productoras (análisis de la cadena de valor o sistemas de información de los mercados).
- Examinar las ventajas y desventajas del flujo de información sobre los mercados.
- Hacer análisis con datos objetivos para evaluar si es necesario subsidiar los insumos agrícolas.

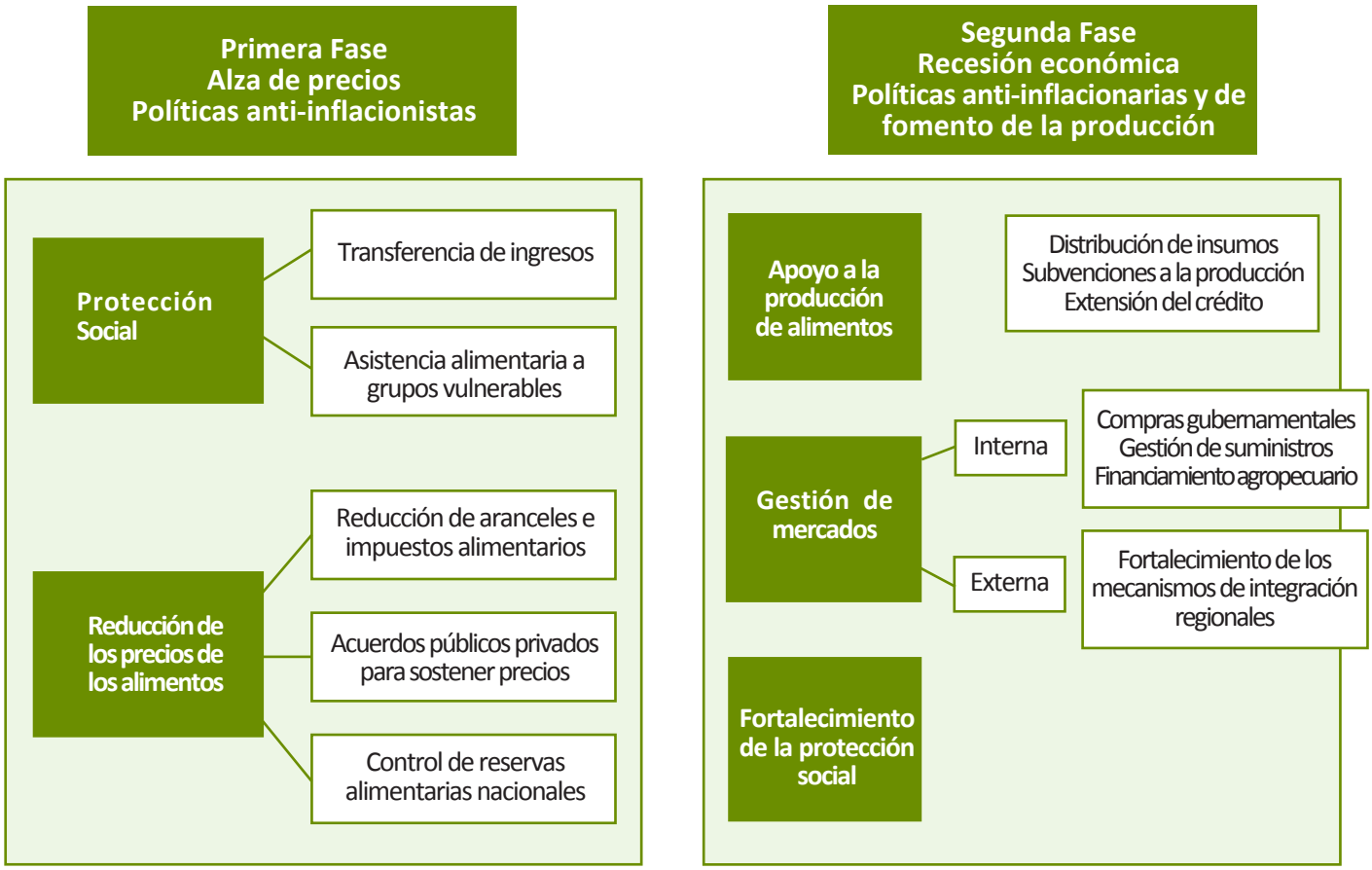
2.2 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS FRENTE A LA CRISIS ALIMENTARIA

En función de lo anterior podemos hacer un esquema básico de cómo ha sido el proceso de avance en la definición de las medidas políticas adoptadas para enfrentar la crisis así como de un análisis esquemático de los distintos instrumentos adoptados. De forma muy breve cuatro son los principales ámbitos de políticas que emergen a partir de la experiencia crítica de los últimos años: en primer lugar, una tendencia a revalorizar la producción de alimentos básicos en los países, aquellos que normalmente son provistos por el pequeño campesinado lo que implica fortalecer las políticas activas de apoyo a este sector campesino. En segundo lugar la necesidad de enfrentar escenarios cada vez más complejos e inciertos (volatilidad de precios, riesgos financieros, fenómenos naturales relacionados al cambio climático, etc.) a través de la generación de instrumentos y capacidades que permitan gestionar la incertidumbre. En tercer lugar la necesidad de recuperar ciertos instrumentos de política macroeconómica como son la política monetaria, la política fiscal y el control de los mercados. En cuarto lugar, el reforzamiento de los sistemas de protección social. Todo esto requiere de una renovada institucionalidad, tanto respecto a lo específicamente sectorial como en lo relativo al espacio rural.

En el análisis de las medidas aplicadas por los estados también podemos observar una evolución clara. Si la crisis alimentaria se relacionó, en un primer momento, con la subida de los precios internacionales de los commodities y el principal desafío de la política pública fue el control antiinflacionario, en un segundo momento, tras la recesión económica, hubo una caída generalizada de los ingresos. En este segundo momento se profundizan las restricciones en el acceso a los alimentos y aumentan los riesgos a la inseguridad alimentaria de la población de menores ingresos. por lo que la reactivación productiva pasó a ser prioritaria. El énfasis de las políticas cambió, en consecuencia, en estos dos momentos de la crisis, pasando de la protección social y la reducción de precios internos de los alimentos, a la producción de alimentos para reducir la dependencia de sus importaciones y a la gestión de los mercados. (Barquero Soto. F 2010)[26]

Uno de los problemas en el abordaje de la crisis ha sido la cerrazón de los gobiernos, sobre todo de los países más pobres, a salirse del guión que le daban los organismos internacionales encargados de la gobernanza mundial para salir de ella en función de un análisis de las causas que enfatizaban problemas de la estructura productiva nacional y global frente a los derivados de los mercados financieros y de la conexión de la crisis alimentaria con la crisis global que se destapó en el año 2009. Esto determinó que la respuesta fuera cayendo como en una cascada a medida que se iban revelando las verdades causas de la misma.

El esquema en la adopción de medidas que hemos expuesto sería el siguiente[27]



Fuente. Soto Barquero, F. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. FAO. Chile.

[26] *Barquero Soto. F. 2010. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Departamento de políticas públicas. Santiago de Chile. Chile. 2010.*

[27] *Soto Barquero. F. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Departamento de políticas de la Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Chile. Septiembre de 2009*

Antes de analizar detenidamente el paquete de medidas políticas introducidas por los estados para hacer frente a la crisis alimentaria es necesario hacer dos consideraciones:

- Como hemos dicho, la crisis alimentaria ha sido el acicate necesario para reactivar en muchos países el papel del estado sobre el sector agropecuario. Tras años de políticas neoliberales y de recortes progresivos de nuevo se ha tenido que responder con programas y medidas más o menos intervencionistas que como el esquema anterior muestra han ido además avanzando en ese sentido. De las primeras medidas centradas en la protección social hasta medidas de fomento y apoyo a la producción, pasando por control de precios y control de mercados. Al final como luego veremos, la imagen final de algunos países con sus paquetes de medidas políticas empiezan a permitir la discusión sobre una nueva política agropecuaria. Si estos paquetes se consolidan y se completan con otros instrumentos de manera coherente empezará a parecerse a una auténtica política agraria.

- La segunda cuestión es más profunda y tiene que ver con las opciones ideológicas que cada gobierno tiene detrás. No es lo mismo apoyar el paquete de medidas sobre la extensión de los programas de protección social como ha hecho Chile, a pivotar la respuesta sobre la reducción de las trabas a la importación de alimentos para así conseguir el abaratamiento de los precios, que tratar sobre todo de fortalecer la producción nacional con medidas de fomento a los y las productoras, de control de la oferta y la demanda, de extensión de la cobertura social y de reactivación del estado en el proceso de comercialización. Todas estas opciones se han tomado en estos tres años. Desde luego la primera y la segunda no se encaminan hacia la soberanía alimentaria y la tercera dependerá del modelo productivo que se trata de favorecer entre los productores.

- La tercera cuestión es más simple. Muchas de las medidas que expondremos a continuación eran programas ya existentes en los estados, pero que con la crisis alimentaria o bien se han fortalecido o bien se han reactivado. No es que todo sea nuevo, sino que tan solo ahora con la crisis alimentaria muchos de estos programas relacionados con otros adquieren nueva dimensión.

2.3 MEDIDAS POLÍTICAS ADOPTADAS POR LOS ESTADOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA[28]

1. Opciones macroeconómicas.

En muchos países en desarrollo o de renta baja las posibilidades de la economía política nacional están muy limitadas por factores muy diversos como son: presión fiscal, capacidad productiva, balanza de pagos, déficit presupuestario y otros. Además el gasto alimentario de las familias pobres llega hasta el 80% de la renta disponible en muchos países por lo tanto el estado debe hacer un planteamiento en el nivel macroeconómico que le permita sostener las políticas y medidas definidas finalmente.

1.1 Movilización de recursos presupuestarios. Los gobiernos han tenido que hacer un esfuerzo extra en este tema paras poder financiar los programas o resistir la reducción de ingresos provocada por las mismas medidas o por la contracción del consumo. En todos los casos lo positivo desde el punto de vista del objeto del estudio es que hay un incremento del presupuesto destinado al sector agropecuario. Esta es una primera necesidad para poder caminar hacia políticas de soberanía alimentaria[29].

[28] *Se ha seguido el esquema recogido en el informe de la FAO que lleva por título "Guía de la FAO para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos. FAO. Roma, Julio 2011. Se ha añadido el análisis de las medidas y valoraciones en función de la soberanía alimentaria además de ordenarlas de manera lógica.*

[29] *Como ejemplo de este tema ponemos el caso de Haití. El gobierno haitiano detrae el 70% de sus ingresos del sector campesino a través de impuestos y tasas casi todos indirectos, sin embargo tan solo destina el 4% de su presupuesto nacional a inversiones en el sector agropecuario y el Ministerio de Agricultura funciona gracias a los fondos de la cooperación internacional, concretamente francesa quien aporta el 80% del presupuesto de todo el Ministerio.*

1.1.1 Incrementar el déficit presupuestario. Es una medida posible en el corto plazo pero siempre que se establezca un límite para evitar otros problemas a largo plazo como el aumento de la deuda o la inflación acumulada. Esta medida la han tomado en un primer momento países emergentes o con recursos en materas primas minerales que tenían respaldo productivo (Venezuela, Brasil, Ecuador, Nigeria…).

1.1.2 Desviar fondos de otros Ministerios, programas o gastos para aumentar la inversión en agricultura. Se trata de responder al reclamo internacional de incrementar la inversión y el gasto en agricultura. En este caso se trata de retraer los fondos de otras partidas que no comprometan a largo plazo el desarrollo social como la educación, la sanidad o las infraestructuras (Ejemplos: Filipinas, Malasia o Argelia).

1.1.3 Incrementar los ingresos del presupuesto a través de nuevas vías. Es necesario desde luego desarrollar políticas fiscales proporcionales, progresivas y redistributivas de la renta. La presión fiscal de países como Argentina es de tan solo el 13% cuando en Europa la media es del 38%. Si bien esto es complicado puesto que es necesario analizar despacio que actividad se grava para ello, es posible. Los países que cuentan con petróleo u otros minerales son los que están en mejor situación para poder tomar estas medidas (Brasil por ejemplo ha establecido una pequeñísima tasa a las transacciones financieras dirigidas a frenar los flujos especulativos sobre materias primas y al mismo tiempo a ingresar más fondos).

1.2 Política monetaria[30]***.*** Medidas sobre el tipo de cambio. Estas son medidas rápidas que tienen efectos directos muy rápidos puesto que influyen en como los precios internacionales de los alimentos se transfieren a los precios internos, sin embargo no resuelven para nada las causas de la volatilidad de los precios ni desde luego sirven para situaciones estructurales como las actuales. Estas medidas pueden ser útiles en situaciones coyunturales de incremento de los precios de determinados productos básicos cuando un país es importador neto de alimentos y la canasta básica depende mucho de un producto determinado y las causas de la volatilidad van a ser transitorias (sequía, plaga, guerra en el país de origen). Desde luego podemos suponer que sin embargo tienen efectos sobre el conjunto de la economía y es necesario calcularlos antes de tomar la decisión. No obstante los efectos de las medidas sobre el tipo de cambio son diferentes si el tipo de cambio es fijo, flotante o referido a una canasta de monedas extranjeras.

1.2.1 Países con tipo de cambio fijo (vinculados al dólar o al euro o a varias monedas) la moneda tenderá relativamente a: devaluarse si el país es exportador importante de alimentos, lo que promoverá las exportaciones; o bien a sobrevaluarse si el país es importador importante de alimentos, lo que alentará el aumento de las importaciones. Por lo tanto, en ambos casos, es probable que un tipo de cambio fijo sea negativo para la disponibilidad local, en comparación con un tipo de cambio flotante. La devaluación o revalorización de la moneda nacional podría compensar el cambio observado y, de esta manera, funcionar más bien como desincentivo para las exportaciones (en el caso de los países exportadores, las exportaciones perderán mercado) o para las importaciones (en el caso de los países importadores puesto que las importaciones se harían relativamente más caras) El objetivo es aumentar la disponibilidad local de alimentos y de esta forma que los precios internos se vuelvan a reacomodar dependiendo de la capacidad interna tanto de producción como de consumo.

[30] *Barquero Soto. F. 2010. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Departamento de políticas públicas. Santiago de Chile. Chile. 2010.*

En este esquema hay dos posibilidades:

1.2.1.1 Países con monedas vinculadas al dólar de Estados Unidos. Caso de China, Malasia, muchos países de América latina y Cercano Oriente. La devaluación del dólar provocará el encarecimiento de las importaciones y aumentarán las exportaciones. El aumento de los precios internos será igual a la suma de la tasa del aumento de los precios de los alimentos y la tasa del aumento por la devaluación del dólar EE.UU. Las consecuencias son que los incentivos que ofrece el tipo de cambio probablemente reducirán la disponibilidad local de alimentos al incrementarse la exportación, y tensará la situación alimentaria.
1.2.1.2 En países con monedas vinculadas al euro (África Central y África del Oeste) La apreciación del euro amortiguará los aumentos de los precios internos. Los aumentos serán iguales a la suma de la tasa de aumento de los precios de los alimentos menos la tasa del aumento debida a la apreciación del euro. Como consecuencia, podría mejorar la disponibilidad local de alimentos y la situación alimentaria será menos tensa.

1.2.2 Países con tipo de cambio flotante. El tipo de cambio fluctúa reacomodándose a las variaciones de la moneda o monedas de referencia de forma que el efecto que deseamos sobre las importaciones o exportaciones es más suave, no se fuerza desde el interior del país y no altera la situación global lo que en un contexto como el actual de fuerte interdependencia en la crisis, al menos no contribuye a empeorar la situación general. Esta experiencia nos hace volver a las tesis planteadas por muchos economistas críticos respecto a las crisis financieras y la desregulación monetaria internacional según la cual la mejor opción para los países en vías de desarrollo era tipos de cambio flotante y referido a una canasta de monedas de referencia y no de una única moneda.

2. Medidas relacionadas con el comercio

La modificación de las medidas comerciales ha sido una de las opciones que los estados han aplicado de forma más rápida con dos objetivos: primero, tratar de proteger los precios internos de la volatilidad de los mercados internacionales y segundo, tratar de proteger la producción local de alimentos con el doble interés de mejorar la situación socioeconómica del campesinado y potenciar el mercado local como elementos de reactivación de la economía nacional. Lógicamente el Banco Mundial, el FMI y sobre todo la OMC trataron de atemorizar a los gobiernos sobre los efectos devastadores de estas medidas animando al mismo tiempo a volver al programa liberalizador de Doha, sin embargo los gobiernos fueron tomando sus medidas y en este momento después de tres años los organismos citados y el G-20 tratan de volver a la senda de las negociaciones comerciales.

2.1 Actuaciones sobre las importaciones. Las medidas sobre las importaciones pueden ir dirigidas a lograr propósitos muy diferentes a favor o en contra de la soberanía alimentaria como principio rector:

2.1.1 Reducir los impuestos (aranceles y otros) a las importaciones de alimentos e insumos agrícolas. Tiene dos efectos directos. Por un lado se reduce el precio del producto o insumo en cuestión favoreciendo su consumo y por otros lado facilita a las personas importadoras de alimentos e insumos a incrementen el volumen del negocio. Si la reducción de impuestos no se compensa de alguna manera con un incremento de bienes importados (equipo) o con otros ingresos tendrá un efecto perjudicial salvo que

el impacto sobre el conjunto de la economía sea grande y se logre compensar por un aumento del consumo interno o la producción. Desde el punto de vista de la soberanía alimentaria los efectos son distintos:

2.1.1.1 Reducir los impuestos a la importación de alimentos perjudica a los productores locales cuyos productos serán menos interesantes al consumo. Esta medida hay que tomarla cuidando mucho sobre que productos se aplica y midiendo la repercusión social en cada caso Países: Estados Unidos, Benín, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Mauritania, México, Moldavia, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Níger, Nigeria, Perú, Senegal, Turquía, Vietnam.

2.1.1.2 Reducir los impuestos a la importación de bienes, maquinarias o insumos agrícolas por el contrario logrará abaratar el precio de los mismos lo que hará más disponible los bienes a la compra por parte de los campesinos y campesinas locales favoreciendo su productividad. Países: Estados Unidos, Bolivia, Brasil, India, México, Perú, Turquía, Vietnam.

2.1.2 Reducir las cuotas de importación en determinados productos sensibles. Esta medida va dirigida directamente a proteger la producción nacional de determinados productos de la canasta básica garantizando además un nivel de precios interesante tanto para el consumo como para la producción. Es necesario aplicarla además junto con otras medidas complementarias. En ocasiones algunos países la han aplicado estableciendo tramos o bandas de cuota en función de los productos.

2.1.3 Exenciones fiscales a los importadores. Es una medida directa para incentivar la importación y así aumentar la disponibilidad local de alimentos o bienes y abaratar los precios internos. Una forma es eliminar los impuestos al consumo de bienes importados o eliminar el IVA en las importaciones de bienes de consumo. El caso en el que esta medida puede ser más beneficiosa para la soberanía alimentaria es si se aplica sobre determinados bienes que tienen una repercusión directa en la producción de alimentos para facilitar la labor a los productores locales como puede ser la disminución sobre los carburantes, sin embargo la disminución de ingresos para el estado será importante por lo que no se suele aplicar y sin embargo va más dirigida a favorecer las importaciones de alimentos lo que tiene efectos nefastos sobre la producción local (Países: República Dominicana, Haití, Islas Salomón, Papúa Nueva Guinea, Cabo Verde, Togo, Madagascar, Surinam.

2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos. En caso de que los importadores hayan disminuido el volumen de importación debido al incremento de los precios en el mercado internacional (cereal y leguminosa) o que incluso hayan desplazado su actividad hacia otros productos, algunos gobiernos han optado por abrir líneas de crédito especial para la importación e incluso subvenciones equivalentes al incremento del precio internacional. Estas medidas hay que tomarlas después de analizar el sector de la importación y, por otro lado, en el caso de que muchos países decidieran adoptar medidas de este tipo podrían impulsar una nueva alza debido al incremento de la demanda mundial. Países: Canadá, China, India, Estados Unidos, Indonesia.

2.1.5 Reducir los procedimientos de aduanas y administrativos para facilitar las importaciones. En determinados países estos procedimientos son muy complejos, pero por otro lado, la apertura a la importación de productos con menos controles puede tener efectos devastadores sobre la producción local puesto que la agroindustria y la

gran distribución aprovecharán el tema para bajar los precios internos controlando a las personas productoras con este mecanismo. Los países que han aplicado estas medidas son sobre todo los países de Oriente Medio y Próximo (Libia, Líbano, Siria, Omán, Yemen, Arabia Saudí, Bahrein…) y lo que han hecho es armonizar un solo procedimiento para todos los productos alimentarios.

2.1.6 Favorecer los contratos a futuro de importaciones de alimentos para favorecer la disponibilidad a medio plazo. Si bien puede garantizar la disponibilidad y esto influir en la fluctuación de precios internos en el país, por otro lado contribuye a la gravedad de la crisis puesto que fortalece a los especuladores que invierten en mercados de futuros. Es una medida contraria a la soberanía alimentaria y ningún organismo internacional la recomienda a pesar de que la han aplicado algunos países sobre todo de Oriente Medio y Próximo.

2.2 Actuaciones sobre las exportaciones. Incrementar las tasas e impuestos a la exportación de alimentos. Si bien ha sido una medida muy criticada por los organismos internacionales como era de esperar, puede tener efectos positivos sobre la producción, los precios y contribuir a la soberanía alimentaria. Su aplicación debe ser controlada y aplicarse de manera discriminada sobre determinados productos. Las opciones en su aplicación han sido diversas. Estas medidas para que sean efectivas y no tengan como efecto la disminución de la producción interna debido a la falta de interés a la hora de la comercialización deben aplicarse con cuidado y acompañadas siempre de otros apoyos. Otro de los beneficios potenciales se sitúa en el largo plazo y tiene que ver precisamente con el control de la oferta de determinados productos y la posibilidad que ello conlleva en la estabilización de precios y mercados y en la posibilidad de acompañarlo de un programa de desintensificación productiva lo que tendría efectos beneficiosos sobre la sostenibilidad y calidad ambiental y nutricional de los productos si se logra orientar la producción hacia opciones más orgánicas o ecológicas. Es cierto que medidas de este tipo pueden favorecer el soborno y la apertura de mercados descontrolados en frontera y por lo tanto exigen una vigilancia estrecha. Países que han aplicado estas medidas son: Argentina, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, PR China, Egipto, Etiopía, Guinea Conakry, Honduras, Indonesia, Kazajstán, Malawi, Pakistán, Rusia, Serbia, Ucrania, Vietnam.

2.2.1 Algunos países la han aplicado sobre ***productos alimentarios de exportación o sobre productos agrarios no alimentarios*** en cuyo caso en el corto plazo el estado ha logrado incrementar los ingresos para destinarlos a otros programas y a largo plazo se desincentiva la producción sobre este tipo de productos orientándola hacia productos de consumo humano interno. Ha sido el caso de Argentina con el impuesto a la exportación de la soja.

2.2.2 Otros países han aplicado los ***impuestos a productos que forman parte de la canasta básica*** pero que se han convertido en productos muy interesantes para los exportadores por su precio internacional (leche o trigo, carne, maíz…) y de esta forma se incrementa la disponibilidad interna y se logran controlar los precios. Ha sido el caso de Argentina con la carne o Rusia con el trigo.

2.2.3 La terceras posibilidad ***es prohibir temporalmente las exportaciones*** de determinados bienes que siendo de la canasta básica se corre el peligro de provocar un desabastecimiento interno.

3. Medidas a favor del consumo

Cuando una familia destina entre el 60 y el 80% de sus recursos a la alimentación, Los precios altos de los alimentos representan una amenaza para los medios de subsistencia de las personas. Este es el efecto más dramático de la crisis alimentaria y la causa directa del incremento del número de personas hambrientas en todos los países. Todos los gobiernos han aplicado o reforzado las medidas dirigidas a aliviar la situación de las familias de escasos recursos entre las que no podemos olvidar, el 70% son familias rurales. Hay una variedad de políticas y actividades programáticas que se pueden aplicar para favorecer a los consumidores. Para presentarlas las agrupamos en: 1. Políticas fiscales 2. Políticas de gestión del mercado. 3. Redes de protección y 4. Otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles. En todos los casos la correcta aplicación puede tener otro objetivo directo que es el fortalecimiento y apoyo de la producción interna de alimentos y por lo tanto el apoyo a las familias productoras. Una correcta aplicación de estos programas fortalece la soberanía alimentaria.

Muchos gobiernos en general han ejecutado estas medidas como prioridad en las zonas urbanas porque el abastecimiento y la crisis de precios en las ciudades ha sido mucho más visible y explosiva y por otra parte porque son más fáciles de ejecutar (se resuelven con más facilidad los problemas de logística, existen más organizaciones que apoyan el desarrollo, y las familias están más concentradas). Asimismo, es cierto que las poblaciones urbanas dependen mucho (más que la población rural) de los alimentos comprados. Sin embargo, también es importante fortalecer las redes de protección en las zonas rurales ya que representan la mayor zona de concentración de las familias vulnerables, en casi todos los países.

Otra de las opciones que los gobiernos deben tomar es si las medidas que adopten deberán, en la medida de lo posible, operar a través de canales comerciales privados existentes o mediante la contratación de operadores privados, o bien fortaleciendo los canales y medios públicos. Esta decisión será crucial de cara al sostenimiento de políticas globales para la soberanía alimentaria a largo plazo. Los organismos internacionales han recomendado no entorpecer las redes de distribuidores y comercialización privadas, sin embargo este es un tema de enorme importancia que exige combinar distintas soluciones.

3.1 Políticas fiscales

3.1.1 Reducir o eliminar el impuesto de valor agregado (IVA) sobre los productos alimenticios o sobre determinados bienes dirigidos a la producción de alimentos. Las opciones han ido desde disminuirlo en todos los productos de una canasta básica hasta el establecimiento de tramos impositivos en función de una clasificación de los alimentos. En otros países la reducción se ha aplicado sobre determinados alimentos por sus cualidades nutricionales dirigidos a madres gestantes o a niños menores de 3 años. La reducción del coste de los alimentos tiene un beneficio directo sobre la capacidad de compra, sin embargo se corre el peligro de que el comercio minorista no traslade la reducción sino que mantenga el precio. Los países en los que ha funcionado son aquellos en los que se ha establecido sistemas de vigilancia y multas sobre el comerciante y también aquellos en los que existe una competencia real en el comercio minorista favoreciendo la selección por parte de las familias. En algunos países como Ecuador, Burkina Fasso, Senegal y otros esta reducción se ha aplicado a los alimentos de producción nacional consiguiendo otro efecto positivo. Los países que han aplicado estas medidas son: Afganistán, Azerbaiyán, Bangladesh, Burkina Faso, Bolivia, Brasil, Burundi, Camerún, PR China, Ecuador, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Lesoto, Madagascar, Moldavia, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Uganda, Zimbabue.

3.1.2 Eliminación de obstáculos e impuestos vehiculares a la distribución y transportistas. Estos impuestos contribuyen al encarecimiento de los precios entre los puntos o zonas de producción (o los puntos de importación) y las zonas de consumo de alimentos. Es cierto que la gran distribución de alimentos opera para destruir la soberanía alimentaria de los pueblos, pero también debemos pensar en los pequeños camioncitos o "patanas" que transportan los alimentos dentro de los países entre las zonas campesinas y las ciudades. De nuevo igual que en el caso anterior, dependiendo como se aplique además de favorecer a los consumidores puede favorecer o no la producción nacional si los impuestos se disminuyen solo cuando los alimentos proceden de determinadas zonas del país y si se mantienen por contra en las zonas de importación (puertos sobre todo o zonas aduaneras). Los beneficios de estas medidas suelen distribuirse entre productores, transportistas y consumidores. Si se logra aplicar con un criterio de soberanía alimentaria el gobierno favorecerá la producción de determinadas zonas del país y así alentar a los productores a incrementar su producción en la temporada siguiente. Al mismo tiempo este tipo de medidas permiten aumentar ligeramente los precios pagados a los campesinos y campesinas por parte de los transportistas o intermediarios que tienen más margen de negociación. Por último, solo hay que tener en cuenta que la mayoría de estos impuestos o tasas se pagan a las autoridades locales que ya tienen presupuestos muy mermados y que con la medida verán reducidos, por ello, los gobiernos deberán buscar medidas de apoyo a las entidades locales en el corto plazo. El segundo de los riesgos es que en cierta medida se apoya al sector de los intermediarios que en muchos países tiene un enorme poder sobre la producción, sin embargo, también es cierto que en muchos países el campesinado es conscientes de la necesidad de esta figura en cuyo caso será necesario un trabajo de concertación y vigilancia de la medida. Países: Bangladesh, Burundi, Camerún, PR China, Ecuador, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malasia, Myanmar, Moldavia, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Uganda, Venezuela.

3.1.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte. La crisis alimentaria ha coincidido con la subida de los precios de los combustibles. El impuesto sobre carburantes es una parte importante de los ingresos de muchos estados, sobre todo de países menos desarrollados por lo tanto una reducción de los ingresos por este concepto no es viable. Sin embargo, el impuesto es un porcentaje fijo sobre un precio variable, al subir el precio de los combustibles, también ha subido la cuantía total de impuestos cobrados por los gobiernos, por lo cual éstos, han tenido o tienen margen de maniobra en este nivel. Las propuestas han sido de dos tipos: mantener la cantidad que se cobra como impuesto por litro de carburante ajustando el porcentaje a las oscilaciones o bien reducir la tasa impuesta a los carburantes hasta lograr obtener el mismo volumen de ingresos. En ambos casos el estado no reduce sus impuestos, pero se logra reducir con las mismas salvedades que en el punto anterior el precio de los alimentos al consumo. El único problema es que la reducción no es selectiva puesto que en la mayoría de los países el transporte es común para todo tipo de bienes, en la medida que sea posible una mayor especialización en el transporte de alimentos será más eficaz. Países que han aplicado una medida como esta han sido; Brasil, China, Ecuador, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Uganda, Venezuela.

3.2 Políticas de gestión de mercados dirigidos al consumo

La mayoría de las veces se observa como el aumento de los precios de los alimentos lleva aparejado el desabastecimiento interno de los mercados. Las razones de esta combinación se deben fundamentalmente a que en entornos de riesgo la contracción del consumo se produce de forma muy rápida y el sector del transporte e intermediarios e intermediarias

reducen las compras generándose una espiral que se retroalimente con una nueva escalada de precios. En este contexto las medidas políticas que han adoptado los países son:

3.2.1 Importación directa de alimentos por parte de los entes públicos y financiados con la balanza de pagos, financiación de las importaciones y endeudamiento. Lo que ha sucedido es que los países en desarrollo han necesitado apoyo presupuestario para afrontar la importación de los alimentos. Este apoyo ha venido la mayoría de las ocasiones a través de las líneas de crédito del Banco Mundial, Banco Africano del Desarrollo o del Fondo Monetario Internacional o en otras ocasiones a través de sus socios en cooperación. Esta medida es utilizadas por los países con graves situaciones donde la urgencia determina que sea más eficaz la compra directa y la colocación directa en los circuitos de comercialización o en las instituciones de distribución como mercados populares o plazas públicas que esperar a que los operadores actúen. Si estas operaciones se combinan con otras medidas como entrega de vales de alimentos a determinadas familias o suministro en determinadas instituciones o una entrega combinada de ciertos productos importados con productos de origen nacional pueden mandar mensajes claros a los especuladores para que saquen al mercado las reservas almacenadas y se logre desbloquear la situación. La medida logra estabilizar de forma urgente los precios al incrementar rápidamente la disponibilidad y al mismo tiempo permite tener alimentos para desarrollar los programas de protección social. Países que han aplicado la medida; Somalia, Sudán, Eritrea, Etiopía, Chad, Níger, Nigeria, Congo, Uzbekistán, Tayikistán, Azerbaiyán, RD Corea.

3.2.2 Ayuda alimentaria en especie. La ayuda alimentaria puede desempeñar un papel muy importante en estas situaciones cuando además la hambruna se ha generalizado y es necesario salvar vidas de forma urgente. Los organismos especializados han desarrollado protocolos de actuación para tratar de generar el menor impacto posible en la producción local lo que hace urgente la determinación de la posibilidad de abastecimiento de los alimentos bien a redes de cooperativas y productores del propio país o bien en países del entorno. Es necesario además definir raciones equilibradas y culturalmente apropiadas y además medir con mucho equilibrio el tiempo y el número de raciones para causas el menor daño posible a la producción nacional.

3.2.3 Confiscación de las reservas de alimentos almacenadas por operadores privados. En situaciones de crisis, algunos países han embargado las existencias privadas y obligado a sus propietarios a poner en el mercado los alimentos que almacenan. Esta medida puede tener consecuencias diversas, dependiendo de cómo se aplique. Se pueden adoptar diferentes enfoques, tres de los cuales se mencionan a continuación: a. se colocan los bienes en el mercado y los propietarios obtienen el precio actual de mercado; b. El Estado compra los bienes a precios de mercado, y los pone en el mercado o los destina a programas de protección social como hizo República Dominicana en el año 2008 y 2009; c. El gobierno compra los bienes a precios bajos y los destina a programas de protección social. Esta medida tiene implicaciones ciertas a futuro sobre el sistema de almacenamiento privado: el sector de operadores pueden ocultar existencias y especular con ellas, el sector de operadores reducirán su almacenamiento a futuro por miedo a medidas similares. De las tres opciones la primera es la que menos costes lleva para el Estado y la que menos distorsiona los canales habituales. RP. Corea, China, Libia, Mozambique, Angola, Túnez y Yemen aplicaron medidas similares.

3.2.4 Reforzar los sistemas del almacenamiento público y liberación gradual al mercado de las existencias disponibles. Después de casi dios décadas de que los programas de ajuste estructural obligaran al desmantelamiento de los sistemas de almacenamiento

las reservas están en los límites más bajos de su historia. No obstante muchos países han mantenido ciertas estructuras y niveles para poder enfrentar crisis coyunturales. Lo costoso del almacenamiento fue una de las razones que se argumentó para el desmantelamiento, sin embargo en este momento se ha demostrado la utilidad de estas medidas. Esta es de las cuatro la medida más coherente con la soberanía alimentaria puesto que permite diversidad de opciones tanto en la regulación de precios y mercados, como en el fomento y planificación de la producción. Las opciones son varias; a. Sacar poco a poco las reservas a través de la venta a mayoristas mientras llegan otras producciones logrando bajar así los precios. b. Colocar las reservas en plazas o tiendas públicas populares o mercados comunitarios controlados por el mismo sistema público c. Colocar el producto en los programas de protección social a través de vales o comedores públicos. Países como Níger, Burkina Faso, Nigeria, Madagascar, Mali, Malasia y la India.

3.2.5 Fortalecimiento de las redes públicas de comercialización bajo la forma de mercados populares. En muchos países existían instituciones públicas ligadas sobre todo a los sistemas de almacenamiento público y a los institutos de estabilización de precios que durante los años 70 y 80 hasta mediados de los 90 favorecieron la creación de redes de plazas populares en muchos países. Estas redes fueron desactivadas en los años 90 y en este momento muchos gobiernos volvieron a relanzarlas con programas especiales. La procedencia de los alimentos es o bien del almacenamiento público o todavía más interesante como forma de favorecer a las personas productoras locales puntos de venta directa a sus productos. Países que lo han desarrollado. República Dominicana, Honduras, Cuba, Uganda, Kenia.

3.2.6 Control de precios regulatorios en los principales productos básicos. El gobierno fija un nivel de precios de una selección de productos alimentarios y vigila que se respeten los precios fijados y castiga o impone gravámenes a los que no acaten la norma. Los riesgos son por una parte acelerar el desabastecimiento interno puesto que, sobre todo el sector de operadores intermediarios y minoristas, pueden boicotear la medida de forma sencilla y, por otro lado, la creación de un mercado negro y fomentar el contrabando de productos. Otro de los problemas es que esta bajada en el precio termina por transferirse a las personas productoras. Las empresas minoristas pagan menos a las mayoristas, quienes pagan menos a las intermediarias y finalmente el precio pagado a los campesinos y campesinas es el que se reduce de manera directa. Una consecuencia del control de precios suele ser la disminución del suministro por lo que o bien se logra sostener la medida con incentivos a la producción y al pequeño comercio de otra manera o al final se iniciará otro ciclo alcista en los precios. Países que han aplicado esta medida han sido: Zimbabue, Benín, Camerún, China, Ecuador, Haití, México, Rusia y el Senegal.

4. Reforzar los programas y las redes de protección social

Este tipo de medidas fueron ampliadas en la primera etapa de la crisis sobre los programas nacionales ya existentes de apoyo a familias con escasos recursos. En la segunda etapa de la crisis a partir del año 2010 se extendieron a un mayor número de familias. En este apartado nos vamos a centrar en los programas de protección especialmente creados para cuestiones de alimentos, vamos a dejar a un lado por lo tanto los programas de extensión de renta mínima o salario de subsistencia aplicados con carácter general a todas las familias con escasos recursos en la medida en que existen disponibilidades presupuestarias. El problema básico de todos estos programas no es tanto la orientación o desarrollo sino que tal y como están configurados no crean derechos para la ciudadanía, sino que se otorgan en la medida en que hay recursos y en cuanto ya no existe disponibilidad presupuestaria para continuar desarrollándolos se corta. Otro de los problemas es la selección de las familias beneficiarias y de nuevo es en

función de la operatividad de los servicios sociales de cada país, o de la relación del estado con las organizaciones no gubernamentales ejecutoras de los programas como al final se define la efectividad o equidad de los apoyos.

4.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos. Consiste en la entrega de bonos para canjear por alimentos en determinados comercios o tiendas especiales. La selección de las familias es importante y si el gobierno opta por la compra en tiendas minoristas puede favorecer la reactivación económica de este sector que soporta la crisis de igual manera llegando a acuerdos previos en precios, calidades y productos. En la mayoría de las ocasiones se elabora una cesta cerrada de alimentos que las familias pueden obtener por los bonos. Los países de ingresos medios como Brasil, Chile o Rusia que han implantado este sistema lo han utilizado para además subvencionar en parte el precio de los alimentos a los productores. El sistema es preferible a otros como la entrega directa de alimentos o el subsidio de uno o dos productos porque por un lado fortalece la autonomía de las familias beneficiarias, mantienen una cierta calidad de la dieta alimentaria permitiendo que sea más equilibrada y puede apoyar en cierta forma el dinamismo de la economía. Sin embargo los riesgos son: posibilidad de crear un mercado paralelo de bonos, fomentar el robo y desviación de fondos públicos en países con muy baja institucionalidad, y si los bonos se canjean en tiendas públicas puede perjudicar al comercio minorista y de muy pequeña escala que en muchos países cumple una función importante en pueblos y barrios. Países que lo han aplicado. Brasil, PR China, Egipto, Etiopía, Indonesia, México, Mozambique, Sudáfrica, Sri Lanka, Túnez.

4.2 Distribución de alimentos en especie. Se suministran alimentos en especie a los beneficiarios a través de un sistema especial de distribución. Se pueden suministrar alimentos (raciones individuales o para familias) de manera generalizada, o para una selección de grupos, o bien se pueden distribuir ligados al desarrollo de determinadas actividades sociales o trabajos comunitarios necesarios en la localidad y en el país (a través de diversos programas como el intercambio de trabajo por efectivo o vales, alimentación escolar, hospitales, etc.). Los alimentos distribuidos se pueden comprar localmente (si los hay disponibles), se pueden adquirir en otras partes del país o importarse. En función de cómo se haga el efecto sobre la soberanía alimentaria nacional es uno u otro. Es necesario estar atentos a determinados riesgos similares a los de los programas anteriores, pero sobre todo; a la posibilidad de que las familias revendan parte de los alimentos entregados, y que la entrega de alimentos procedentes de otras zonas (incluso) dentro del mismo país, desincentive la producción local. Los países que los han aplicado han sido: Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, China, Honduras, la India, Kenia, Madagascar, Mozambique y el Perú.

4.3 Subsidio universal de alimentos. Este programa acarrea un subsidio universal sobre una lista cerrada de alimentos en las que coinciden dos aspectos; alimentos que son parte de la canasta básica de la población y alimentos de producción nacional. El problema fundamental es determinar en qué lugar exacto de la cadena alimentaria es mejor aplicarlos. Lo óptimo es aplicarlo sobre el productor, aunque esto estaría prohibido por los acuerdos de la OMC por funcionar como una ayuda a la producción. Otra de las opciones es vender los alimentos subvencionados solo en determinadas tiendas o almacenes (ligado al programa de plazas públicas) y una tercera vía aplicada por algunos gobiernos consiste en subvencionar la pequeña agroindustria (molinos, ingenios azucareros, hornos, lecherías…) de forma que se garantiza el precio en el comercio minorista. Los riesgos son varios; por una parte suele ser una medida muy costosa para el presupuesto nacional, por otra parte suele generar tendencias inflacionistas, la tercera cuestión es que una vez que se instalan los subsidios universales es difícil retirarlos, y por último es necesario llegar a acuerdos con los operadores para que el subsidio no se quede en algún tramo de la cadena alimentaria. Países que han aplicado esta medida desde el 2008 han sido; Bangladesh, Ecuador, Egipto, el Líbano, Marruecos, el Senegal, Djibuti y Yemen.

El último de los problemas es un tema de ajuste. En situaciones en las que están subiendo los precios, las transferencias de efectivo tienen que ajustarse para mantener su poder de compra. Por ejemplo, en Malawi, la transferencia de alimentos y efectivo y la transferencia de efectivo de emergencia se ajustan a las variaciones de los precios de los alimentos. A menos de que se haga este ajuste, el valor de la transferencia de efectivo —y por lo tanto su eficacia para proteger el consumo de alimentos y los medios de subsistencia de las familias— disminuirá con el aumento de los precios de los alimentos. Esto sucedió recientemente en Etiopía y en Kenia. Sin embargo, una ejecución cuidadosa puede evitar crear demandas insostenibles en el presupuesto nacional e incentivos nocivos en las familias.

4.4 Otras medidas aplicadas por gobiernos sobre los ingresos de determinados grupos sociales. Muchos países trataron de tomar medidas directamente aplicables sobre ciertos sectores sociales que tenían un peso importante en contextos de conflictividad social o política. Por ejemplo Camerún decidió aumentar el salario de todos los empleados y empleadas públicas de las zonas urbanas puesto que este era el foco de desestabilización. En otros casos las administraciones públicas facilitaron el acceso a préstamos al consumo para empleados y empleadas públicas. Kenia, Sudáfrica, Filipinas lo aplicaron. Por último una gran cantidad de países abrieron programas de infraestructuras públicas con el objetivo de insuflar liquidez a la economía local y activar el consumo.

5. Medidas dirigidas a los productores y productoras de alimentos.

En el contexto de la crisis se fortalecieron determinados planteamientos políticos basados en la realidad del sector agropecuario que ya se discutían entre las diversas opciones ideológicas. Por una parte y de manera paradójica el aumento de los precios no se transfiere al campesinado, sino más bien al contrario muchas medidas incluso para enfrentar la crisis alimentaria pueden repercutir en una rebaja de los precios pagados a los agricultores y agricultoras. Por otra parte en muchos países uno de los problemas es la caída de la producción y sobre todo de la producción dirigida al consumo nacional, y por otro lado no podemos olvidar que el 70% de las personas que pasan hambre son campesinos y campesinas y que es necesario activar programas dirigidos a paliar la crisis alimentaria en este sector. Los programas y medidas políticas dirigidas al campesinado tienen un doble enfoque; por un lado es el sector encargado de la producción de alimentos, pero al mismo tiempo es uno de los sectores más afectados por la crisis alimentaria.

5.1 Medidas de gestión de mercados agrarios. En este capítulo el estado puede desarrollar una batería de acciones y medidas concretas que inciden de forma directa o indirecta en la regulación de mercados más justos y equitativos para los productores y productoras.

> ***5.1.1 Sistemas nacionales de información sobre el mercado*** (Precios en origen y destino) Aun que parezca sorprendente y sabiendo históricamente de esta diferencia, casi ningún gobierno ha querido desarrollar sistemas públicos de información sobre este asunto. Sin embargo con la crisis alimentaria se hicieron necesarios y se fueron convenciendo de que su aplicación y difusión tiene un efecto regulatorio en el largo plazo puesto que incide sobre todo en la opinión de los consumidores que al conocer la realidad poco a poco reaccionan con el acto de compra cotidiana. Además los operadores (sobre todo campesinado y comercio minorista) estará mejor informado y posicionado a la hora de la negociación y por último permite descubrir de forma clara donde están los problemas de la cadena de valor. Países que lo han desarrollado por ejemplo son Madagascar, Kazajstán.

5.1.2 Desarrollo de estructuras de negociación permanente entre los operadores de un sector productivo estratégico. Se trata de una medida para volver a incidir desde el estado en el control de los mercados. En un proceso de negociación abierto se sientan todos los operadores de un sector clave como la leche, o el arroz o trigo desde la producción hasta la distribución pasando por la importación. Los beneficios de estos procesos son tanto directos puesto que los acuerdos adoptados pueden seguirse desde la instancia pública, como indirectos puesto que ayudan a generar confianza entre operadores y operadoras, y consumidores y consumidoras.

5.1.3 Hacer o facilitar acuerdos de agricultura por contrato. Este tipo de acuerdos sectoriales están siendo favorecidos a través de la mediación de las autoridades públicas con el objetivo de mejorar las condiciones de intercambio de los y las productoras sobre todo con las industrias agroalimentarias o con las distribuidoras. Sin embargo, otros países los han utilizado para garantizar un suministro seguro y confiable tanto a los y las consumidoras como a los y las productoras de forma que aumenta la confianza y el sector campesino produce teniendo garantizado el mercado y el precio lo que ayuda a la estabilización. Este tipo de acuerdos se ha utilizado sobre todo para productos o bien de exportación o bien que requieren cierto procesamiento como la leche, sin embargo sería interesante utilizarlo para productos básicos siempre que se reglamentara de forma oportuna sobre todo lo referido a la venta fuera del acuerdo.

5.1.4 Reactivar la participación pública en el comercio. Consejos de comercialización. Durante todo el proceso de la crisis en muchos estados se ha instalado la idea de que son las propias personas y empresas intermediarias y operadores los que aprovechando la coyuntura desarrollan actividades especulativas para lo cual sería necesario reactivar los "consejos de comercialización" u otras instituciones que sobre todo en África y Asia funcionaron hasta el plan de ajuste. Consideramos esta una opción interesante sin embargo es necesario tener en cuenta los problemas que se detectaron en la fase anterior[31]. Otra de las opciones que ha tomado por ejemplo Etiopía ha sido intervenir en la comercialización de productos procedentes de zonas muy alejadas o desconectadas de los circuitos de comercialización existentes debido a que el transporte no resulta rentable para un operador privado.

5.1.5 Obligación al campesinado de vender parte o toda la producción al estado. Si bien es una medida que puede ser interesante hay que aplicarla de forma inteligente y midiendo consecuencias en muchos frentes. Muchos países sobre todo con regímenes socialistas la tienen implantada desde hace años. Los efectos positivos derivan de la planificación de la producción y la oferta, de la garantía de un precio mínimo a los productores y productoras de la posibilidad de garantizar precios sostenibles en el mercado, pero por otra parte los productores si el precio es muy bajo acaban buscando un mercado paralelo ocultando parte de la producción o bien fuerzan al alza el precio del producto disminuyendo la producción para la temporada siguiente. Los países en los cuales el resultado es bueno como en Cuba son aquellos en los que se establecen dos condiciones: por una parte, se establece una venta obligatoria para un producto o para una cantidad de la producción, pero luego el productor o productora puede vender el resto en el mercado libre o en mercados habilitados. La segunda condición es que el precio de compra sea negociado con los campesinos y campesinas sobre un cálculo real de costes de producción. Myanmar y RP China mantienen estas medidas.

[31] Los problemas de los consejos de comercialización derivaban de no podían comercializar los cereales con eficacia respecto a los costos y estaban sujetos a condiciones políticas a corto plazo e insostenibles que no eran financiables. Durante el almacenamiento muchas veces había pérdidas considerables, los costos de comercialización eran excesivos y los agricultores a veces no recibían los pagos por sus cultivos.

5.1.6 Establecer precios mínimos garantizados al productor para determinados productos básicos. La forma de conseguir el precio mínimo al productor es la combinación de varias medidas que van desde la intervención pública, la negociación de acuerdos de comercialización, el control de la oferta y los subsidios a la producción. Muchos países asiáticos como China, Malasia, Myanmar, Surinam lo han utilizado para el arroz por ejemplo. Este tipo de medidas tienen un efecto directo inmediato sobre el incremento de la producción lo que a la larga genera un problema de sobreproducción o de excedentes. La mayoría de los países han ido virando estas medidas directas hacia la promoción de acuerdos comerciales sectoriales sobre determinados productos acompañados del fortalecimiento de instituciones públicas de seguimiento de estos acuerdos o reconvirtiendo antiguos institutos de control o estabilización de precios en instituciones mediadoras de acuerdos sectoriales.

5.2 Medidas de fomento y apoyo a la producción.

Dentro de este capítulo entran desde luego todas aquellas medidas que son subvenciones directas a los productores o a la producción y que normalmente se aplican sobre determinados rubros productivos, siempre que el productor reúna ciertos requisitos, y en ocasiones estableciendo además condiciones ligadas al modelo de producción. La experiencia nos dice que estas subvenciones deberían ser moduladas en función de una serie de criterios ambientales, sociales y económicos. Sabemos que este tipo de ayudas a la producción directa entran dentro de la caja azul del acuerdo agrícola de la OMC y que salvo que en el momento de la negociación del acuerdo los países las hubieran hecho valer para mantenerlas con el compromiso de reducirlas, no podrían en este momento ponerlas en marcha de nuevo. Sin embargo, como luego veremos en el capítulo dedicado al comercio existen más de 89 países que tienen reconocidas ayudas de este tipo y por lo tanto la prohibición depende en última instancia de que el estado en cuestión decida aplicarla como soberano que es. Otra cuestión son las ayudas que el acuerdo enmarca en la caja verde que sí son permitidas y que se diferencian de las anteriores en que su aplicación no distorsiona los mercados porque están ligadas a cuestiones ambientales, de desarrollo social, de equilibrio territorial de zonas vulnerables como las montañas y tantas otras.

Como veremos a continuación y al margen de las ayudas antes enumeradas donde las limitaciones son sobre todo presupuestarias para los gobiernos, el resto de medidas y programas implantados nos pueden sonar más a proyectos de cooperación que a políticas públicas. Lo significativo es que los gobiernos declaran estos programas como políticas activas públicas y que éstas además no están circunscritas a una sola localidad o zona sino que son de ámbito nacional y con carácter estable y programado dentro de las actuaciones del Ministerio competente. Sí es cierto que muchas de estas medidas o programas se han ejecutado a través de la financiación de los fondos creados por el Banco Mundial y la FAO como especiales para la crisis alimentaria.

En este marco, las medidas que los países han activado en este capítulo en los tres años que han transcurrido desde el inicio de la crisis alimentaria han sido:

5.2.1 Desarrollo de programas o medidas de protección a los productores en el corto plazo. Son programas ligados normalmente a alguna ayuda extra internacional habilitada por alguno de los fondos antes enumerados y van dirigidas a la financiación o subvención de insumos para la producción en ciclo corto[32]. Es necesaria una evaluación profunda para determinar las zonas prioritarias de actuación, los grupos y familias beneficiarias, los tipos de cultivo y sobre todo identificar las variedades de semillas mejor adaptadas. Por lo tanto en este tipo de programas hay una cantidad enorme de criterios para que

[32] *Es necesario tener en cuenta que en muchos contextos la carencia de insumos y herramientas básicas para los campesinos y campesinas es absoluta. Un estudio sobre vulnerabilidad y riesgo elaborado por la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria de Haití después del terremoto del año 2010 reveló que por ejemplo el 69% de las familias campesinas haitianas no contaban con una azada ni con un machete para poder trabajar siquiera la tierra.*

al final sean programas que fortalezcan la soberanía alimentaria nacional o sean un elemento que al final incremente la dependencia. En muchos casos por ejemplo Tanzania, Uganda o Zimbabue[33] junto al reparto de semillas se han entregado raciones de alimentos con el objeto de que los agricultores y agricultoras utilicen la semilla o grano para la siembra y no para el consumo familiar. El mayor éxito se ha producido precisamente cuando el programa tiende a fortalecer el sistema o red de intercambio y disponibilidad de semillas de una campaña de siembra a otra.

5.2.2 Apoyo especial para la puesta en producción de huertas y zonas de regadío. Consiste en proporcionar semillas y fertilizantes en pequeñas cantidades a un costo subsidiado o de forma gratuita, así como servicios de asesoramiento. Los beneficiarios serán pequeños agricultores compradores netos de alimentos y que debido a la pobreza no utilicen las cantidades óptimas de insumos como semillas y fertilizantes, así como agricultores y agricultoras de las zonas periurbanas. Esta medida se concentra en los huertos domésticos y las zonas de regadío donde se pueden obtener resultados rápidos en materia de producción y disponibilidad alimentos. En estos programas la disponibilidad de insumos es el elemento crucial. Es necesario cuidar que el precio de estos insumos no se dispare debido a una previsión de compra por parte del estado si el reparto es directo o por parte de los beneficiarios si la entrega es a través de vales. La posibilidad es llegar a acuerdos cerrados con determinadas personas o empresas distribuidoras de insumos sobre todo además si las zonas de atención están alejadas de los circuitos tradicionales de distribución. Etiopia, Malawi, Mali, Sierra Leona o Pakistán han aplicado este sistema que además ha fortalecido la dinamización económica del sector en determinadas áreas geográficas. Uno de los riesgos sobre todo en determinados países donde las casas de insumos son escasas o el comercio reducido es que los fertilizantes, abonos o piensos no se encuentren en las mejores condiciones debido a las condiciones del almacenamiento.

5.2.3 Líneas de crédito dirigidas a la compra de insumo, semillas o realización de trabajos para poder preparar las tierras frente a una campaña importante. El crédito se entrega individualmente a través de oficinas públicas o con la intermediación de ONGDs o bien a través de una asociación campesina que crea con ello un fondo rotatorio que en el caso de ser bien gestionado les permite avanzar en el largo plazo. La situación ideal se da cuando el suministro supervisado de crédito, los servicios técnicos y la comercialización agrícola están bien integrados y al mismo tiempo, el fondo rotatorio mantenga el total de su poder de compra inicial. Esto implica mantener una estrecha supervisión para asegurar el cumplimiento de los pagos, y establecer una tasa de interés positiva real, que tenga en cuenta la inflación y cubra los costos de supervisión. Desde el año 2008: Argelia, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador, Etiopía, las Filipinas, Indonesia, Kenia, Lesoto, Marruecos, Nigeria, Perú, Siria, Túnez y Turquía los han generalizado y financiado con las líneas abiertas por FAO y BM para enfrentar la crisis alimentaria.

5.2.4 Promoción de ferias comerciales de insumos agropecuarios. El objetivo es reactivar el mercado de insumos en un país o en una región donde por deficiencias en las infraestructuras permanece aislada de los canales de distribución. Uno d elos objetivos es alentar a las casas distribuidoras de insumos a instalarse en estas zonas. Ha sido la FAO quien ha realizado estas ferias en países como; Lesoto, Mozambique y Suazilandia, y en muchos otros países con apoyo de ONG. En Zambia el paquete incluía un pequeño equipo para la producción y pos cosecha que se entregaba con un compromiso de rotación dentro de las comunidades campesinas.

[33] *Seguridad alimentaria en África. Enseñanzas de la crisis alimentaria. Junta de Gobierno y Desarrollo. 47ª periodo de sesiones. UNCTAD. Ginebra. Junio de 2009*

5.2.5 Distribución directa de semillas. Cuando hay problemas de disponibilidad de semillas y granos básicos para siembra en una determinada campaña o bien el disponible por las familias permite la siembra de áreas reducidas y el gobierno estima que es necesario aumentar el área de siembra con el objeto de incrementar la disponibilidad de alimentos se entregan paquetes de semillas. La prioridad debería ser el suministro de semillas de variedades locales testadas por la autoridad competente. La dificultad fundamental es la entrega de las semillas a tiempo para que las familias productoras puedan planificar el área de siembra y que las semillas sean de calidad y estén bien conservadas. Burundi, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Etiopía y Tanzania.

5.2.6 Subsidio universal sobre fertilizantes. Con la premisa del alza desmedida de los fertilizantes en los años 2008 y siguientes, algunos países han subvencionado la adquisición de fertilizantes. Países tan distintos como Nigeria o México los han aplicado a partir del año 2008. El problema es que cuando los mercados de insumos funcionan bien una subvención sobre ellos alienta a su uso excesivo, en mercados imperfectos puede ser útil si se quiere incrementar la productividad pero es necesario buscar el equilibrio paras no alentar su uso. Lo cierto es que normalmente los agricultores pobres no tienen posibilidad de compra de estos insumos y su disponibilidad puntual, al margen de la opción por un modelo productivo ecológico, debe valorarse a largo plazo. Es decir, no es probable que Nigeria pueda mantener el subsidio de forma permanente y por otra parte un subsidio universal sobre los fertilizantes, sobre todo beneficia a los agricultores y agricultoras comerciales que ya utilizan. Por lo tanto, esta medida sí que está sirviendo para favorecer el incremento de la productividad en un contexto de crisis alimentaria porque se opta en la estrategia por los grandes productores y productoras y, no significa tanto un beneficio para los pequeños campesinos y campesinas[34].

5.2.7 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval sobre la producción. Se trata de abrir un aval garantizado con fondos públicos para facilitar que los productores y productoras obtienen créditos para comprar pequeños equipos o hacer algunas inversiones que mejoren las estructuras productivas. Si no existen este tipo de avales las instituciones financieras no concederán los créditos. Para que resulte el gobierno debe haber pactado esta línea de crédito con algunos bancos. Las medidas producen un efecto a medio plazo.

5.2.8 Proporcionar apoyo mecánico y/o financiero para sembrar y preparar tierras para la siembra. En muchos países el índice de maquinaria agrícola es muy baja y las dificultades para preparar extensiones de tierra de un tamaño medio para los campesinos y campesinas pequeños son altas. Desde la década de los 80 muchos países contaban con parques de maquinaria públicos que prestaban estos servicios por zonas agroclimáticas. Poco a poco se fueron privatizando estos parques o disolviendo, sin embargo en otros países se mantuvo el servicio aunque bajo mínimos. Desde el 2008 varios países han reactivado estos servicios. La medida tiene por objetivo ampliar el área total de producción, incrementar el área predial de los campesinos y campesinas para mejorar su renta productiva y en tercer lugar, intensificar ciertas producciones. Países que han aplicado estas medidas son por ejemplo República Dominicana o Liberia.

5.2.9 Vales para el combustible agrícola. Se trata de dar acceso a los campesinos y campesinas pobres al uso de los combustibles agrícolas bien para el uso en maquinaria agrícola o bien para transportar los productos a los mercados. Este tipo de sistema sobre todo en países con escasez de combustible puede contribuir a la subida del precio de los carburantes.

[34] *La India ha subvencionado desde hace 38 años los fertilizantes y un estudio del Instituto Nacional de Finanzas y políticas públicas demuestra que el 38% de las subvenciones fueron a parar a la industria fabricante y tan solo el 20% a campesinos de pequeño tamaño.*

5.2.10 Eliminar los subsidios o incentivos para el el uso de cereales o legumbres a la producción animal. Tiene por objeto frenar el consumo de cereales en el ganado que compitan con el consumo humano. Es una medida a largo plazo que incrementará la producción sobre todo de cereales en determinadas zonas. Argentina y Chile han aplicado medidas similares.

5.2.11 Programas o medidas dirigidas a mejorar la intensificación productiva de forma sostenible o fortalecer o mejorar las estructuras de producción. A pesar de la sostenibilidad intrínseca de las explotaciones campesinas, si es cierto la necesidad de mejorar sus estructuras o aprovechar mejor la disponibilidad existente para incrementar la producción o diversificarla de forma que mejore las condiciones de vida.

5.2.11.1 Mejorar los servicios y sistemas de extensión agraria existentes. Este es otro de los servicios públicos que fueron desmantelados en los años 90 pero que sin embargo son de enorme utilidad para hacer sostenibles las medidas y programas públicos implementados. En la última década se han extendido los sistemas de aprendizaje campesino/a a campesino/a o escuelas de campo. Algunos países como Malawi, Mali, Tanzania, Nicaragua o Cuba tienen enorme experiencia en este sistema. En otros países como República Dominicana se han evaluado los servicios de extensión agraria para readaptarlos a las necesidades actuales.

5.2.11.2 Método de agricultura mecánica de bajo coste. Es una mezcla de agricultura de labranza en pequeñas parcelas con uso de fertilizantes. Se trata de fomentar pequeñas parcelas demostrativas muy bien aprovechadas donde desarrollar un modelo productivo que luego el campesino o campesina puede reproducir en otras parcelas. Fue la base del programa de emergencia alimentaria en Zambia y Lesoto. Otros países como Swazilandia, Sudáfrica y Zimbabue lo han aplicado también. Esta medida exige además de la entrega de insumos, la capacitación. Se ha aplicado para apoyar a los productores sobre todo en zonas donde hay una pérdida importante de la fertilidad del suelo. El método mejora mucho la estructura del suelo y se extiende como medida agroambiental al ver los resultados.

5.2.11.3 Programas para reducir las pérdidas post- cosecha y promoción de productos con mayor aguante. Se trata de introducir valor a productos agrícolas sobre todo ricos en almidón y proteínas con el objetivo de ampliar el tiempo de conservación para favorecer su consumo- Se trata de introducir o mejorar técnicas como el secado, tostado, horneado o ahumado para dar mayor tiempo de consumo a los alimentos.

5.2.11.4 Alentar la elaboración de harinas a base de cereales menos costosas y menos refinadas. Potenciar el uso de cereales más extendidos como sorgo o mijo y el consumo de harinas integrales mucho más saludables y nutritivas.

5.2.11.5 Moratoria en la concesión de licencias urbanísticas en tierras agrícolas. Tiene por finalidad proteger las tierras agrícolas sobre todo en zonas periurbanas. Se ha aplicado desde el año 2008 sobre todo en países asiáticos con gran densidad de población y presión urbanística como Filipinas, Bangladesh o Bután.

2.4 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS EN CADA PAÍS

A partir de varias bases de datos e informes elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial, la FAO e IICA hemos podido elaborar de forma esquemática unas tablas que nos permiten visibilizar de forma gráfica las medidas política adoptadas por los diferentes países.

Los documentos y bases utilizados para configurar estas tablas han sido por una parte los dos informes de evaluación encargados por el Banco Mundial y la FAO para valorar los fondos entregados en el marco de la Iniciativa relativa al aumento del precio de los alimentos[35], una base de datos disponible en la FAO con el nombre de country policy responses. Además hemos utilizado las informaciones disponibles en otros documentos tanto elaborados por IICA[36] como por la FAO y la CEPAL.

Del resultado debemos hacer una salvedad y una recomendación. La salvedad se refiere a la exactitud de los elementos mostrados. Probablemente al haber trabajado con fuentes secundarias a las cuales no hemos podido tener acceso en su totalidad sino solo los datos publicados y al ser este un tema en el que los gobiernos van adoptando medidas o eliminando otras ya adoptadas con cierta rapidez puede ser que en el caso de algunos países las informaciones no sean del todo exactas. No obstante el ejercicio sigue siendo de utilidad para dos cuestiones; por una parte mostrar el elenco de posibilidades que los estados pueden adoptar y han adoptado y por otra parte facilitar a los agentes una información que muchas veces no es del todo conocida o pública en su totalidad con el objeto de animar el debate sobre los impactos de las medidas en cada contexto.

La recomendación se dirige tanto a posibles personas investigadoras, como organizaciones sociales y ongds como a las propias organizaciones campesinas. Sería interesante hacer una lectura vertical de las medidas adoptadas en varios países y hacer un análisis de las relaciones entre ellas y analizar los impactos que han tenido el conjunto de las mismas sobre el tema que nos ocupa. Este ejercicio será de enorme utilidad para un debate interno sobre las políticas públicas adoptadas para la soberanía alimentaria.

Por último tal y como dijimos en el punto dedicado al análisis de los apoyos ofrecidos por el Banco Mundial y la FAO en las tablas aparecen las cantidades recibidas por cada uno de los gobiernos cuyas políticas han sido revisadas. Las cantidades están indicadas en millones de dólares USA y como dijimos se reciben a través de dos productos; Investment loans o Development policy operation[37].

[35] *Estos dos informes son: Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis. Roma FAO 2010. Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments. Roma. FAO .2010*
[36] *Agricultura de América Latina y Caribe. Bastión contra la crisis alimentaria global. Rafael Trejos y Tania Lopez.. IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica. 2009*
[37] *Para una información detallada del sentido y condiciones de estos dos productos del Banco Mundial puede encontrarse toda la información en la web de Banco Mundial.*

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. CARIBE Y REGIÓN ANDINA							
		R. Dominicana	Haití	Cuba	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Pol. Macroec.	1.1 Transferencia de fondos de otras partidas								
	1.2 Incrementar el déficit presupuestario						√		√
	1.3 Nuevos impuestos								
	1.4 Préstamos internacionales		15						
	1.5 Políticas monetarias								
Medidas de comercio	2.1 Actuaciones sobre las importaciones								
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√	√	√	√	√	√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación	√			√				√
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación								
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos	√							
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos								
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones								
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica				√	√			
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones								
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)	√	√						
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte								
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos		√	√					
	4.2 Ayuda alimentaria en especie		√					√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados								
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual			√	√	√	√	√	
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)	√	√	√	√		√		√
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos		√		√		√		√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√	√	√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√	√	√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos	√	√	√	√		√		√
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos			√					
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios					√	√		√
	6.2 Discutir y facilitar acuerdos de agricultura por contrato					√			√
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio	√			√		√		√
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado	√					√		√
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora								√
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo		√	√	√	√	√	√	√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío		√	√		√			
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√		√	√	√	√	√
	7.4 Distribución de semillas directas	√	√	√			√		√
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes								
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval	√			√	√			
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras	√							
	7.8 Vales para combustible agrícola								
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal								
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria	√		√	√	√	√	√	√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. AMÉRICA CENTRAL Y AMÉRCIA DEL SUR											
		C. Rica	Guatemal.	Salvad.	Hondu.	Nicara.	Panam.	Méxic.	Argent.	Brasil	Chile	Parag.	Urug.
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria												
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas												
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario												
	1.4 Nuevos impuestos									√			
	1.5 Préstamos internacionales				10	10							
	1.6 Políticas monetarias		√										
Medidas de comercio	2.1 Actuaciones sobre las importaciones												
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes		√	√	√			√	√	√		√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación							√	√	√			
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación								√	√			
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones												
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios								√	√			
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica								√	√			
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones												
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)								√				
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte												
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte												
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos												
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra		√										
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados												
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual			√	√	√		√	√	√			√
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)			√	√	√	√	√	√	√			
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos							√					√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos		√	√	√	√			√	√		√	
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√	√	√		√	√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√	√	√		√	√	√	√			
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos									√			
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios								√				
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato		√		√			√	√				√
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio												
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado. Compra cosechas		√		√			√					
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora								√	√			
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo	√	√	√	√	√	√	√		√	√		√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío	√	√	√	√	√	√			√			√
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√	√	√		√		√	√		√	
	7.4 Distribución de semillas directas		√									√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes							√					
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval	√	√							√			√
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal								√		√		
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria	√		√	√		√		√	√			√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		Angola	Benín	Botswa.	B. Faso	Burundi	Cameru.	C. Verde	C. Af. R.	Chad	RD Congo	R. Congo
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario											
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales		9.16+9			10						
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1. Actuaciones sobre las importaciones											
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√		√							
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación											
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación	√						√				
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios											
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica											
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)	√			√	√	√					
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte					√	√					
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte											
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos	√			√						√	√
	4.2 Ayuda alimentaria en especie (internacional) extra	√	√	√		√				√	√	√
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados	√										
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√							
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)											
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√		√				√	
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos						√					
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables				√		√					
	5.3 Subsidio universal de alimentos										√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos						√					
Incidir comer	6.1 Sistemas de información sobre los precios											
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio											
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo											
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío											
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√	√	√	√	√		√		√	√
	7.4 Distribución de semillas directas				√	√			√		√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes											
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras					√						
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria		√									

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		C. Marfil	G. Ecuat.	Eritrea	Etiopía	Gabón	Gambia	Ghana	G. Kona	G. Bisas	Kenia	Lesoto
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario											
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales		10		31.16		7.47			9.5	26.9	
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1. Actuaciones sobre las importaciones											
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes				√	√						√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación				√							
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación											
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√							
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica				√							
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)				√						√	√
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte				√						√	√
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte		√							√		
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos			√	√							
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra	√		√	√		√			√	√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados											
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√		√					
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)				√							
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√							
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos		√		√			√		√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√		√			√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√		√			√			√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos											
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios											
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio. Consejos de comercial.				√							
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado											
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora											
Polít. apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo										√	
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío											
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√						√	√
	7.4 Distribución de semillas directas						√				√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes											
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria			√			√			√	√	

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		Liberia	Madaga	Malawi	Mali	Maurit.	Mozamb.	Namibia	Niger	Nigeria	Rwuanda	Senegal
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario									√		
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales	10			20.6							28
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes		√		√					√		
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación		√		√					√		
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación											
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios	√	√	√					√	√		
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica	√	√	√					√	√		
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)								√	√		
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte								√	√		
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								√			
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos								√	√		
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra	√				√		√			√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados						√					
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual		√		√				√	√		
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)											
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√		√	√	√	√		
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos	√					√	√	√	√		√
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos											
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios		√									
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio											
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado											
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora				√							
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo			√	√		√			√		√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío			√	√		√					√
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√							
	7.4 Distribución de semillas directas											
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes									√		
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval											
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras	√										
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal											
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria			√	√	√	√	√	√	√	√	√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA									
		Sierra Leona	Somalia	Sudáfrica	Sudán	Swacilandia	Tanzania	Togo	Uganda	Zambia	Zimbabwe
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria										
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas										
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario										
	1.4 Nuevos impuestos										
	1.5 Préstamos internacionales	4			6.5		220	7			7
	1.6 Políticas monetarias										
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes			√	√		√			√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación				√					√	√
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación										
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos										
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos										
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√		√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica	√			√		√				√
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones										
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)			√					√		√
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte			√	√		√		√		
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								√		
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos										
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional				√						
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados										
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√	√	√			√	√
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)										
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos								√		√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√		√		√	√	√		√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√		√	√	√				√	
	5.3 Subsidio universal de alimentos			√		√	√			√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos										
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios										
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato										
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio										
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado										
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora										
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo										
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío										
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√		√				
	7.4 Distribución de semillas directas						√				
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras									√	√
	7.8 Vales para combustible agrícola										
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal										
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria						√	√			

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ASIA													
		Afga.	Bangl.	Bután	India	Nepal	Pakis.	S. Lan.	Camb.	China	Indon.	Malas.	Filipin.	Thail.	Vietn.
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria														
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas														
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario														
	1.4 Nuevos impuestos														
	1.5 Préstamos internacionales	8	130	5		10		9.5	8		0.50				0.25
	1.6 Políticas monetarias														
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√	√	√			√	√	√	√				√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación		√					√	√	√					
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación		√	√	√					√	√				
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos														
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos									√					
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios									√	√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica		√		√	√	√	√		√	√				√
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones														
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)		√		√		√	√		√	√				
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte		√		√		√	√		√	√	√			
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte														
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos														
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra														
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados									√					
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual		√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√	
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)						√			√					
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos		√	√			√	√		√	√	√	√	√	
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√	√			√	√	√				
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√	√	√	√	√	√	√	√	√		√		
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√		√			√		√					
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos		√												
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios														
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato														
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio														
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado														
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora		√							√					
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo		√		√		√		√		√				
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío														
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos							√			√		√		
	7.4 Distribución de semillas directas														
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes														
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval														
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal														
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria														

El siguiente paso sería tener la disponibilidad de espacio y tiempo para poder detenernos y analizar como se articularon las diferentes medidas apuntadas en el caso de cada uno de los países. Las posibilidades de unos estados y otros son distintas sobre todo de cara a un incremento presupuestario o a un incremento del déficit.

A modo de ejemplo podemos explicar algunos de los programas de países de América Latina por ser de los cuales contamos con mayor información y de forma breve comprender que, detrás de cada medida, hay muchas puntualizaciones concretas.

Ecuador: Se redujo temporalmente el arancel a 0% para trigo y harina de trigo. También se realizaron otras reducciones de los aranceles vigentes para 1957 partidas, incluidos insumos y bienes de capital. Se apoyó la importación y distribución de urea para los pequeños y medianos productores. Se implementaron varias medidas de política para facilitar el comercio interno, tales como: a) expendio de arroz y aceite a precios más bajos (a través de la lista del bono de desarrollo humano; b) ferias ciudadanas (productores- consumidor final); y c) Programa Socio Tienda, cuyo propósito es mantener precios estables y mejorar la capacidad de compra de la población más pobre. Al inicio del 2008 se realizó un control de precios sobre los artículos de la canasta familiar (leche, harina trigo para panificación, pan y arroz). Aumento de cobertura y nivel del bono de desarrollo humano de US$20 a US$30, que se otorga a mujeres cabeza de familia de los quintiles de ingresos más bajos. En marzo del 2008, se entregaron raciones alimenticias a los grupos más vulnerables por las inundaciones.

Costa Rica elaboró y puso en marcha el Plan Nacional de Alimentos que permitirá a corto plazo incrementar el abastecimiento de granos básicos y otros alimentos. Esto permitirá reducir gradualmente la dependencia de importaciones de arroz, frijol y maíz. Comprende ocho áreas estratégicas: a) plataforma de apoyo; b) insumos y semillas; c) investigación y transferencia de tecnología; d) capacitación y asistencia técnica; e) servicios de apoyo extrasectoriales; f) infraestructura; g) comercialización; y h) medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Bolivia: En momentos de alza de precios, Bolivia permitió la libre importación de productos como harina de trigo, arroz, maíz y carne vacuna. Aplicó restricciones a las exportaciones a productos como aceites vegetales, carnes de ave, soya en grano y aceite. Tomó medidas para controlar el comercio ilegal en productos como el arroz, el trigo y el maíz. A través de la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción (EMAPA), distribuye alimentos con precios menores a los del mercado en puntos de venta establecidos. El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente implementa ferias agropecuarias de precio justo. Además, implementó regulación y control de precios para el pan, la carne de pollo y aceites. Con recursos del impuesto directo a los hidrocarburos, se financian dos transferencias a sectores vulnerables: renta dignidad para el adulto mayor (US$29 mensuales) y el Bono Juancito Pinto (US$29 anuales) para escolares. Se creó el Consejo Nacional de Apoyo Nutricional, organismo multisectorial que maneja el Programa de Desnutrición Cero y Comunidades en Acción. También se implementó el desayuno escolar con alimentos propios del país.

Fuente. Elaboración propia a partir de las informaciones de los programas nacionales

3. LOS PROGRAMAS DE ALMACENAMIENTO Y GESTIÓN DE RESERVAS ALIMENTARIAS

La escasez o el bajo nivel de reservas de los alimentos ha sido uno de los argumentos más utilizados por los organismos internacionales a la hora de explicar las causas de la crisis, sin embargo nada se ha hecho. Los argumentos utilizados[38] para no recomendar esta medida siguen siendo los mismos que se utilizaron en la década de los 90 para desmantelar con los programas de ajuste estructural los sistemas de almacenamiento públicos que existían en muchos países africanos y asiáticos. Sin embargo en momentos de crisis estructurales como el actual, o en crisis coyunturales o emergencias pueden jugar un papel fundamental en la estabilización de los mercados, de los precios, en la garantía del consumo y en el fomento de la producción. Después de 3 años de crisis los organismos internacionales empiezan de nuevo a ver que puede ser una alternativa. Muchos países no llegaron a desmantelar del todo sus sistemas y algunos de ellos lo han utilizado como medida como ya hemos visto en el catálogo de medidas. Además contamos con algunas experiencias en la gestión de las reservas que han sido muy exitosas en estos años.

El análisis de la crisis alimentaria de 2008 revela que el coste de funcionamiento de una reserva alimentaria no es necesariamente tan elevado como cabría imaginar. Según Justin Lin, vicepresidente primero y economista jefe del Banco Mundial, una diferencia "relativamente pequeña" en los niveles de existencias podría haber sido suficiente para inclinar la balanza desde una "existencias insuficientes a adecuadas". Tal y como explicó: "La diferencia entre las existencias mundiales a final de año en 2004-05 y en 2007-08 fue tan sólo de unos 60 millones de toneladas, apenas el 2,7 por ciento de la producción mundial."[39] Las investigaciones recientes han demostrado que unas reservas mundiales de 105 millones de toneladas de cereales más (cantidad que hubiera bastado para prevenir el colapso mundial del mercado en 2008), habrían costado 1.500 millones de dólares al mínimo precio de almacenaje posible[40]. Por el contrario el incremento en el volumen de gasto dedicado a las importaciones de cereales en el periodo 2007 a 2010 se triplicó con respecto al periodo 2002 a 2006 hasta alcanzar las cifra de 25.600 millones de dólares[41] . Por otra parte los países de África Subsahariana reconocen que los gastos de las distintas medidas fiscales representaron el 5% del PIB en los años de crisis alimentaria. Todo esto nos hace pensar que quizás una buena política de reservas hubiera sido más eficiente.

Ejemplos de políticas públicas de gestión de reservas alimentarias son:

Primer ejemplo. Adquisiciones públicas en Indonesia

Durante las décadas de 1970 y 1980, la política sobre arroz en Indonesia tenía por finalidad garantizar que los consumidores y consumidoras pobres tuvieran acceso suficiente y asequible al arroz, y que los productores y productoras de arroz recibieran unos ingresos razonables por sus productos. Las políticas de precios abarcaban el almacenado público de arroz y la fijación de precios mínimos y máximos. BULOG, la agencia nacional de logística (*Badan Urusan Logistik*), gestionaba la agencias locales a nivel de distrito, compraba arroz cuando era necesario elevar el precio en los mercados rurales por encima del mínimo fijado, y lo almacenaba, mientras el

[38] *Los argumentos son los mismos que hemos expuesto en el catálogo de medidas políticas desarrolladas por los estados frente a la crisis. Pérdida de cosechas por mala calidad en el almacenamiento, alto costo del sistema, dificultades en el mantenimiento de las infraestructuras, anquilosamiento del sistema de comercio privado debido a la existencia garantizada de ciertos alimentos….*

[39] *Banco Mundial, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, ONU HLTF, PMA y UNCTAD (2011) Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Informe presentado al G20, p. 28.*

[40] *Wiggins, S., Compton, J. y Keats, S. (2010) "Preparing for Future Shocks to International Staple Food Prices. What Can the International Community and the UK Government Do to Help?" Londres: Overseas Development Institute, http://www.odi.org.uk/resources/download/5095.pdf*

[41] *Nota informativa de Oxfan. Prepararse para las vacas flacas. Porqué el G-20 debe mantener en su agenda las reservas de los alimentos. Oxfam Internacional. 21 de junio de 2011 pag. 7 y 8.*

arroz se comerciaba al por mayor. Estas reservas de arroz, acumuladas mediante adquisiciones de producción nacional e importaciones (BULOG ejercía también el control sobre el comercio internacional), eran utilizadas para mantener el precio por debajo de un máximo en los mercados urbanos.

Era la estabilidad de los precios, más que un precio elevado, lo que aportaba a los agricultores y agricultoras la confianza necesaria para invertir y mejorar así su productividad. Los beneficios obtenidos del arroz se derivaban principalmente de las inversiones públicas a gran escala en el sector arrocero: rehabilitación y construcción de infraestructura de regadío (3,7 millones de hectáreas entre 1969 y 1989),33 mercados físicos, carreteras y puertos, y de la asesoría técnica y difusión de paquetes técnicos, que incluían variedades de alto rendimiento y abonos (la utilización de abonos aumentó en un 500 por cien entre 1970 y 1985) La producción de arroz creció casi un 150 por ciento entre 1968 y 1989.

De esta forma, Indonesia, que a mediados de la década de 1970 era el mayor importador del mundo -a menudo con una quinta parte del arroz procedente del mercado internacional-, pasó a ser autosuficiente en 1984. Al mismo tiempo, el consumo de arroz aumentó drásticamente, sobre todo entre las familias pobres. La pobreza rural descendió del 40 por ciento en 1976 al 21 por ciento en 1987 y la seguridad alimentaria mejoró enormemente: el índice de malnutrición cayó del 24 por ciento (de 1979 a 1981) al 13 por ciento (de 1995 a 1997). Según evaluaciones macroeconómicas, el programa de estabilización de precios del arroz generó además casi un punto porcentual de crecimiento económico anual entre 1969 y 1974.

Es preciso, sin embargo, hacer ciertas puntualizaciones en relación a la gobernanza de Indonesia bajo el régimen de "nuevo orden" de Suharto, caracterizado por la dura represión contra el partido comunista (PKI) y la opresión de las organizaciones independientes de agricultores. No obstante, y pese a las críticas con respecto a la legitimidad política, la experiencia de Indonesia demuestra que la intervención estatal puede adaptarse a un entorno cambiante y contribuir al rápido crecimiento económico, a la vez que se promueve el desarrollo del mercado interno.

Entre 1975 y 1985, las adquisiciones públicas no superaron en ningún momento el 12 por ciento de la producción total y el 15 por ciento del consumo (el 10 por ciento en años normales) mientras que el precio máximo al consumidor se mantuvo cercano al precio internacional. Por ello, la eficacia de las estructuras privadas de mercado fue siempre de una importancia crucial para Indonesia. La banda de precios se fijó de manera que no fuera un desincentivo para el comercio privado. Los
márgenes de beneficios se determinaron principalmente con referencia a los costes de almacenado y distribución en el sector privado. La banda se fue ampliando progresivamente, una vez el país pasó a ser autosuficiente, al mismo tiempo que se redujeron los niveles de reservas para mejorar la flexibilidad del sistema, por lo que se pudieron estabilizar más aún los precios en el mercado interno.

Para conseguir todo esto, BULOG invirtió significativamente en liderazgo y formación de personal, lo que permitió actualizar periódicamente los precios mínimos y máximos del arroz, así como el nivel de las reservas necesarias o la cuantía de los subsidios para abonos. La integración en la elaboración de política macroeconómica y el acceso a los recursos financieros fueron también de una importancia crucial para el éxito de la agencia en la estabilización de los precios en el país. Tras la crisis financiera de 1997 en Asia, el crecimiento económico de Indonesia frenó drásticamente y el país se vio obligado a pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar el colapso económico. El FMI exigió al gobierno la disminución de las actividades de BULOG y limitaciones en la intervención estatal en el mercado del arroz.

Fuente. Nota informativa de Oxfam. Prepararse para las vacas flacas. Junio 2011.

Segundo ejemplo. Madagascar. El ejemplo nos muestra como es posible articular la participación de diversos sectores implicando a los campesinos para poder arbitrar un sistema de almacenamiento de reservas que funcione de manera adecuada.

Madagascar: crédito por existencias para mejorar la seguridad alimentaria

En Madagascar, la Asociación para el Progreso de los Agricultores (Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha o Association pour le Progrès des paysans, FIFATA), estableció en 1993 un sistema de cajas de ahorro y mutuas de crédito agrícola (Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuels, CECAM) para brindar servicios de préstamo a sus socios. En la actualidad, CECAM proporciona toda una serie de productos financieros novedosos a los hogares rurales, desde préstamos agrícolas hasta préstamos para cubrir emergencias familiares. Estos servicios incluyen un producto de crédito en base a las existencias de arroz, denominado Granero Comunitario (GCV), cuyo objetivo declarado es "ayudar a los pequeños agricultores a gestionar los precios de los productos, desde la cosecha hasta la comercialización".

El mecanismo del GCV permite a los productores almacenar parte de la cosecha para su consumo o venta en la época de menor disponibilidad, cuando los precios en el mercado local son más altos. Dado que el único aval necesario son las existencias de arroz, y la cantidad mínima tan solo 75 Kg., resulta de fácil acceso para los pequeños productores y productoras de arroz. Con un interés del tres por ciento, la tasa de devolución ha sido siempre cercana al 100 por cien. La mayoría de agricultores y agricultoras hacen uso del GCV junto con otros productos financieros de CECAM, como pueden ser los préstamos agrícolas.

La red CECAM ha crecido rápidamente, y a finales de 2008 contaba ya con 110.000 socios (el doble que en 2003), el 30 por ciento de los cuales eran mujeres. Funciona de manera altamente descentralizada, con gran número de pequeños almacenes. Se estima que su capacidad total es de unas 55.000 toneladas. El GCV permite a las familias pobres reducir el gasto anual en alimentos, y funciona a modo de regulador del consumo. Al mismo tiempo, mejora el acceso de los agricultores al mercado de alimentos y su participación en actividades productivas fuera de temporada.

Fuente. Nota informativa de Oxfam. Prepararse para las vacas flacas. Junio 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- *Crisis alimentaria en América latina y Caribe. Propuestas a nivel regional*. IICA Reunión de consulta y coordinación sobre precios agrícolas y crisis alimentaria. Caracas, 17 de septiembre de 2009.
- Soto Barquero, F. *Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria*. Departamento de políticas de la Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Chile, Septiembre 2009.
- *Guía de la FAO para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos*. FAO. Roma, Julio 2011.
- *Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis*. FAO. Roma, 2010.
- *Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments*. FAO. Roma, 2010.
- Base de datos de FAO. *Country policy responses*. FAO. 2011.
- Trejos, R. y López, T. *Agricultura de América Latina y Caribe. Bastión contra la crisis alimentaria global*. IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica, 2009.
- IICA – CEPAL. *Volatilidad de los precios en los mercados agrícolas de 2000 a 2010. Opciones políticas en la región de América Latina y Caribe*. Septiembre 2010.
- UNCTAD. *Seguridad alimentaria en África. Enseñanzas extraídas de la crisis alimentaria*. Junta de Comercio y Desarrollo, 47ª reunión ejecutiva Ginebra, 30 de junio de 2009. Actividades de la UNCTAD a favor de África.
- Rapsomanikis, G. y Sarri A. Commodities and Trade Division. *The impact of domestic and international commodity price volatility on agricultural income instability in Ghana, Vietnam and Peru*. FAO. Julio, 2005.
- David y Abreu, J. L. *Mercado de futuros, alternativa de protección de precios para los industriales transformadores del grano de trigo en México*. International Journal of Good Conscience. Septiembre 2010.
- Wiggins, S.; Compton, J. y Keats, S. *Preparing for Future Shocks to International Staple Food Prices. What Can the International Community and the UK Government Do to Help?* Londres: Overseas Development Institute, http://www.odi.org.uk/resources/download/5095. 2010.
- *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses 2010*. BM, FAO, UNCTAD, FMI, OCDE, OMC, IICA e IFPRI. Documento de posicionamiento. Reunión G-20. Junio 2011.
- Salice, M. J. *La volatilidad en los mercados agroalimentarios internacionales. Argumentos contra la regulación de los mercados internacionales de alimentos*. Documento de posicionamiento. Argentina- Brasil. Reunión del G-20. Mayo 2011.
- *Prepararse para las vacas flacas. Porqué el G-20 debe mantener en su agenda las reservas de los alimentos*. Nota informativa. Oxfam Internacional. 21 de junio de 2011.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VI.
LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO POLÍTICO INTERNACIONAL
Nuevos debates y nuevos retos legales

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO INTERNACIONAL 3

1.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS DEL BANCO MUNDIAL
1.2 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA DE LA FAO

2. LA NUEVA AMENAZA DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA RESPUESTA INTERNACIONAL 9

3. EVOLUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y LA INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES 11

4. EL DEBATE POLÍTICO ACTUAL Y SU CONCRECIÓN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES 14

4.1 NUEVO MARCO REGULATORIO. Políticas de tierras basadas en derechos humanos

4.2 POLÍTICAS QUE REGULAN LA TENENCIA SOBRE LA TIERRA Y NO SOLO LA PROPIEDAD

4.3 POLÍTICAS QUE REFUERZAN Y RECONOCEN LOS DERECHOS CONSUETUDINARIOS

4.4 RECUPERACIÓN DEL PLANTEAMIENTO REDISTRIBUTIVO DE LA REFORMA AGRARIA

4.5 PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE TIERRAS

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL ACCESO A LA TIERRA 41

6. EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA EN AMÉRCIA LATINA 42

1. LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO INTERNACIONAL

Hasta los años 1970 existían cuatro tesis en el desarrollo de las políticas de tierra: 1. Las políticas de sustitución de importaciones veían necesaria la reforma agraria como forma de iniciar el proceso de acumulación en el campo que permitiera el desarrollo de las fuerzas internas. 2. Los que consideraban la reforma agraria como una política necesaria para la pacificación social y con ello establecer condiciones para el desarrollo de una burguesía industrial o comercial 3. Los gobiernos populares y revolucionarios de los años 50 a 70 que consideraron la reforma agraria como una política fundamental para el cambio estructural. 4. Los gobiernos dictatoriales que la veían únicamente como una política que destrozaba sus intereses y los intereses de la oligarquía. En el plano internacional dos han sido las instituciones que han marcado la evolución de las políticas sobre reforma agraria o políticas de tierra.

1.1 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial consideró el problema de la alta concentración de la tierra en pocas manos únicamente como un obstáculo para el mayor crecimiento y la eficiencia de la agricultura. Sus políticas se concentraban entonces principalmente en crear incentivos para la utilización intensiva de las tierras y el aumento de la producción. El problema de la injusta distribución de la tierra fue reconocido explícitamente por el Banco Mundial por primera vez en su documento que lleva por nombre: **"Política de reforma de tierras" del año 1975**[1]. Teniendo en cuenta la pobreza y la falta de empleo en el sector rural, el documento destaca la importancia de garantizar el acceso a la tierra a las familias más pobres para aumentar la eficiencia económica y la equidad social. Con la aplicación de los programas de ajuste estructural como supuesta respuesta a la crisis económica y financiera de muchos países a comienzos de los años 1980, la nueva política de tierras apenas quedó en el papel. Tanto el FMI como el Banco Mundial volcaron todas sus energías en la imposición del "Consenso de Washington" para reducir la intervención del Estado en la economía al mínimo mediante las políticas de desregularización, liberalización y privatización, y así regresar al sendero del crecimiento económico. Los programas de ajuste estructural hicieron desaparecer de las agendas nacionales e internacionales de desarrollo el tema de la reforma agraria.

A raíz de las críticas cada vez más fuertes en contra de la política neoliberal de ajuste estructural, el Banco Mundial anuncia a comienzos de los años 90[2] la necesidad de prestar más atención a los programas de combate a la pobreza. Esta reorientación de las políticas del Banco que comienza a ser conocida como las **"reformas estructurales de la segunda generación"** no supone el cuestionamiento de las reformas de "la primera generación"; por el contrario, de lo que se trata ahora es de aplicar a fondo los principios fundamentales de desregularización, liberalización y privatización a las políticas sociales y de desarrollo. La política de tierras hace parte central de los programas de combate a la pobreza. Según proclama el Banco, la política de tierras aunque se está promoviendo en la actualidad retoma básicamente su posición de 1975 pero con una variación fundamental: el actor principal de las reformas deja de ser el Estado para cederle el protagonismo al mercado. Con esta revisión, el principio que había regido hasta ahora los modelos tradicionales de reforma agraria según el cual "la tierra es para quien la trabaja" se convierte en el lema "la tierra es para quien la pueda comprar". La distribución de los recursos productivos de la agricultura se quiere dejar pues en manos del mercado con lo cual es evidente que el interés principal no es la realización de una reforma agraria amplia e integral, sino la creación de mercados de tierras. El modelo de la "reforma agraria asistida por el mercado" y la protección de los derechos de propiedad son los pilares

[1] *Comentario sobre política de tierras y desarrollo del Banco Mundial. Abril de 2004. Campaña Global por la Reforma Agraria., Vía Campesina y FIAN Internacional.*
[2] *Ibid. N48*

de la política de reforma de la estructura de la tenencia de la tierra que está aplicando el Banco Mundial. La "reforma agraria asistida por el mercado" - o la "reforma agraria negociada" como también se le denomina – se propone alcanzar los objetivos de eficiencia económica y justicia social de manera más eficaz y con menores costos que los modelos tradicionales. El secreto de la reducción de los costos radica en dejar operar lo más libremente posible el mecanismo de la oferta y la demanda. La idea es simple: los campesinos y campesinas que buscan tierra no tienen que esperar los costosos y demorados procesos de expropiación para recibirla, sino que entran en negociación directa y voluntaria con los terratenientes que están dispuestos a vender tierras. Personas compradoras y vendedoras se dirigen entonces a los Bancos o Fondos de Tierras donde el terrateniente recibe a precio de mercado el pago de sus tierras y los campesinos toman un crédito para adquirirlas. El hecho de que los campesinos y campesinas tengan que hacerse cargo de los costos es visto como positivo pues así se estimula la iniciativa para desarrollar proyectos rentables con los cuales poder pagar las deudas. El Estado reduce su rol principalmente a facilitar crédito al campesinado y a aplicar políticas macroeconómicas que dinamicen la oferta de tierras, por ejemplo, aumentando el impuesto predial rural y evitando la inflación para que la tierra no sea vista como un bien especulativo y rentístico.

El modelo de mercado de tierras sustituyó los programas existentes de reforma agraria: los institutos de reforma agraria se asfixian por falta de recursos mientras que los Bancos o los Fondos de tierra cuentan cada vez con más presupuesto. Al mismo tiempo, este modelo ofreció a los terratenientes la oportunidad de vender tierras que serían susceptibles de expropiación. Con esto se está socavando el principio de la función social de la propiedad, según el cual, se expropiaban terrenos baldíos o se establecían límites máximos a la propiedad territorial.

El otro pilar de la política de tierras del Banco Mundial lo constituyen los programas que se dirigen a fortalecer la protección de los derechos de propiedad. La precisa definición de los derechos de propiedad es un elemento clave para la creación de mercados de tierras, y representa para el Banco el fundamento del desarrollo económico y del crecimiento sostenible. Derechos de propiedad bien definidos y protegidos aseguran, según el Banco, la tenencia de la tierra a largo plazo y promueven las inversiones duraderas. Además, facilitan el acceso a los créditos pues la tierra por su inmovilidad y virtual indestructibilidad es la hipoteca ideal de cualquier préstamo. La política de protección de los derechos de propiedad contribuyó a superar algunas de las deficiencias de las antiguas reformas agrarias. Años después de los traspasos, muchos beneficiados no contaban con títulos de propiedad formales con lo cual tuvieron que soportar muchas veces inseguridad en la posesión de sus tierras.

A pesar de todo, el otorgamiento de títulos de propiedad es ambivalente. La seguridad legal de las campesinas y los campesinos sobre sus tierras no les garantiza la protección automática contra la pérdida de ellas. Al contrario: si se presenta una situación de endeudamiento, las tierras serán lo primero de lo que echarán mano los prestamistas. Otro aspecto problemático del otorgamiento de títulos de propiedad es que han contribuido a erosionar la solidaridad de las comunidades campesinas. Con frecuencia el otorgamiento de títulos está condicionado a que las cooperativas agrarias parcelen sus tierras. Esto puede motivar la iniciativa individual, pero también puede conducir al minifundismo carente de rentabilidad y a que los campesinos y campesinas, tentadas por el dinero que les ofrecen los grandes inversionistas por sus parcelas, vendan sus tierras y se queden tan solo con un puñado de billetes.

El Banco Mundial encaró un proceso de revisión de sus políticas en la materia. Entre los años 1999 y 2001 elaboró una serie de estudios que sintetizó en dos documentos. En **octubre de 2002 la junta directiva del Banco Mundial aprobó su nueva estrategia de desarrollo rural**[3]. En **mayo de 2003 publicó su informe sobre política de tierras titulado Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza**. Estos dos documentos marcarán de forma clara

[3] *Política de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. BM. Washington. 2003*

de la política de reforma de la estructura de la tenencia de la tierra que está aplicando el Banco el desarrollo y definición de las futuras políticas nacionales de tierra y desarrollo rural, así como las políticas de cooperación internacional en este campo. Uno de los resultados más notables del informe fue el reconocimiento implícito de que el modelo de redistribución de tierras por la vía del mercado, es decir, basado en la compra-venta voluntaria de tierras tiene sus fallos e incluso que en algunos casos ha fracasado, como en Colombia y en Sudáfrica. El informe aparenta aceptar que hay todo un abanico de opciones de reforma de la tenencia de la tierra incluyendo la expropiación, sin embargo sigue considerando que los fallos en los modelos de redistribución de tierras chocan con la baja institucionalidad e inoperancia de los estados y por lo tanto les niega su posibilidad de eficacia.

Documento. **Para llegar a los pobres. Nueva estrategia de desarrollo rural. Octubre 2002.** Banco Mundial. A partir del estudio publicado por el FIDA que reconocía que el 75% de las personas pobres del mundo residen en las zonas rurales el Banco Mundial pretende reorientar su política e inversión que en aquel momento solo destinaba el 25% a las zonas rurales. Reconoce que la agricultura es el principal sector económico en los países pobres y que es necesario revitalizarla. Considera que el incremento de la productividad debe basarse en la mejora tecnológica. La nueva estrategia apunta a fomentar el crecimiento agrícola mediante las siguientes políticas: liberalización del comercio agrícola e integración completa de la agricultura en los tratados multilaterales de comercio; apoyo a la inversión en ciencia y tecnología, particularmente biotecnología; apoyo a la diversificación de la agricultura de exportación para satisfacer la demanda creciente de los mercados globales de alimentos; aumento de la eficiencia en el uso de agua mediante elevación de precios; privatización de los servicios de extensión rural y apoyo a la construcción de infraestructura rural. Al mismo tiempo reconoce la necesidad de mitigar la vulnerabilidad y mejorar el bienestar de la población rural. Dentro de ellas destacan la necesidad de mejorar la calidad dietética y combatir las deficiencias de micronutrientes, las redes de seguridad social, la priorización del combate contra el HIV/SIDA y la educación primaria universal. En lo tocante a la conservación de los recursos naturales, la estrategia promueve la optimización del uso de estos recursos de manera que se puedan alcanzar las metas de aumento de la productividad agrícola.

Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza. Mayo 2003. El informe sobre políticas de tierras destaca la importancia de la tierra como un recurso clave para los pobres rurales, para el crecimiento económico y el funcionamiento de los mercados y otras instituciones sociales. El informe se articula en tres partes: derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra; mercados de tierra, en particular mercados de arrendamiento de tierras; y uso de la tierra y el papel del Estado.

La seguridad de los derechos de propiedad es considerada como una medida que puede mejorar el bienestar de las personas más pobres (incluyendo grupos tradicionalmente discriminados como las mujeres) pues la tierra es su principal medio de vida. Al mismo tiempo, se considera que la seguridad de la tenencia de la tierra es clave para el crecimiento económico pues incentiva a invertir, mejora el acceso al crédito, facilita la transferencia de tierras para mejorar la eficiencia alocativa y contribuye al desarrollo de los mercados financieros. También destaca el informe los impactos de la seguridad de la tenencia de la tierra en la resolución de conflictos de tierra, así como en la gobernabilidad y el empoderamiento de grupos marginados. Las transacciones de tierra en los mercados son consideradas un mecanismo importante para dar acceso a la tierra a productores y productoras que carecen de tierra o no tienen tierra suficiente, así como para desarrollar los mercados financieros utilizando la tierra como garantía.

De los mercados de arrendamiento de tierras se dice que se caracterizan por tener costos de transacción bajos; además, el arrendamiento de tierras se considera un modo más flexible y

versátil que la venta para transferir tierra de los productores y productoras menos eficientes a las más eficientes.

En cuanto al papel de los gobiernos, el informe parte de la premisa que las transacciones descentralizadas basadas en derechos de propiedad seguros tienen más probabilidad de aumentar la eficiencia y la equidad que las intervenciones estatales, propensas a la corrupción. El papel de los gobiernos se debe restringir entonces a establecer el marco legal e institucional en el que puedan funcionar los mercados de tierras; y a crear el contexto macroeconómico en el que las transacciones que aumenten la productividad sean recompensadas. Sin embargo, y dada la distribución desigual de la propiedad de la tierra y la subutilización de tierra productiva en muchos países, es necesario que los gobiernos emprendan reformas redistributivas. Por otra parte, para promover un uso de la tierra que maximice el bienestar social los gobiernos deberían recurrir más a instrumentos fiscales que a normas reguladoras.

Los elementos donde la crítica debe centrarse son:

- Relación directa entre desarrollo y crecimiento. El crecimiento garantizará la reducción de la pobreza. Sin embargo, las claves de cómo alcanzar el crecimiento solo están pensadas para las grandes corporaciones y las soluciones no hacen sino profundizar la desigualdad.

- La propiedad de la tierra como objetivo final. Todo el documento contempla como única opción la propiedad privada individual y mantiene la premisa de que solo esta opción es generadora de desarrollo.

- El concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La seguridad jurídica que necesitan los inversores no es la misma que necesitan los campesinos y campesinas. La inversión en tierra necesita seguridad jurídica y ésta es la condición previa para el desarrollo. En los procesos de saneamiento y distribución las mujeres fueron siempre discriminadas.

- La nueva panacea. El arrendamiento de la tierra. El Banco Mundial está promoviendo esta opción al igual que promovió en su día la vía del mercado. La justificación básica sigue siendo la misma. Es un método más ágil y barato que el resto. Sin embargo al poco tiempo de impulsar esta política y de ser asumida sobre todo en África o Asia ya se han visto las consecuencias. 1. Los arrendamientos encubren relaciones feudales y caciquiles históricas. No existen las condiciones europeas para extender esta forma de relación. 2. Estas políticas elevan el coste de los arrendamientos y sirven para ampliar el mercado hacia zonas en principio manejadas con otros criterios. 3. Por último el empeño del Banco Mundial en la promoción de los arrendamientos de tierras ha abierto la puerta al proceso de arrendamiento masivo y acaparamiento de tierras en África.

1.2 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA DE FAO

La FAO ha desarrollado una ingente labor de recopilación y análisis en diversos niveles sobre las políticas de tierra y reforma agraria. Institucionalmente sin embargo la discusión y el debate internacional ha tenido tan solo dos eventos relevantes La Conferencia sobre Reforma Agraria del año 1979 y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 2006.

La Conferencia de Reforma Agraria 1979[4]. La Conferencia se celebró en Roma. Los elementos fundamentales recogidos en ella y que marcaban el sentido sobre este tema en el plano internacional eran:

- La Reforma agraria es un elemento importante para el desarrollo económico y social sobre todo de los pueblos en desarrollo.

- La Conferencia aprobó un Marco de principios y un Programa de Acción y dio el mandato a la FAO para asistir a los estados en el cumplimiento de los acuerdos: este Programa se conoce como Carta del Campesinado.

- Los principios destacados son: La soberanía nacional sobre los recursos naturales, incluida la TIERRA, por lo que la inversión extranjera en agricultura en los países en desarrollo debe hacerse cumpliendo con las necesidades y prioridades nacionales. El desarrollo exige la participación y equilibro del poder político y económico entre los actores de la zona rural y que esto pasa por el apoyo a las organizaciones agrarias. La distribución equitativa y la utilización eficaz de la tierra, el agua, y otros recursos. Muchos de los principios de la declaración iban dirigidos hacia el enfoque de desarrollo rural y la diversificación económica de las zonas rurales. En especial llama la atención sobre la necesidad de vigilar que los beneficios de la reforma agraria no se van contrarrestados por procesos de concentración de la propiedad.

- Dentro del Programa de Acción existen elementos políticos de gran trascendencia. La finalidad de la reforma agraria es la transformación de las condiciones sociales y económicas de vida en las zonas rurales. Es competencia de los gobiernos "…. La redistribución del poder político y económico en las zonas rurales…" "Dichas estrategias deben incluir el establecimiento de límites al tamaño de las explotaciones agropecuarias". En todo caso y a pesar de que incluye elementos importantes a nivel político la Conferencia tenía un concepto de reforma agraria muy reducido a la distribución de tierras considerando que el resto de los elementos entran dentro del planteamiento de desarrollo rural.

- El Plan de Acción aborda varios elementos, pero referidos propiamente a la tierra los siguientes. A. Reorganización de la tenencia de la tierra: habla de tenencia y no de propiedad, reconoce que hay muchos países en los cuales la situación de desequilibrio es tan grande que es necesario redistribuir. Para estos casos plantea la necesidad de establecer un límite en la propiedad, la agilidad y fiabilidad de los procesos de transferencia, el fortalecimiento del papel de las organizaciones agrarias B. Reorganización de la tenencia de la tierra y regulación de los salarios agrícolas: reglamentar y registrar los arrendamientos incluidas las aparcerías, dar seguridad a las formas de tenencia que no implican propiedad y por último la necesidad de regular las relaciones laborales en el campo. C. Reglamentación de los cambios en la tenencia consuetudinaria. Se trata de garantizar la tenencia y el acceso a grupos de pequeños campesinos, pueblos nómadas, pastores y comunidades indígenas. Otros de los ejes del Plan de Acción son: Concentración parcelaria, fomento de las explotaciones agrícolas en común, las cooperativas y las granjas asociativas y estatales. Control de la comunidad sobre los recursos naturales. Colonización de las tierras públicas sin ocupar.

Como vemos en principio el contenido del Plan de Acción de la Cumbre fue ambicioso y además coherente con muchos de los planteamientos de las organizaciones sociales y campesinas. Este marco fue poco a poco desvirtuándose en la medida que el Consenso de Washington y las políticas del Banco Mundial se impusieron. Esta transferencia del papel protagónico de la

[4] *Para conocer a fondo la postura internacional en la materia en ese año leer el Documento conocido por el nombre de la Carta Campesina o Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria 1979.*

FAO al Banco Mundial fue definitiva y supuso de hecho la retirada de la FAO en su papel de promoción del tema.

Conferencia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de Porto Alegre. 2006[5]. La Declaración parte del reconocimiento de que la pobreza rural y el hambre tiene su causa en el actual proceso de desarrollo que impide el acceso a la tierra, el agua y el resto de los recursos naturales y que el más amplio acceso a estos recursos son la base del desarrollo sostenible. La Declaración toma especial nota de las dificultades de las mujeres en el acceso a la tierra, agua, crédito y la necesidad de remover todos los obstáculos políticos y legales que todavía existen en muchos países. La Declaración toma nota de los continuos conflictos sociales que han surgido por el control de los recursos y que tienen como base la injusta distribución de los mismos.

La Declaración final hace un llamado especial al seguimiento de los Acuerdos de Doha de la OMC, pero sobre todo al desarrollo del trato especial y diferenciado. La Declaración hace un llamado a un desarrollo de las políticas nacionales en este tema y que dichas políticas se definan con respeto al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Subraya el texto que las políticas de reforma agraria deben responder a las necesidades y aspiraciones de los grupos sociales afectados y que por lo tanto deben participar en su definición y desarrollo. Reconoce la necesidad de implementar sistemas administrativos que conduzcan al establecimiento de registros, títulos y agrimensura de las propiedades de tierra eficaces, el mejoramiento de las bases jurídicas, institucionales y de mercado, incluyendo las leyes que rigen la utilización del agua y el reconocimiento formal de los derechos de uso consuetudinarios y comunales, de forma transparente, ejecutoria y acorde con los intereses de la comunidad. La declaración incorpora dos importantes aspectos: el acceso de las comunidades a los recursos pesqueros, a los bosques y a los ecosistemas naturales donde viven muchos pueblos y, la necesidad de desarrollar políticas que busquen la protección de la calidad del suelo, agua y el resto de los recursos.

A partir de este punto la declaración hace una serie de recomendaciones encaminadas todas ellas A REACTIVAR EL DIALOGO SOCIAL EN MATERIA DE REFORMA AGRARIA Y EL PROGRESO Y AVANCE DE LAS POLITICAS EN LA MATERIA. Es decir la Conferencia trata de volver a posicionar el debate de la reforma agraria en la agenda internacional

- Establecer una plataforma duradera a nivel global, regional, nacional y local para institucionalizar el diálogo social, la cooperación, el seguimiento y la evaluación de los avances en la reforma agraria y el desarrollo rural.
- Iniciar diálogos nacionales incluyentes para avanzar en el progreso de la reforma agraria y remover las causas que lo dificultan.
- Aplicación de la reforma agraria en los lugares donde las disparidades son mayores. Sin embargo, no se posiciona respecto a qué modelo de reforma agraria y respecto a los mecanismos. Sólo establece principios que pueden ser asumidos desde cualquier postura.
- Enfoque participativo basado en los derechos económicos, sociales y culturales.
- Apoyo a las alianzas tanto locales, nacionales, o internacionales y en especial a las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas.

En definitiva una declaración final que sí que ha logrado cumplir con el propósito antes enunciado, pero que si la comparamos con la de la Conferencia del año 1979 es realmente floja. Comparando los dos documentos este último suena ambivalente y poco comprometedor. Sin embargo el papel de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas fue crucial tanto para su celebración, como para el debate durante el desarrollo y para la elaboración de conclusiones. Ha sido uno de los ejercicios más serios y eficaces en el plano internacional.

[5] *Ver completo el Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. C/2006/REP. Porto Alegre (Brasil).*

2. LA NUEVA AMENAZA DEL APARCAMIENTO DE TIERRAS Y LA RESPUESTA INTERNACIONAL

En el año 2008, un informe de Grain[6] , desveló un grave proceso que pasaba ante nuestros ojos sin apenas datos. Un nuevo proceso de acaparamiento de tierras con carácter global y con una explicación bien clara en la crisis alimentaria y la crisis financiara abarca a un grupo de países inversores, a un puñado de empresas financieras y algunas agroalimentarias y a una lista cada vez mayor de países que ven perder poco a poco su soberanía nacional. Es cierto que la apropiación de tierras es un hecho histórico y que ello ha causado grandes luchas, sin embargo la situación actual supera con creces lo vivido hasta ahora. Existen datos suficientes para alarmarse[7] y ello ha sido la causa por la cual la FAO convocó en el año 2010 una Conferencia especial sobre este tema en la cual se analizaron los datos y se definieron algunas líneas que en este momento se desarrollan.

.

El proceso de acaparamiento adopta dos formas: la primera la de los países importadores netos de alimentos o con riesgos de inseguridad alimentaria pero con suficiente liquidez como para dislocar su producción agroalimentaria garantizándose su futuro en un contexto de fuerte incertidumbre. China, Japón, Corea o los Países Árabes están en este punto. La segunda de las formas es la de los especuladores financieros que buscan nuevos espacios de inversión. Lo curioso es que la tierra que siembre había estado alejada de los mercados de capitales ahora se ha colocado en el centro y más aún ligada a las producciones agrarias sobre todo en los rubros de cereal, oleaginosas y proteaginosas. En ambos casos los países que están siendo despojados son los mismos. Algunos países de Suramérica como Brasil, Argentina o Bolivia, los países del África Central y del Oeste y también las nuevas repúblicas ex soviéticas.

Todo esto está teniendo sus consecuencias directas en las legislaciones y políticas de los países afectados. Pensemos que en muchos casos hasta el momento estaba prohibida la compra de tierras a inversionistas extranjeros y en otros casos existían límites en la extensión. Estos cambios los conoceremos con más detalle en los análisis concretos a nivel nacional. Lo cierto es que tanto el Banco Mundial como el Banco Europea de Inversiones están recomendando o apoyando incluso con fondos procedentes de los programas de apoyo al desarrollo de África estos cambios del marco normativo.

Los movimientos campesinos y sociales agrupados en la alianza que implica el IPC han lanzado una campaña potente para poner fin al acaparamiento de tierras y en noviembre de 2011 la alianza celebrará un Foro sobre el tema.

Los organismos internacionales han asistido casi impasibles ante este proceso de expoliación, solo la FAO por su parte apoyada por el resto de los organismos internacionales ha lanzado un proceso para la elaboración de unas **Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales**. Para la elaboración de estas directrices se ha creado un Grupo de trabajo en el que participan las organizaciones sociales y que lleva trabajando apenas un año y espera concluir su trabajo en lo que queda del año 2011. Las organizaciones sociales están convencidas que la presente iniciativa es sumamente relevante en el contexto actual de repetidas crisis de los precios de los alimentos, acelerado cambio climático, acaparamiento masivo de tierras y de crecientes conflictos por los bienes naturales. Creemos que es necesario establecer una referencia internacional normativa en cuanto a la gobernanza de la tierra y otros bienes naturales ante los graves problemas que hoy amenazan la vida de millones de habitantes del mundo rural y urbano[8].

---

[6] *El proceso de acaparamiento de tierras por seguridad alimentaria y negocios en el 2008. GRAIN. Documento de análisis. Octubre 2008.*
[7] *Un cuadro con más de 100 casos de apropiación de tierras para la producción de alimentos en el exterior, como se describió en este informe.,está disponible: http://www.grain.org/m/?id=216*
[8] *Documento. "Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las directrices de la FAO sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales". Marzo 2011. Fian Internacional.*

- La primera consideración se refiere al carácter voluntario o no de las mismas. Aunque la FAO quiere mantener el carácter de voluntarias siguiendo las elaboradas para la realización del derecho a la alimentación, sin embargo, estarán basadas en normas internacionales vinculantes.

- Las directrices no crearán normas nuevas, sino que tan solo recogerán de manera ordenada las ya proclamadas en sucesivos instrumentos para asistir a los gobiernos en la correcta aplicación.

- La Directriz 1 se refiere a los conceptos; tierra, agua, territorios compartidos y autogobernados. Plantea una definición de territorio muy acorde con la cosmovisión indígena. En la directriz se desarrolla ampliamente el derecho de autodeterminación y sobre todo que este concepto implica la importancia de reconocer los territorios como espacios especiales, el reconocimiento de las normas consuetudinarias en el manejo de la tierra y ampliar la participación para determinar los derechos que deben ser respetados. Además llama la atención sobre la necesidad de promover la cohabitación pacífica dentro de un mismo espacio de varios grupos con derechos diferentes.

- Directriz 2. Bienes comunes y derechos colectivos sobre bienes naturales. Los bienes comunes son aquellos que las comunidades reconocen como accesibles para todos. Todos los actores involucrados deben respectar estos derechos.

- Directriz 3. Consentimiento libre, previo e informado. Este principio debe reconocerse a todos los pueblos. Los estados deben consultar a las comunidades antes de iniciar cualquier proceso que afecte a bienes naturales. Cada estado debe establecer la forma en la que se desarrollan las consultas. En la consulta deben participar observadores independientes. El consentimiento debe estar basado en la información durante todas las fases del proceso y sobre numerosos aspectos que deberán ser recogidos en una ley al efecto.

- Directriz 4. Distribución justa, equitativa y sostenible de bienes naturales. Las reformas redistributivas sobre bienes naturales debe basarse en los siguientes principios: reconocimiento y respeto a los derechos ancestrales, la soberanía alimentaria, la igualdad de género, promover el acceso equitativo a los recursos lo que implica poner límite al tamaño de la propiedad, delimitar los territorios ancestrales, el desarrollo de instrumentos fiscales que dificulten la especulación, medidas de discriminación positiva en el acceso a la tierra a mujeres y jóvenes.

- Directriz 5. Uso sostenible de la tierra y los recursos naturales.

- Directriz 6. Regulación adecuada de las inversiones. Ni las inversiones públicas ni las privadas deben obstruir la realización de ningún derecho, especialmente del derecho a la alimentación. Reconocer las inversiones que cotidianamente hacen las familias campesinas, indígenas o de pescadores sobre sus entornos y que además generan riqueza en su entorno. Todas las inversiones deben ser transparentes y coherentes con el interés público y estar acompañadas de mecanismos de transparencia.

- Directriz 7. Desalojos forzados y otras violaciones de derechos humanos. Lo fundamental es que los desalojos forzosos se consideran violaciones de derechos humanos y los estados deben promulgar leyes que protejan a las personas de estas situaciones. Además los estados deben garantizar la existencia de recursos frente a estas situaciones.

- Directriz 8. Situaciones de conflicto y post-conflicto. Está prohibido en las situaciones de conflicto destruir las tierras o los medios de subsistencia.

- Las últimas cuatro directrices se refieren a mecanismos de seguimiento y control, así como de rendición de cuentas. Directriz 9. Instituciones y marcos legales. Directriz 12. Obligaciones de las empresas transnacionales. Directriz 13. Obligaciones extraterritoriales de los estados.

La política de tierras ha sido uno de los elementos de las políticas públicas en los cuales las líneas internacionales influyen de forma directa y rápida. No obstante y aunque la FAO detenta el mandato y ha logrado aunar debates mucho más acordes con las preocupaciones campesinas, el ritmo ha sido marcado de forma efectiva por el Banco Mundial quien logró adecuar la necesaria reforma agraria a las corrientes del neoliberalismo para fortalecer aún más los procesos capitalistas.

En todo este camino sin duda el papel de las organizaciones sociales, campesinas, indígenas, y de pescadores ha sido crucial. La reforma agraria solo se consigue si existe lucha social y movilización por parte de los grupos interesados en ella, por lo tanto las cientos de miles de acciones de reivindicación y lucha han sido importantísimas. Por otro lado, su papel ha sido fundamental para que la política internacional no olvide la reforma agraria. Por último, las organizaciones han sabido empujar un nuevo debate introduciendo elementos clave en las políticas de tierra.

3. EVOLUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO SOBRE REFORMA AGRARIA EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES E INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Si hay un tema en el que la acción y presión política combinada de las organizaciones campesinas e indígenas y de pueblos nómadas junto con las ONGDs especializadas haya dado frutos este es el de la tierra y la reforma agraria. El éxito está de manera clara en haber vuelto a colocar en la agenda política internacional y nacional la necesidad de la reforma agraria.

BANCO MUNDIAL	ORG. SOCIALES	FAO
1975. Política de Reforma de Tierras. Necesidad de que las familias pobres accedan a la tierra para elevar el nivel de renta y apoyar la dinamización de la economía local.	Luchas campesinas por la tierra. Dictaduras militares y oligárquicas Fuerte Represión Experiencias populares: Cuba, Nicaragua, Taiwán.	1979. Conferencia sobre Reforma Agraria. FAO. Carta del Campesinado. Planteamiento amplio. Políticas redistributivas. Límite de la propiedad y seguridad en la tenencia. Derechos comunitarios y ancestrales.
1980. Consenso de Washington. Abandono del planteamiento de reforma agraria. No se llegó a impulsar el documento anterior desde el BM.	Organizaciones campesinas de masas participaron en la Conferencia de la FAO apoyando a gobiernos populares. Denuncia del rumbo de las políticas neoliberales.	La FAO, tras la imposición de las políticas neoliberales en el mundo, pierde su papel en el apoyo e impulso de las políticas de tierras y reforma agraria, asumido por el Banco Mundial.
1990. Reforma Agraria asistida por el mercado. Banco Mundial asume un papel muy activo en el tema. Nuevo planteamiento. Profundizar el capitalismo en el agro. Fuerte impacto en las legislaciones y políticas nacionales. Fondos de tierra y otras fórmulas sobre todo en América Latina y Asia.	1999. Campaña Global por la Reforma Agraria. Campaña impulsada desde Vía Campesina y FIAN Internacional. Visibilizan las luchas campesinas y la represión actual. Se logra de nuevo aglutinar esfuerzos de organizaciones campesinas de todo el mundo. Casos Urgentes y Misiones. Varios encuentros y estudios. Se fortalece el apoyo con la Red de acción e investigación por la tierra.	
1999. Evaluación del Banco Mundial de las políticas de tierras impulsadas vía mercado.		
2002. Para llegar a los pobres. Nueva estrategia de desarrollo rural. Diversificación de la economía de las zonas rurales. Nueva ruralidad.		

BANCO MUNDIAL	ORG. SOCIALES	FAO
2003. Política de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Estrategia revisionista. Nuevo impulso internacional sobre la necesidad de la reforma agraria. Se asumen que pueden existir diversas formulas para el desarrollo de la reforma agraria. Nueva panacea "El arrendamiento de tierras".	2004. Foro Mundial de Reforma Agraria. Valencia. España. Profundización y extensión del planteamiento y desarrollo de multitud de elementos que permiten tener un discurso más elaborado y más compartido. Negociación con FAO para la celebración de una nueva Conferencia Internacional.	
	Las organizaciones sociales aglutinadas en torno al IPC preparan tanto el Foro Paralelo como la presencia en la conferencia oficial de forma concienzuda. Gran éxito de las organizaciones.	2006. Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Fuerte debate. Los gobiernos muy presionados por la fuerza del discurso y la propuesta elaborada de las organizaciones sociales. La Conferencia es un éxito para el movimiento social. La FAO vuelve a tomar protagonismo en el tema.
	2008. GRAIN. Informe de alerta sobre el problema del acaparamiento de tierras para inversión y seguridad alimentaria en el mundo.	2008. Porto Alegre. Conferencia Internacional para el análisis y debate sobre la realidad de las inversiones en tierra agrícola y el impacto sobre todo en África. Escasa participación pero buen debate. Propuesta de elaborar directrices para los gobiernos en este tema.
		2010. Cumbre Mundial de la Alimentación. Aprueba entre otras cosas la constitución de un grupo de trabajo para elaborar unas directrices sobre gobernanza responsable sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales dirigida a los gobiernos con el fin de frenar el proceso.
	2011. Las organizaciones sociales agrupadas en torno al IPC participan en el grupo de elaboración de las Directrices de forma muy activa. Propuesta de directrices elaborada.	
	2011. Campaña Global para poner fin al acaparamiento de tierras sobre todo en África.	2011. Se constituye el grupo de trabajo que empieza a elaborar las directrices.

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos manejados tanto de las organizaciones sociales como de las instituciones.

Del proceso descrito destacamos varias cuestiones:

- A pesar de que en el año 1979 el desarrollo del contenido en la conferencia de la FAO fue positivo, con la entrada en aplicación del Consenso de Washington es el Banco Mundial con sus políticas de tierras quien marcó la impronta hasta el año 2003.

- La FAO a partir de principios de los años 80 abandona su responsabilidad en la materia y no la vuelve a retomar hasta el año 2006 con la Conferencia Internacional. Esta Conferencia fue posible en parte al empuje de las mismas organizaciones sociales. A partir de este año la FAO asume de nuevo cierto protagonismo en el tema pero siempre con un apoyo "vigilante" de las mismas organizaciones sociales que legitiman a la FAO frente a otras entidades a la hora de abordar el tema.

- El papel de las organizaciones sociales (sobre todo campesinas) ha sido crucial desde el año 1999 cuando se lanza la Campaña Global por la Reforma Agraria. Realmente la campaña ha sido a pesar de todas las dificultades una experiencia positiva por su impacto político global. Desde este momento el trabajo ha sido incesante y no se ha vuelto a abandonar. En este momento el frente está en la campaña contra el acaparamiento de tierras en África.

- A pesar de todo el proceso. La política definida por el Banco Mundial ha sido la que realmente se aplicó de forma directa por los gobiernos durante dos décadas completas. En este momento, desde hace unos cinco años empiezan a vislumbrarse nuevas experiencias en países concretos. Todas estas experiencias adquirieron carta de naturaleza viable con la Conferencia de 2006 de la FAO.

4. EL DEBATE POLÍTICO ACTUAL Y SU CONCRECIÓN EN LOS PROCESOS Y POLÍTICAS NACIONALES

La concreción de este nuevo debate internacional sobre las políticas de tierras y reforma agraria se esté produciendo en seis frentes diferentes a través de los cuales vamos a guiar el análisis de este punto. Este avance de forma paradójica cuenta con importantes avances en el contexto africano donde muchos países han aprobado en la última década leyes de tierra en muchos aspectos novedosas y que introducen un cambio de perspectiva importante de la mano del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y ancestrales. No obstante también el continente americano está viviendo un proceso de cambio en este sentido si bien existen distintos escenarios en función de los procesos históricos de cada país y de las realidades políticas actuales. Donde sin embargo el proceso parece que avanza mucho más lentamente es en Asia.

Estos nuevos frentes debatidos en el marco de las nuevas legislaciones son:

- La necesidad de un nuevo marco regulatorio en el cual la tierra se considera un derecho y las políticas de tierras y reforma agraria se enfocan desde los derechos humanos.
- La conexión de las políticas de tierras y reforma agraria en el marco de las leyes de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
- La discusión de nuevo sobre las formas de acceso a la tierra. Habiéndose reconociendo que el mercado no es la forma justa de distribución y que sin embargo muchas experiencias de reparto de la tierra fueron ineficientes es necesario volver a revisar estos medios.

- Superar el concepto de propiedad como el único posible en el abordaje de las políticas de tierras y hablar de tenencia y por lo tanto de derechos de tenencia sobre la tierra.
- En un contexto de acaparamiento de la tierra las buenas experiencias son aquellas que tratan de frenar este proceso reconociendo los derechos subjetivos de las personas y comunidades sobre las tierras y los territorios. Frenar la conflictividad en el campo sigue siendo una prioridad en este tema.
- Unir políticas de tierras con políticas de desarrollo rural. Este empeño internacional procedente sobre todo de los países de la OCDE sin embargo ha calado en los gobiernos de todo el mundo y también en muchas organizaciones campesinas, indígenas y sociales que ven en estas políticas de desarrollo rural un marco donde las cuestiones de la tierra se relacionan con otros recursos naturales.

4.1 NUEVO MARCO REGULATORIO. POLÍTICAS DE TIERRAS BASADA EN DERECHOS HUMANOS

La necesidad de establecer derechos sobre la tierra y los recursos para las comunidades campesinas, nómadas, indígenas, y de mejorar el acceso de las familias campesinas sin tierra, las personas pobres y los segmentos discriminados de la sociedad a esta tierra, ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales. Este reconocimiento constituye el marco a partir del cual se deben reenfocar estas políticas.

El artículo 11. 2.a) del **Pacto Internacional de derechos Económicos sociales y culturales** obliga a los Estados a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante, entre otras medidas, "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…".

El **CESCR, en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación**, afirma que toda estrategia formulada para realizar el derecho a la alimentación "debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada..."

El **Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, afirma que "Los principales instrumentos de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la diversificación de los ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos". Los Estados tienen la obligación de "estudiar y reorientar las medidas existentes para lograr un acceso más amplio a los recursos de tierra" y a "velar por el acceso equitativo de la población rural, en particular de las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las poblaciones indígenas, a los recursos agrícolas, hídricos y forestales" (Capítulo 14).

La **CEDAW** estipula el derecho de las mujeres rurales a obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (véase el artículo 14.2.g).

En cuanto a los pueblos indígenas, el **Convenio 169 de la OIT** afirma que deben ser reconocidos "los derechos colectivos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan". Los gobiernos deberán "tomar las medidas que sean necesarias" para identificar estas tierras para "garantizar la protección efectiva" de estos derechos reconocidos..Además, la reciente jurisprudencia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace una interpretación del artículo 27 (relativo al derecho de los pueblos indígenas a tener su propia cultura).

Como complemento a todo ello la Directriz 8 del documento de Directrices voluntarias para la aplicación del derecho humano a la alimentación reconoce específicamente este enfoque.

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

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

Si bien en el marco del derecho a la alimentación la defensa de las políticas de tierras adquieren un valor fundamental en cuanto necesarias para su realización, la mejora del acceso a los recursos no deja de ser un medio para alcanzar un fin (garantizar el acceso a una alimentación adecuada para todos) Pero además del derecho humano a la alimentación, existen otros derechos humanos que también imponen obligaciones a los Estados en directa relación con el acceso a los recursos naturales. Especial relevancia reviste entre ellos el **derecho a la propiedad**, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17)[9], a nivel mundial y, a nivel regional, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo 1, artículo 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 14)24. Pero además podemos destacar otros derechos pertinentes en cuanto que son necesarios para el desarrollo eficaz de políticas de tierra. Los **derechos procesales**, el **derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales,** el **derecho** de los pueblos **a un entorno satisfactorio en general**, el **derecho a la vivienda** y el **derecho a un recurso legal**. Además, los **derechos procesales**, como el acceso a la información, a la justicia y a la participación pública, también se pueden utilizar con el fin de mejorar el acceso a los recursos naturales para los grupos y comunidades que reivindican su derecho a la tierra.

Por lo tanto los **derechos sobre la tierra** se apoyan para su regulación por parte de los gobiernos en varios derechos humanos reconocidos internacionalmente. En este importante asunto está siendo la jurisprudencia internacional la que está sirviendo al desarrollo político-normativo. La resolución de casos concretos está permitiendo la interpretación conjunta y la aplicación de los derechos humanos sin que en muchos casos existan leyes nacionales directas de aplicación.

[9] *El artículo 17 de la DUDH establece lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente" (artículo 17.1), y "Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad" (artículo 17. 2). Esta disposición abarca tanto la propiedad individual como colectiva ("individual y colectivamente").*

a. Derecho a la alimentación.

La obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el Estado no prive arbitrariamente a las personas de su acceso a los recursos existentes. En otras palabras, el menoscabo en el acceso a los recursos existentes como consecuencia de la acción del Estado violaría la obligación de respetar si ésta afecta negativamente la capacidad de las personas y los grupos de obtener acceso a una alimentación adecuada. Además, la obligación de proteger el derecho a la alimentación (y otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales) exige a los Estados que adopten medidas para garantizar que la actuación de las entidades privadas no repercuta negativamente en el acceso de otros a los recursos, y, en consecuencia, afecte a su capacidad de obtener acceso a los alimentos. Por último, la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación exige a los Estados que adopten medidas para mejorar el acceso a los recursos naturales, lo que puede incluir garantizar el acceso existente a través de la mejora de la protección jurídica de los derechos sobre los recursos naturales, y el aumento del acceso a los recursos naturales, por ejemplo, a través de la restitución, redistribución u otros programas. En este sentido, la obligación de hacer efectivo está ligada a la solicitud de reforma agraria que figura en el artículo 11.2.a) del PIDESC.

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

La obligación de respetar también es importante en la situación inversa cuando la privación de alimentos se utiliza como una estrategia de expulsión. En el caso ***Sesana, Setlhobogwa y otros contra el Fiscal General*, el Tribunal Superior de Botswana**[10] consideró ilegal la negativa del Gobierno a expedir permisos de caza a grupos San que vivían en una reserva de caza, así como el corte de servicios básicos (incluidas las raciones de alimentos) en dicha reserva. Las medidas estaban encaminadas a reubicar los San fuera de la reserva. En un voto particular, el juez Phumaphi afirmó explícitamente que las medidas "equivalían a condenar a los demás residentes de la [reserva] a la muerte por inanición" (párrafo. 137), y consideró que esas medidas violaban el derecho constitucional a la vida de los grupos San.

La cuestión de la restitución de las tierras se abordó en el ***caso Yakye Axa (Comunidad indígena) contra Paraguay***[11], sobre la base de la CADH. El caso se refiere a la petición de restitución de tierras por parte de una comunidad indígena que, contra su voluntad, se vio privada de sus tierras ancestrales durante el siglo XIX. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que por retrasar indebidamente el proceso de restitución, el Gobierno de Paraguay había violado el derecho a la vida reconocido por el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según la Corte, el derecho a la vida debe ser interpretado a la luz de las obligaciones internacionales en relación con otros derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Como resultado de ello, conlleva un derecho a condiciones de vida mínimas "compatibles con la dignidad de la persona humana", y exige a los Estados que tomen medidas positivas para asegurar la realización de esas condiciones mínimas (párrafos 162-163). En este caso, el Tribunal consideró que la falta de acceso a los recursos por parte de la comunidad debido a que no se había terminado el proceso de restitución, junto con la insuficiencia de medios de vida en la zona actualmente ocupada por la comunidad, tenían un impacto negativo en el acceso a los alimentos, y, por tanto, violaban el derecho a la vida.

Fuente. Procedente de casos de violaciones de derecho humano a la alimentación contenidos en diversos informes.

[10] *Sesana, Setlhobogwa and Others v. Attorney General, High Court • of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].*
[11] *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.*

b. El derecho a la propiedad.

El derecho a la propiedad supone un punto de partida diferente al del derecho a la alimentación sin embargo, ambos se complementan en el objetivo común de la soberanía alimentaria. Este exige a los Estados que se abstengan de obstaculizar arbitrariamente los derechos de propiedad ya existentes. Implica que sólo se puede restringir el derecho a la propiedad cuando se cumplen las condiciones estipuladas en la normativa sobre el derecho a la propiedad: interés público, no discriminación, tutela judicial efectiva y pago de una indemnización. En África, la CADHP exige las condiciones de interés público y no discriminación (artículos 14 y 2), pero no la de tutela judicial efectiva ni la que obliga al pago de una indemnización. Estos aspectos han de ser regulados por la legislación nacional. La falta de obligación de indemnizar debilita considerablemente la protección del derecho de propiedad por parte de la CADHP en comparación con sus equivalentes europeas y americanas.

Lo importante es la necesidad de volver a revisar el contenido del derecho a la propiedad para alejarlo de una concepción puramente patrimonialista y una visión capitalista: 1. La propiedad puede ser privada, pero también puede ser pública y en este sentido la titularidad recae en el pueblo soberano a través de una institución sea local, regional o nacional. 2. La propiedad puede ser detentada por personas individuales, pero también por entidades colectivas y desde luego por pueblos o comunidades siempre que las leyes lo recojan. 3. Los derechos que sustentan la propiedad en muchas ocasiones vienen respaldados por títulos jurídicos pero también pueden estar respaldados por las costumbres siendo de esta manera derechos consuetudinarios. 4. La propiedad como derecho tiene límites en otros valores que el ordenamiento jurídico pretende proteger por encima del anterior; la sostenibilidad, el interés social, el bien común o tantos otros. 5. Algunas organizaciones además han tratado de extender el derecho a la propiedad al derecho de acceso a la propiedad a fin de fortalecer los argumentos de redistribución de la riqueza. Estas dos últimas cuestiones son básicas a la hora de enfrentar las limitaciones sobre la base del derecho a la propiedad de las reformas agrarias redistributivas.

En el caso ***Fiscal General de Tanzania contra Akonaay, Lohar***[12] y otra persona, el Tribunal de Apelación de Tanzania sostuvo que si bien los derechos consuetudinarios sobre tierras no equivalen a la plena propiedad, éstos son, sin embargo, "derechos reales" protegidos por el artículo 24 de la Constitución de Tanzania (que protege el derecho de toda persona a adquirir y poseer bienes y a que se protejan dichos bienes). Por lo tanto, el Tribunal declaró que la expropiación de los derechos consuetudinarios sobre la tierra requería el pago de una indemnización "justa", como lo estipula el artículo 24.2 de la Constitución. La Ley de Tierras de Tanzania de 1999, aprobada después de este caso histórico, afirma que la ocupación legal de tierras de acuerdo a la costumbre se considera como "propiedad" (artículo 4.3), y por otro lado, la Ley de Tierras Rurales *(Village Land Act)* de 1999, establece la propiedad comunitaria sobre las tierras de acuerdo a los derechos consuetudinarios vigentes en cada comunidad (Sec. 3.3) y que, por un lado no es posible la ocupación sin consentimiento de la comunidad y, en caso de producirse, debe estar justificada por alguna de las causas establecidas por la ley y en todo caso tendrá como consecuencia la indemnización justa (Sec. 23.2)".

[12] *Attorney General v. Akonaay, Lohar and Another, (1997) TLR 80 [Tanzania)*

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

El derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales se afirma en el PIDCP y el PIDESC[13]. Está relacionado con el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 1803 de 1962 ("Soberanía permanente sobre los recursos naturales")[14], y en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados[15], de 1974. Si bien la Resolución 1803 no es vinculante per se, en general se considera que refleja el derecho internacional consuetudinario. En el plano regional, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales no figura ni en la CADH ni en el CEDH, pero sí se ha desarrollado en el artículo 21 de la CADHP[16]

El alcance y contenido de estos derechos fueron discutidos a partir de la década de los 60 y hasta el Consenso de Washington. Las discusiones se centraban en las pretensiones de los nuevos estados independientes, sobre todo africanos, frente a los países industrializados por un nuevo orden internacional.

Una de las cuestiones más debatidas es el concepto de "pueblo" que no viene definido en ninguno de los instrumentos y que fue equiparado al de "estado" por los gobiernos de los países en desarrollo que trataban de defender sus derechos frente a los países y capitales extranjeros, pero también frente a los intereses de sus propios pueblos. Sin embargo hoy este concepto ha adquirido nuevo valor y las recientes interpretaciones jurisprudenciales lo apoyan, sin embargo este es uno de los aspectos menos claros y cuyo avance sería muy beneficioso para el desarrollo de nuevas políticas de tierras

Esta dimensión interna es ilustrada por el caso SERAC contra Nigeria y el pueblo ogoni en el marco de la CADHP. En este caso, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que el Gobierno de Nigeria había violado el artículo 21 de la CADHP, porque no había protegido el derecho del pueblo ogoni a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales contra intromisiones de terceros, a saber, empresas petroleras. Según la Comisión, "el Gobierno nigeriano ha dado luz verde a agentes privados, y a empresas petroleras, en particular, para que arruinen el bienestar de los ogonis", violando así el artículo 21 (párr. 58)[17].

El derecho de los pueblos a disponer libremente de los recursos naturales también se ha invocado con respecto a la protección de los derechos sobre la tierra local contra la injerencia del Estado en el caso Comité de Reclamaciones de Tierras de Bakweri contra Camerún, basado en la CADHP; aunque esta denuncia no se admitió a trámite por no haberse agotado la vía de los recursos internos. Es este doble nivel de funcionamiento que hace que el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales constituya una valiosa referencia internacional para los esfuerzos destinados a garantizar el acceso a los recursos naturales en África.

---

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

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

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

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

[17] *SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001.*

d. Derechos de participación pública.

Los derechos de participación pública, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, y los "derechos procesales", como el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia (véase más arriba, sección 1.3.1) son las bases de una sociedad civil dinámica y la piedra angular de principios tales como la responsabilidad, la transparencia y el empoderamiento. Los datos indican que los países en los cuales se garantizan estos derechos son menos propensos a atravesar crisis alimentarias, debido a que la supervisión pública y la obligación de rendir cuentas tienden a presionar a los gobiernos para que éstos actúen. En este sentido las garantías de un estado de derecho influyen en la efectividad del derecho sobre los recursos naturales puesto que la buena gobernanza implica que las leyes existente sean cumplidas dentro del estado.

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

4.2 POLÍTICAS QUE REGULAN LOS DERECHOS DE TENENCIA SOBRE LA TIERRA Y NO SOLO LA PROPIEDAD

Los derechos de tenencia de la tierra establecen quiénes ostentan dichos derechos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Los derechos a la tierra incluyen los derechos de propiedad así como los de posesión y uso de tierras (por ejemplo, derechos de arrendamiento, usufructo, servidumbre y pastoreo) que pueden coexistir en la misma parcela de tierra. Estos derechos pueden ser individuales, colectivos o del Estado. Es importante aclarar algunos extremos básicos de este planteamiento que ya ha sido desarrollado en varias leyes de tierras promulgadas.

Por *tenencia de la tierra* se entiende un conjunto de reglas (formales o de tipo consuetudinario) que definen la relación entre los individuos y la tierra misma[18]. A través de ella se definen los derechos de acceso que tienen las personas a determinados recursos naturales y la forma de respaldo que estas relaciones presentan a nivel social. Las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo formal (entendiéndose éstas como la legislación estatal) – a través de; leyes, códigos, decretos, regulaciones, etc.., de tipo consuetudinario o de tipo informal. Cuando la legitimidad de las normas emana de una autoridad que no es el estado, sino por ejemplo, una comunidad, un clan o una asociación, el régimen de tenencia será de tipo consuetudinario. Ahora, en términos generales, la informalidad en la tenencia se define a partir de reglas, autoridades e instituciones propias que no son ni formales ni consuetudinarias y que, por lo tanto, son creadas *ad hoc*. En ciertos países las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo mixto, presentándose una coexistencia de varios tipos de tenencia (formal, consuetudinaria e incluso, informal)[19]. En muchos lugares del mundo, los derechos a la tierra son débiles o poco claros; por lo demás, existen diversos tipos de sistemas jurídicos (basados en el derecho positivo, en la costumbre o en una combinación de ambos) que pueden ser aplicados en un mismo territorio y esto suele tener como resultado derechos sobrepuestos, normas contradictorias o autoridades enfrentadas ("pluralismo jurídico"). Los derechos poco claros y el pluralismo jurídico en un país pueden dar lugar a inseguridad tanto en lo que respecta a las tierras y recursos naturales como en su uso y gestión.

[18] *FAO. 2007. Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9, Roma. p. 3. Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*
[19] *Para un estudio detallado sobre los sistemas de tenencia y los derechos de acceso, consultar FAO. 2006. Herrera, A y Guglielma da Passano, M, Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2, Roma y FAO. 2003. Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 3. Roma.*

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

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

La inseguridad en la tenencia de la tierra tiene múltiples consecuencias: desincentiva las inversiones y las mejoras en la tierra puesto que las personas poseedoras no tienen seguridad a futuro y buscan beneficios a corto plazo, además, tampoco puede ser utilizada como garantía para obtener préstamos, la inseguridad incide en la productividad y sostenibilidad ambiental puesto que al pretender sacar el máximo beneficio de la misma se tiende a la sobreexplotación. En definitiva la inseguridad tiene efectos importantes sobre la eficiencia productiva en el sector. Una de las cuestiones aceptadas es que la seguridad jurídica no tienen que ver con el reconocimiento de derechos individuales, más bien al contrario, se ha comprobado como el otorgamiento de títulos individuales fomenta el mercado de la tierra y amplía las posibilidades de que la tierra acabe en manos de personas o empresas foráneas desbaratando los sistemas tradicionales que han funcionado[20]. Las leyes que establecen límites o servidumbres sobre la propiedad de la tierra entregada a partir de la reforma agraria logran consolidar unos sistemas de uso mucho más sociales y públicos. La inseguridad en la tenencia de la tierra depende además de que las leyes establezcan derechos claros y competencias muy específicas. Si una ley de tierras concede la autoridad en la decisión sobre tierras sobre las que puede pesar una explotación minera o forestal a otra autoridad competente a la encargada de la administración de la reforma agraria o de las tierras la inseguridad a la que se verán sometidos los y las moradoras de la misma será mayor a si la autoridad es la misma.

[20] *Durante dos décadas las leyes de reforma agraria impulsadas por muchos gobiernos de América Latina, Africa y Asia favorecieron la titularidad privada e individual de la tierra lo que se mostró ineficiente a largo plazo.*

Una cuestión de suma importancia en las nuevas leyes de tierras, sobre todo las aprobadas en África, es la compatibilidad de derechos diversos en aras de no excluir a unos grupos con respecto a otros. Si las leyes determinan solo determinados usos pueden excluir los derechos de pastores y pastoras o pescadores y pescadoras.

Sin embargo las leyes están desarrolladas de forma que el reconocimiento de todos los derechos consuetudinarios es posible y ninguno tiene prevalencia sobre los otros.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Tanzania. Ley de tierras aldeanas de Tanzania 1999. (The village land act 1999). Esta ley se complementa con la Ley de Tierras de 1999 (dirigida a la agricultura comercial y a regular la situación de la tierra urbana y periurbana) En un primer momento era una sola ley pero para una mayor comprensión se dividió en dos. Las leyes derogan 11 leyes anteriores y reforman 6.	Tanto la ley de tierras como la ley de tierras aldeanas establecen los mismos principios que conforman la política de tierras del estado. La base es el reconocimiento de las prácticas y derechos consuetudinarios: -Seguridad, estabilidad e independencia en la adjudicación justa de los derechos. -La tierra es un bien común de todo el pueblo. -Reconocimiento de los derechos preexistentes -Derecho de acceso justo y equitativo a la tierra. -Favorecer que el funcionamiento del mercado de tierras de manera justa y equitativa.	Toda la tierra es propiedad pública pero el ejercicio de la propiedad se reparte entre el Ministerio de Agricultura a través del Comisionado de Tierras y las Autoridades Locales. Existen tres tipos de tierras: -Generales (público estatal). -Reservadas (las destinadas a caza, parques naturales, forestal o minería) Las competencias están en otros ministerios. -Aldeanas. Las tierras propiedad de las comunidades locales. La ambigüedad está en que son tierras ocupadas o utilizadas, pero las no ocupadas entran dentro de las generales.	-La propiedad de tierra de aldea reside en la Asamblea del Pueblo, y el consejo de aldea administra la tierra a través de la autoridad de la Asamblea del Pueblo. -La definición y registro de tierras de la aldea se proporciona en la sección 7 de la ley. La autoridad para delimitar y registrar las aldeas se encuentra con el Comisario. En los casos de conflicto, se nombrará un "mediador" para trabajar con las partes en conflicto para encontrar un "compromiso" (artículo 7 (2) (a)). -Los certificados de tierras de aldea los confiere el Consejo y los ratifica el comisionado que los publica.	-La ley equipara los derechos otorgados por el estado a los derechos consuetudinarios. -Los derechos de tenencia están limitados no solo por la costumbre sino también por la capacidad de las personas para aprovechar la tierra (Art. 23). -El disfrute de la tierra comienza con una solicitud de las familias al consejo de aldea. El Consejo delibera la solicitud. Si el dictamen es favorable, el Consejo emite una carta de oferta, indicando las condiciones de desarrollo, renta anual y las tasas, Tras el pago de las tasas y la firma del acuerdo, el Consejo del Pueblo emitirá el Certificado (artículo 24). Los certificados son una actualización de la costumbre ejercida.	El tema más importante reside en la compatibilidad con los derechos de los pueblos pastores nómadas (Massai y Barabaig) La ley de desarrollo de derechos de pastizales de 1969 desconocía los derechos de estos pueblos. La ley de 1999 de tierras aldeanas supone un avance., Proyecto de ley de derechos de los pueblos pastores de 2007 en discusión. - Se reconoce un derecho consuetudinario a pastores en el Art. 29.3. -Se deberá regular los mercados de tierras para proteger los derechos de los pastores (Art. 3). -La definición de tierras comunales incluye las tierras de pastoreo y las tierras de tránsito (Art. 7).

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
		No obstante el comisionado es el que lleva el registro de las aldeas (comunidades) y por lo tanto de las tierras que entran dentro de cada aldea. El comisionado expide un certificado de tierras del aldea.	-En los casos de tierras de más de 250 Has el Ministro deberá intervenir. -Art. 4 establece que ninguna tierra de aldea será transferida hasta que la Asamblea haya ratificado el acuerdo y se haya cobrado la indemnización.	-El caso de los derechos derivados a partir de los consuetudinarios La ley define un derecho derivado como "un derecho a ocupar y uso de la tierra creado a partir de un derecho de ocupación". Esto incluye cualquier forma de contrato alquiler o cesión o comodato (artículo 1). Los derechos consuetudinarios de ocupación no pueden ser vendidos o arrendados, salvo los derechos derivados de la "original". -Son los grupos de personas y no las personas individuales las que pueden solicitar derechos consuetudinarios.	Cuando los habitantes de una aldea sean pastores el certificado deberá reconocer esta cuestión e incluir todas las tierras utilizadas en la actividad, incluidas las de tránsito. -La ley establece en el Art. 11 que dos pueblos pueden compartir las tierras comunales a efectos de pastoreo. -Se prevé en el Art. 13 la posibilidad de acotar tierras comunales para protegerlas de la extensión de la agricultura a favor del pastoreo.

Fuente: The village land act. 1999. Tanzania

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Angola. Ley 9 – 04 de 9 de diciembre de 2004 sobre tierras. (Land Act 2004). Sustituye a una ley anterior de tierras del año 1992 debido a que esta ley solo abordaba la cuestión jurídica del acceso a la tierra en casos de entregas y de reforma agraria sin abordar cuestiones amplias de carácter ambiental, social y consuetudinario.	El art 4 establece los principios sobre los que se basa la ley: -El principio de propiedad originaria de la tierra para el estado. -Transmisibilidad de los terrenos integrados en el dominio privado del estado. -Aprovechamiento útil y efectivo de la tierra. -Respeto de los derechos fiduciarios de las comunidades rurales -Taxatividad en la gestión de la tierra. -Propiedad pública de los recursos naturales.	El art 5 establece que la propiedad originaria de la tierra es del estado aunque puede ser en régimen de dominio público o privado. El estado puede transferir la propiedad de los terrenos en régimen privado El estado puede otorgar o transferir el "dominio útil" de la tierra a individuos o entidades. Las comunidades rurales pueden obtener el "derecho a perpetuidad del dominio consuetudinario". El estado delimita mediante un título foral el área integrada en los terrenos del dominio público o que estén concedidos a las autoridades locales para la gestión autónoma.	Se reconocen los derechos fiduciarios como aquellos que recaen sobre los terrenos de dominio privado bien sean a favor de una autoridad local, comunidad, o persona individual (Art. 2). Los derechos fiduciarios se extinguen por la falta de un aprovechamiento útil conforme lo marca la ley y los reglamentos (Art. 7.4). Los derechos fiduciarios se pueden transmitir por actos entre vivos o post- mortem pero siempre previa autorización gubernamental que analiza la compatibilidad del acto jurídico (Art. 61). La subsección II de la sección II del capítulo II regula los distintos derechos fiduciarios reconocidos:	través de la Administración de Tierras el único ente encargado de la administración real de las tierras. El capítulo III "de la concesión de derechos fiduciarios" que abarca desde el art 41 al 68 establece el proceso de adjudicación de cada uno de los derechos fiduciarios en función de los tipos de tierra y las finalidades. Las concesiones más reguladas son las que se establecen a favor de las autoridades locales bien sea para el desarrollo de la agricultura, terrenos comunitarios, viarios, de trashumancia o cualquier otro fin. La autoridad competente es la que expide el certificado de concesión sobre derechos fiduciarios (Art. 59).	La ley a partir del Art. 22 hace una clasificación de los terrenos rurales en función de los usos de los mismos lo que determina la compatibilidad: -Art. 23 Terrenos rurales comunitarios. Son los terrenos utilizados según la costumbre de la aldea para pastoreo, trashumancia de ganado, agricultura itinerante o aprovechamiento extractivo. -Art. 24. Terrenos agrícolas. Hace la clasificación de regadío, hortícola, secano porque en función de la clasificación se determinará la utilidad necesaria para mantener el derecho.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
			-Art. 35 establece la posibilidad de derechos individuales sobre la propiedad si han sido concedidos por el estado. -Art. 37. Derechos de dominio útil consuetudinario. Estos derechos son reconocidos pero no prescriben. Sobre su administración se reconoce el poder a las autoridades locales. -Art. 38. Derechos de dominio útil civil concedidos para fines públicos a las autoridades locales. -Art. 39. Derechos de superficie sobre los cuales se pueden establecer servidumbres o gravámenes. -Derechos de ocupación en precario. Art. 40. Este reconocimiento de la situación permite poder defender a las personas en esta situación ante agresiones.		-Art. 25. Terrenos de instalación son los destinados a minería, forestería o industria. NO se establece de ninguna manera la garantía de las comunidades puesto que hay un derecho omnímodo del gobierno. -Art 26. Terrenos viarios, Los destinados a infraestructuras transporte, eléctricas, etc.… Por último el Art. 33 habla de los derechos de las comunidades rurales situadas en torno a los terrenos reservados. Establece los principios que regirán esta relación basados en la sostenibilidad y en el desarrollo social de las comunidades.

Fuente: nº 9 04 de 9 de noviembre de 2004. Ley de tierras de Angola

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Mozambique. Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997. Ley de Tierras. La ley sustituye a una ley anterior del año 1972. Con esta ley se trató de reponer en sus derechos a las víctimas desplazadas por el conflicto armado en el país. Esta ley fue la primera de una serie de nuevas leyes sobre tierras en el continente y abrió temas como el de los derechos consuetudinarios.	El art 1 define una serie de conceptos que funcionan como principios de la ley puesto que en su contenido se interpretan muchas de las normas tanto de la ley como de los reglamentos y anexos. La ley mantiene un equilibrio en los principios entre la gestión participativa y los derechos consuetudinarios: -Comunidad rural. Grupo de familias o individuos que viven en un área territorial a nivel de localidad o más pequeño y que mantienen intereses comunes en la salvaguarda y gestión de recursos y normas. Incluidas áreas agrícolas, cursos de agua, zonas de pastoreo, recursos naturales y zonas de expansión.	El Art. 3 establece que la propiedad de las tierras es del estado de Mozambique y que son inembargables, intransferibles e inalienables. Todas las tierras forman el Fondo Nacional de Tierras.	-El Estado reconoce "el derecho de uso y usufructo" de la tierra de individuos (hombres y mujeres), comunidades locales y empresas (Art. 10). -El acceso a la tierra se hace a través de tres formas: cualquier ciudadano o comunidad que ocupe tierras sobre la base de normas y prácticas consuetudinarias o que ha utilizado de buena fe tierras "libres" por un período mínimo de 10 años, puede adquirir el derecho de uso y usufructo de dicho terreno (Art. 12) La tercera forma es con concesión de la autoridad administrativa. -El Art. 11 reconoce a los extranjeros el derecho a las concesiones sobre la tierra	-El Art. 4 establece que el catastro Nacional de Tierras tiene como objeto: conocer el estatus económico y legal de las tierras, conocer el tipo de ocupación y uso de las tierras así como sus características, la organización efectiva de la utilización y gestión sostenible, organizar la producción en función de las tierras disponibles en cada región y sus aptitudes productivas. -Los individuos tienen el derecho a ocupar la tierra y al reconocimiento legal de esta ocupación sin necesidad de registro formal. Esto es importante puesto que el catastro no es lo que otorga derecho sino que el derecho viene otorgado por la tenencia y la ocupación continuada. De hecho el Art. 14 establece	La compatibilidad en los diferentes usos está basada en la definición de comunidad local y en la descripción que hace de las diferentes áreas destinadas a cada uso. A partir de lo anterior, en el Art. 5 de los anexos técnicos al reglamento de la ley de tierras publicado en el año 2000 se describe el proceso participativo a partir del cual cada comunidad regulará su plan de explotación. Este proceso tiene varias fases: -Creación de un grupo de trabajo plural que se encargará de conducir el proceso. -El grupo de trabajo desarrolla un proceso educativo con la comunidad en torno a las

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	-Mapa de uso de la tierra. Es un mapa elevado a nivel de comunidad local y cuya elaboración resulta del proceso de definición a nivel local de los usos y planes de gestión de la tierra comunitaria sobre la que se tiene el derecho. -Uso familiar. Dirigido a satisfacer las necesidades básicas de una familia y de acuerdo a sus capacidades. -Plan de uso de explotación y plan de uso de la tierra. Son dos instrumentos elaborados a partir del proceso de gestión participativa desarrollado en cada comunidad.		con tan solo dos requisitos muy simples: tener un proyecto de inversión y estar censado o residiendo en el país. Esta es una debilidad en el momento actual. -Todas las actividades a desarrollar sobre una tierra están sometidas a concesión administrativa con arreglo a diferentes procedimientos.	que la no inscripción en el catastro no supone pérdida de derecho sobre la tierra. -El poseedor del terreno puede transferirlo, incluso por herencia, y bajo ciertas condiciones hipotecar el derecho, pero no vender dichas tierras (Art. 16). -El Art. 24 reconoce a las autoridades locales ciertas competencias en la administración de las tierras: la gestión de recursos naturales, la resolución de conflictos, los procesos de titulación y la delimitación de derechos y usos.	razones y contenidos del trabajo a realizar y del plan de gestión. -Elaboración del plan que incluirá: organización social y cultural de la comunidad, los distintos usos de la tierra y los mecanismos de gestión, ocupación espacial, previsiones en el progreso de la dinámica poblacional y posibles conflictos. -Presentación del Plan a las distintas autoridades con las actuaciones a realizar.

Fuente: Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997 publicada en 1998 y Reglamento de 1998 así como Anexo Técnico al reglamento.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Uganda. Ley de Tierras (nº 16/97) de Uganda. (Land act 1997). Esta ley trata de desarrollar los principios contenidos en la constitución ugandesa de 1995. La ley generó una enorme desconfianza, rechazo y miedo por parte de amplios sectores de la sociedad y de la política. A pesar de ello el gobierno se ha embarcado en su aplicación que supone un esfuerzo ingente. La ley de tierras básicamente abre el mercado de la tierra en el país favoreciendo los mecanismos jurídicos y económicos para ello. A pesar de que la ley se inscribe en la nueva oleada de leyes agrarias africanas que reconocen los derechos de las comunidades locales en la práctica los somete a las fuerzas del mercado dejando indefensas a estas comunidades.	Los principios que rigen la política de tierras del estado son: -La tenencia de la tierra debe apoyar el desarrollo agrícola a través de las funciones del mercado de tierras que permite a aquellos que tienen derechos sobre la tierra puedan vender voluntariamente sus tierras y que los que quieran invertir puedan comprar. -El Sistema de tenencia de la tierra debe proteger los derechos de las personas en la tierra para que no sean expulsados antes de encontrar otro trabajo fuera de la agricultura. -El sistema de tenencia de la tierra buena debe ser uniforme en todo el país.	El Art. 237 de la Constitución reconoce que la propiedad de la tierra en Uganda está en manos del pueblo. La ley transfiere este artículo y enumera los cuatro sistemas de tenencia existentes en Uganda, pero sobre todo lo que hace es revertir el orden existente hasta ahora. El Estado ya no es el propietario de la tierra, ni siquiera el principal propietario, sino que son los propietarios individuales los que adquieren los derechos ordinarios.	La ley en la sección tercera o en el Art. 4 recoge y desarrolla los 4 tipos de tenencia de la tierra reconocidos. El problema es que sobre una base de tenencia comunitaria como la que existe en toda África la ley trata de introducir la privatización del sistema desgajando esta estructura jurídica. 1. **Propiedad o derecho consuetudinario comunitario**. La mayoría de los ugandeses tienen tierras en régimen consuetudinario, esta disposición por lo tanto, les garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra. Estos inquilinos en tierras consuetudinarias ahora pueden adquirir un certificado de propiedad tradicional de la tierra que ocupan y convertir este certificado en un título de propiedad absoluta. Este certificado de propiedad tradicional permite transferir, hipotecar,	La Ley de Tierras desarrolla la política general del Gobierno de descentralización de gestión territorial. La legislación obliga a la creación de un gran número de nuevas instituciones para el manejo de la tierra, la administración y resolución de disputas de tierras. Estas han sido diseñadas para cambiar el enfoque de gestión de la tierra a nivel local, y prevé la participación efectiva de la comunidad en las decisiones de gestión de la tierra. La jerarquía de Ordenación del Territorio se inicia con la Comisión de Tierras de Uganda, que será responsable de cualquier gobierno de la tierra y temas relacionados.	Dos son las cuestiones fundamentales que están dificultando la aplicación: 1. La incoherencia con el resto de las leyes relacionadas con la tierra. Las principales leyes que necesitan revisión son la Ley de catastro (que data de la década de 1920 y prevé una encuesta catastral detallada y de alto estándar que es complicada e innecesaria para la agrimensura de las propiedades comunitarias sobre todo), la Ley de Registro de Títulos (que se basa actualmente en el sistema Torrens de registro, el establecimiento de procedimientos largos y difíciles para la adquisición de los certificados de títulos), la

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	Los objetivos de la ley son: -Garantizar la seguridad de la tenencia a todos los usuarios de la tierra (titulares habituales a quienes se refiere como inquilinos habituales en tierras públicas) y los ocupantes legales o de buena fe sobre la tierra registrada. -Resolver el impasse en el uso de la tierra entre los propietarios registrados (Mailo, la libre tenencia y arrendamiento) y los ocupantes legítimos y de buena fe de esta tierra. -Favorecer un uso eficiente de la tierra a partir de la reutilización de tierras ociosas. -Proporcionar un marco institucional para el control y gestión de la tierra bajo un sistema descentralizado.		etc.Esto permitirá a los titulares de un certificado de propiedad tradicional tener acceso al crédito. Esto está suponiendo la división de las tierras comunales. **2. Inquilinos (arrendatarios) en tierras comunales**. La ley garantiza la seguridad de la tenencia a los arrendatarios. Estos inquilinos pueden adquirir un certificado de ocupación de las tierras y si así lo desean, pueden negociar con el dueño registrado para poder adquirir un título de dominio absoluto. Estos inquilinos en tierras registradas pagarán una renta de la tierra de no más de 1,000 / =. Si no lo hace por dos (2) años consecutivos puede dar lugar al inquilino que pierda su seguridad. El inquilino de la ocupación también tiene el derecho a transmitir su tenencia en un testamento.	Las “administraciones de tierra” de cada distrito funcionará de forma independiente de la Comisión Nacional de Uganda. Habrá un tribunal de tierras para cada distrito, subdistrito y para cada área urbana, y en el caso de una ciudad, un tribunal para cada división. El presidente del Tribunal Supremo designará a la Comisión del Servicio Judicial nombrará a los Tribunales de Tierras del Distrito y los tribunales de la tierra en sub-condados y ciudades.	Ley de Adquisición de Tierras (que actualmente es incompatible con los requisitos constitucionales de indemnización por las tierras adquiridas por el gobierno y podría causar dificultades en la adquisición de tierras para su redistribución a inquilinos), el Decreto de hipoteca (que es en la actualidad prácticamente inoperable y haría que la concesión de préstamos del Fondo de Tierras fuera un proceso largo y difícil, y que el uso de certificados de propiedad tradicional y certificados de ocupación habitual como garantía de un crédito fuera imposible. 2. La debilidad de los gobiernos locales para asumir todas las competencias en registro, gestión y seguimiento.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	-Asegurar una planificación adecuada y bien coordinada del desarrollo de las zonas urbanas -Asegurar el uso sostenible de la tierra y el desarrollo en todo el país para conservar el medio ambiente. -Corregir los desequilibrios y las injusticias históricas de la propiedad y el control de la tierra.		**3. Propiedad comunitaria.** La Ley de Tierras reconoce el derecho del pueblo a poseer tierras comunales. La gente puede, si así lo desean organizarse en una asociación comunal de la tierra y esta asociación puede ser reconocida jurídicamente. La Asociación comunal de la tierra también puede formar un sistema de gestión de la tierra común mediante el cual los miembros están de acuerdo para administrar las tierras comunales y establecer sus derechos y deberes. 4. Sistema Mailo. Sistema que reconoce derechos a un grupo privilegiado que forma uno de los clanes de Uganda. Estos derechos son imprescriptibles. La ley les cambia el estatus y les adjudica tan solo el de ocupantes de buena fe y de esta forma la ley abre la posibilidad del comercio sobre estas tierras.		

Fuente: Ley 16/97 de Octubre de 1997 Ley de Tierras de Uganda

4.3 POLÍTICAS QUE REFUERZAN Y RECONOCEN LOS DERECHOS CONSUETUDIONARIOS Y EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES LOCALES, INDÍGENAS Y NÓMADAS BASADOS EN SU TRADICIÓN

Las cuatro leyes antes analizadas reconocen los derechos consuetudinarios y otorgan a las autoridades locales, aldeas o comunidades la autoridad suficiente para ejercerlo. En muchos países, las normas consuetudinarias están interrelacionadas con el derecho positivo en materia de acceso a la tierra y recursos naturales. Uno de los principales desafíos de las leyes de tierras es el rango jurídico de los derechos de tierra derivados de normas consuetudinarias[21]. Algunas leyes escritas reconocen derechos consuetudinarios a la tierra y otras no. Cuando se le otorga el título sobre la tierra a una comunidad, en muchos casos dentro de una zona comunitaria cuya demarcación ha sido determinada por ley, serán las reglas consuetudinarias y prácticas tradicionales las que determinarán cómo serán asignados los terrenos individuales y el uso que se les dará. Sin embargo, los sistemas de tenencia de tierras basados en la comunidad suelen ser complejos, con derechos solapados sobre el mismo recurso en poder de diferentes usuarios[22].

Una vez reconocidos los derechos consuetudinarios y las autoridades locales como propietarias o administradoras de estos derechos es necesario que las leyes arbitren los mecanismos necesarios para que los puedan ejercer sin presión externa y para que en caso de conflicto o desacuerdo con otros intereses del estado existan mecanismos de resolución y sobre todo que se determine de forma clara hasta donde llega la opinión de la comunidad o pueblo. En este sentido es el Convenio 169 de la OIT quien regula estos derechos y cuyas disposiciones han sido adoptadas por una gran parte de los estados signatarios del mismo.

Las tierras y territorios indígenas frecuentemente contienen petróleo y gas y otros valiosos recursos naturales para la minería y la explotación forestal. Cualquiera sea la causa que origina la presión externa, para los pueblos indígenas y tribales es indispensable contar con derechos de tierra para alimentarse y para conservar su cultura e identidad a través de actividades económicas y de subsistencia tradicionales como la caza, la recolección, el cultivo o la pesca. Lo importante es evaluar si los mecanismos y procedimientos establecidos por las leyes permiten a las comunidades indígenas y tribales participar, de manera efectiva y significativa, en los procesos de toma de decisiones respecto de la explotación o conservación de recursos dentro de sus territorios. El derecho a usar y usufructuar las tierras no tendrá sentido alguno si no está vinculado con los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras ya que son fundamentales para el desarrollo y supervivencia de estos pueblos. Si la legislación o ley consuetudinaria establece limitaciones a los derechos de los pueblos indígenas, deberá estipular salvaguardas que pueden incluir consultas (y, cuando proceda, el deber de obtener el consentimiento), la participación en los beneficios y la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social.

En Ghana no existe una Ley de Tierras en vigor, pero si una política nacional que incluye los programas de administración de tierras. Se reconocen tres regímenes jurídicos en relación con la tierra: el método consuetudinario, el reglamentario y la práctica común. En torno al 80 por ciento de las tierras de Ghana están en manos de autoridades consuetudinarias, de ahí que éstas ejerzan la mayor influencia en los acuerdos de propiedad y explotación de la tierra. La tenencia consuetudinaria de la tierra se caracteriza por su carácter tácito, y su gestión de ordinario corre a cargo de una autoridad tradicional, como un cabeza de familia o un jefe. Con todo, estas convenciones consuetudinarias se están redefiniendo continuamente debido a la expansión urbana, la comercialización de la tierra y la enajenación de tierras por parte de las

[21] *R. S. Knight.. Statutory recognition of customary land rights in Africa An investigation into best practices for lawmaking and implementation FAO legislative study. Roma .2011.*

mismas autoridades consuetudinarias. Todo ello provoca reclamaciones en pugna de tierras y el empobrecimiento de los grupos más desfavorecidos dentro de las comunidades, cuyas necesidades agrícolas no pueden satisfacerse. En este momento el programa de administración de la tierra que está en vigor pretende el refuerzo de las secretarías consuetudinarias relativas a la tierra, el fortalecimiento de las instituciones de administración y ordenamiento de la tierra del sector público y privado y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y el registro catastral de manera sistemática y experimental.

Fuente. Estudio de caso. La reforma agraria en Ghana. Presentado a la conferencia regional de FAO-África.2008.

El ejemplo anterior nos muestra las dificultades y es que el hecho de reconocer los derechos consuetudinarios y las autoridades locales no significa que estos sistemas estén libres de injusticias:

> Especialmente en lo que se refiere a la no discriminación de ciertos grupos o de las mujeres será necesario estar atento para que las leyes no permitan costumbres inequitativas. Muchas leyes nacionales que los regulan establecen de forma clara que en caso de que una costumbre no cumpla con el principio de igualdad quedará derogada.
>
> En algunos casos debido sobre todo al ejercicio de la autoridad local abusiva será necesario establecer un cierto grado de formalización de los títulos individuales dentro de la zona que ocupa la comunidad y una definición jurídica de las facultades y responsabilidades de los líderes tradicionales.
>
> Otro asunto que puede plantear un problema es cuando un derecho reconocido a la tierra es transferido a la comunidad, esto podría socavar la autoridad para tomar decisiones y el control en otros ámbitos (por ejemplo, en el familiar). Por ejemplo, el o los líderes tradicionales de la comunidad pueden hacer caso omiso de las disposiciones vigentes y vender terrenos a personas ajenas a la comunidad.

De nuevo dos leyes africanas nos van a servir de ejemplo de desarrollo normativo de políticas de tierras que reconocen los derechos consuetudinarios. Se trata de la Ley de tierras comunales de Sudáfrica del año 2004 y la Ley más antigua del continente y que sin embargo fue en su momento tremendamente innovadora y continua aplicándose, se trata de la Ley de tierras tribales de Botswana del año 1968.

ASPECTOS	Ley de Tierras comunales. Sudáfrica.2004	Ley de Tierras tribales. Botswana.1968
Origen de la ley	-La ley se elabora con el objetivo de resituar en un marco democrático los derechos históricos de todos los pueblos y comunidades de Sudáfrica superando los abusos del pasado. La ley nace con la vocación de modernizar el sistema de administración de estos derechos comunales de forma que contribuyan a la transición del país.	-Tras la independencia en 1968, siendo el primer gobierno de la república consciente de que los derechos sobre las tierras tribales eran básicos para el progreso y bienestar de la población debido a su extensión, promulgó la ley en 1968. Una ley muy novedosa para la época puesto que trataba sobre todo de respetar y mejorar el sistema tradicional extendido.
Conceptos básicos	-Comunidad. Grupo de personas unida por elementos culturales y cuyo derecho sobre las tierras deriva de reglas establecidas de manera informal que determinan el acceso a la tierra y sus normas de uso. -Nuevo orden de derechos. Conjunto de derechos que ha sido promulgado y reconocido por la autoridad ministerial. -Derechos comunales (viejos). Derechos formales o informales, registrados o no registrados, derivados de un reconocimiento basado en la ley, la costumbre o la práctica.	-Diagrama. Documento de representación gráfica, numérica y geométrica del terreno que ocupa la tierra tribal. Esta representación debe estar autorizada y reconocida y es registrada como el documento básico de información sobre la tierra. -Land border (autoridad de tierras) órgano colegiado encargado de la administración de las tierras.
Áreas territoriales definidas	-En el capítulo 9 de la ley se reconocen las comunidades rurales que tienen derechos consuetudinarios a los que se refiere la ley.	-Áreas tribales. Son las reconocidas en la sección segunda de la Ley Bogosi y en la segunda, tercer, cuarta y quinta anexa a a la ley del año 1993 (Bamangwato, Territorio tribal de Batawana, Backgatla, Bakwena, Bangwaketse, Bamalete…).
Tipo de derecho consuetudinarios que es regulado	-La ley establece que los derechos comunitarios reconocidos deben ser registrados a nombre de o bien una persona o la autoridad comunal o a toda la comunidad.	-La tierra está dividida en tres categorías: Comunitaria (72%) estatal (23%) y Libre (5%) -Los derechos consuetudinarios son libres[22]. Cada familia obtiene el derecho a usar una tierra para su vivienda y para trabajarla. Estos derechos no son transferibles ni tampoco alienables. Los derechos sobre las tierras son de la comunidad.

[22] *El sistema tradicional de los derechos de tierra tribales se establece en cada comunidad a partir de círculos concéntricos que siempre pueden ampliarse de forma que el sistema es abierto. Si se incorporan nuevas familias a la comunidad se puede trazar un nuevo círculo sobre el anterior.*

ASPECTOS	Ley de Tierras comunales. Sudáfrica.2004	Ley de Tierras tribales. Botswana.1968
Administración de los derechos	-Los Consejos Tradicionales, representarán a las comunidades "como dueños de tierras comunales" y tendrán facultades para asignar y registrar derechos "de nuevo orden" sobre tierras comunales. La ley les transfiere a estos consejos toda la potestad en la administración de las leyes[23].	-La ley establece la "autoridad sobre la tierra" como la estructura básica sobre la que se apoya la efectividad de la ley. Son autoridades corporativas que se ejercen de manera colegiada. Son 38 "land board". La ley transfiere a estas autoridades todos los poderes en la gestión y administración de las tierras tribales. -Están dedicadas a: mejorar la administración de los derechos consuetudinarios, asegurar el surgimiento de oportunidades económicas a partir de la gestión comunal, democratizar los derechos consuetudinarios sobre la tierra. -Se encargan de reconocer derechos, derogar derechos, transformar los derechos ya otorgados y resolver conflictos. -A partir de la reforma de 1993 se crea el sistema de recursos y reclamos y una instancia judicial para conocer de los conflictos que no se puedan resolver en el espacio comunitario.

Fuente. Análisis de las leyes de Botswana y Sudáfrica enunciadas.

4.4 RECUPERAR LAS FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA BASADOS EN PRINCIPIOS REDISTRIBUTIVOS

Las políticas de tierra asistidas por el mercado generaron una mayor concentración en la propiedad de la tierra y demostraron su ineficacia en la reducción de la pobreza. El debate internacional y las presiones de las organizaciones campesinas apoyadas por sus aliadas, han dado como resultado una cierta recuperación de los principios redistributivos en los mecanismos de obtención de la tierra por parte de las autoridades competentes y de la distribución.

Analizando las diferentes leyes recientemente adoptadas o aquellas que continúan en vigor, así como los proyectos de ley en discusión o propuestos constatamos el abandono del mercado como método de distribución y acceso, sin embargo es el contexto socioeconómico y político, así como la historia de cada país en este tema y el grado de concentración de la propiedad

[23] *Sin embargo esta transferencia de potestad a los consejos comunitarios ha sido muy cuestionada por determinadas tribus, ya que las autoridades tribales eran el pilar fundamental del sistema político bantustán y porque sus fronteras fueron establecidas para conseguir el apoyo de los líderes tribales y castigar a quienes se negaban a cooperar con el "desarrollo autónomo". A pesar de que algunas autoridades tribales gozan de mayor legitimidad que otras y aceptan las fronteras e identidades comunitarias históricas, existen otras fuertemente disputadas y altamente inoperantes. Cuatro agrupaciones de pueblos rurales presentaron una demanda ante la Corte Suprema alegando que la transferencia de títulos a las antiguas autoridades tribales vulnera su capacidad de control y administración de sus propias tierras en diversos planos de la organización social. Otro de los reparos clave tiene relación con el riesgo de afianzar la relación de poder patriarcal dejando a la mujer en una situación de vulnerabilidad. El caso comenzó a dirimirse en la Corte Superior en abril de 2008.*

lo que determina la mayor radicalidad en la aplicación de los principios. De esta forma sigue siendo América Latina donde este debate es más intenso precisamente por ser el continente donde la inequidad es mayor, y por el contrario y a la luz del análisis de las leyes africanas en contextos donde el reconocimiento de derechos comunitarios y tribales es la estrategia no tiene sentido la expropiación puesto que la administración de los derechos es comunitaria.

Así por ejemplo y en relación a esto último.

La ley de tierras comunales de Sudáfrica impone limitaciones bastante estrictas a las expropiaciones. La Ley de Extensión para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra (1997) impone restricciones a los desalojos de tierras en ciertos casos al exigir que, antes de ejecutar una orden de desalojo, los tribunales determinen si el desalojo es justo y equitativo a la luz de las circunstancias. A pesar de que la ley no lo estipula explícitamente, los tribunales podrían tomar en consideración si las tierras en cuestión están siendo utilizadas para producir alimentos y si el desalojo incidiría en el ejercicio del derecho constitucional a la alimentación de la persona afectada (Sección 8.1). En un reciente fallo, el Tribunal de Demandas sobre la Tierra de Sudáfrica determinó que la indemnización por expropiación otorgada a la comunidad de Kranspoort por la pérdida de sus derechos de tierra no fue "justa y equitativa" ya que sólo cubría las mejoras hechas al terreno y no la pérdida de su "ocupación y usufructo", es decir, la pérdida de los derechos de pastoreo y cultivo que constituía su derecho a la alimentación. (In re Kranspoort Community 2000 2 SA 124 (LCC).)

Varios son los elementos cruciales en el desarrollo de una ley de reforma agraria redistributiva: Identificación de las tierras disponibles para la reforma agraria, los mecanismos de captación de tierras incluido la expropiación, las razones para la expropiación y el proceso para desarrollarla, el concepto de latifundio y la delimitación de las tierras consideradas como tales, los mecanismos de adjudicación de la tierra y los requisitos de las personas beneficiarias, los modelos de asentamientos agrarios y la estructura productiva, los servicios de apoyo a la instalación de las familias beneficiarias y por último la institucionalidad.

A partir del análisis de las diferentes leyes utilizadas para elaborar este capítulo y a partir de tres leyes concretas con una clara vocación redistributivas pero que sin embargo surgen en contexto muy diferentes queremos fijarnos en varios aspectos referidos anteriormente.

Las tierras disponibles para la reforma agraria o para la administración competente de cara a desarrollar una política redistributiva son: En primer lugar y de forma mayoritaria las tierras públicas propiedad del estado tanto en régimen de dominio privado como público. En segundo lugar las tierras que son ociosas o que permanecen improductiva para las cuales se establece un proceso de declaración como tal y de expropiación. Un tercer grupo es el formado por los latifundios declarados como tales y de los cuales la parte que excede de los límites establecidos por las leyes es expropiada. El cuarto grupo lo forman tierras que en su tiempo fueron públicas pero que fueron indebidamente apropiadas por particulares y cuya propiedad debe, por lo tanto, revertirse al ente público. El quinto supuesto lo forman aquellas tierras propiedad de particulares que han sido beneficiadas por determinadas infraestructuras y mejoras y para las cuales las leyes establecen un canon de entrega equivalente a un porcentaje de la propiedad.

En el caso de las leyes agrarias africanas más que hacer una declaración de las tierras que forman parte del Fondo Nacional de Reforma Agraria, hacen una declaración del carácter público de toda la tierra para, a partir de esta declaración, reconocer los derechos ancestrales de las comunidades, protegiendo estas tierras de agresiones y declarando valido el derecho consuetudinario.

Las razones o causas que justifican la expropiación de las tierras por parte de la autoridad encargada siempre se basan en la utilidad pública, el interés social y la seguridad alimentaria nacional. En muchos casos además las leyes declaran que la planificación de la producción agropecuaria es básica para asegurar las necesidades de la población sobre todo en contextos de crisis alimentaria. En algunos casos como en Brasil, Bolivia o Ecuador las leyes establecen como razones que llevan a la expropiación de las tierras: el incumplimiento de las leyes sociales y laborales, o de las leyes medioambientales en tanto que la forma de producir esté causando un grave daño al medio ambiente.

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

ASPECTO	Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000	República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972	Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006
Origen y contexto	El debate de la reforma agraria se remonta al proceso postcolonial en un país donde era necesario recuperar los derechos por una mayoría negra. El consenso de Lancaster house de 1979 hizo que la reforma agraria fuera un simple acuerdo del estado como mediador entre quienes quieren vender y quienes pueden comprar. La primera Ley de Tierras como tal es del año 1992 pero el gobierno no pudo hacerla efectiva debido al rechazo de los tribunales a la aplicación de sus principios. En el año 1998 el gobierno abandona las políticas neoliberales y en el año 2000 promulga esta ley que opta por la expropiación forzosa. A pesar de ello el sector comercial ha presentado enmiendas ante la corte suprema en el año 2002 y 2003.	Tras 35 años de dictadura y tras la muerte de Trujillo se promulgó la ley 5879 de 27 de julio de 1962 que crea el Instituto Agrario Dominicano. La Ley se promulga en el marco de la Alianza para el progreso promovida por EEUU en la región con la intención de frenar el avance de las revoluciones comunistas en Amércica Latina. Por lo tanto, es una ley que amplía mucho las posibilidades pero claramente contrainsurgente en la medida que trata de apaciguar los ánimos sin cambiar la estructura agropecuaria nacional. El periodo de máximo apogeo de la ley se produce durante los 12 años de la dictadura de Balaguer quien la aplicó de forma caciquil y clientelista.	En Venezuela existía una ley de reforma agraria del año 1960. La nueva constitución establece en el Art. 307 la necesidad de acabar con el latifundio y la función social de la propiedad de la tierra para el logro de la soberanía alimentaria. La Ley de tierras y desarrollo rural de 2006 se enmarca por lo tanto en un nuevo grupo de leyes de reforma agraria promulgadas en pleno debate sobre la necesidad de nuevas políticas agrarias basadas en la soberanía alimentaria. La reforma agraria en Venezuela está muy condicionada por una estructura económica muy descampesinizada.
Estructura	La ley aborda con radicalidad las expropiaciones como forma de lograr la reforma agraria, desde este punto de vista la ley está bien estructurada y clara en parte dispositiva. Toda la ley desarrolla la autoridad y la potestad para adquirir la tierra de manos de quienes la detentan en ese momento. La Parte I de la ley concentrada en el Art. 3 define los términos principales que son referidos a: autoridad competente para la adquisición, jefe de oficina de tierras, la formación del comité de compensación, la	Se trata de una Ley que crea el Instituto encargado de la Reforma Agraria por lo tanto se centra sobre todo en la estructura institucional y en las atribuciones. Establece las normas básicas de captación de tierras y distribución pero estas serán desarrolladas en el año 1972 el llamado Código Agrícola. Conjunto de leyes promulgadas bajo el Gobierno de Balaguer con la intención de desarrollar la reforma agraria. El Código Agrario amplia las tierras que pasan a ser catalogadas como tierras de reforma agraria.	Es un Decreto largo y complejo que se articula desde el objetivo del desarrollo rural para lo cual la reorganización de la estructura de la tierra es el medio fundamental. El título I se dedica a poner las bases del desarrollo rural para lo cual todas las tierras públicas y privadas quedan afectadas al cumplimiento de los objetivos descritos. El título III se dedica íntegramente a regular los impuestos y tasas que deben pagar las tierras productivas, las manifiestamente mejorables,

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
	justa compensación y el cálculo. La Parte IV está dedicada a la adjudicación de los nuevos propietarios de las tierras expropiadas y a la organización de los asentamientos. La Parte V está dedicada íntegramente a detallar el cálculo de la compensación económica de las expropiaciones. La Parte VI dedicada a la administración encargada de aplicar la reforma agraria y la composición de las oficinas de tierras en cada uno de los niveles así como de sus atribuciones.		
Tierras destinadas a la reforma agraria	En la Parte II, "Tierras objeto de expropiación", se crea un Fondo Nacional de Tierras. Incluye: tierras privadas en manos individuales o tierras públicas o comunitarias que han sido apropiadas por personas o grupos de personas de forma indebida. Quedan fuera las tierras comunales. Las razones de la expropiación están basadas en la utilidad pública o interés general, tierras necesarias para el establecimiento de asentamientos agrícolas, para la reordenación de los recursos naturales y de la vida salvaje, o para la reubicación de personas privadas de sus tierras o que no poseen tierra suficiente para poder vivir.	En un primer momento son 5.000.000 de hectáreas de tierra propiedad de la familia Trujillo. A estas tierras se añaden las que define la Ley 282 como tierras baldías y que son declaradas como tierras de utilidad social y las tierras que en función de la ley de 28 de marzo 1972 estaban en manos de particulares (sobre todo ejercito) y que sin embargo eran del estado y debían revertirse Además la ley 314 define el latifundio y establece un límite a la propiedad por encima del cual se expropiará. Otra ley que establece un límite a las tierras ganaderas. Además las tierras destinadas a la reforma agraria son los latifundios declarados como tales y las tierras del Consejo Estatal del Azúcar que no están en producción. Otro conjunto de leyes y decretos declara colectivas determinadas tierras para la producción de arroz.	Las tierras destinadas a la reforma agraria a los efectos de esta ley son: 1. Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras: sometidas a un patrón de aparcelamiento atendiendo a un conjunto de factores[24]. 2. Tierras propiedad de la República del dominio privado. 3. Tierras baldías: serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico. 4. Tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios. A los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración les corresponda, se tomará como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresivade sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes,

[24] *Los factores de aparcelamiento son:.a. Plan Nacional de Producción Agroalimentaria. b. Capacidad de trabajo del usuario. c. Densidad de población local apta para el trabajo agrario. d. Condiciones agrológicas de la tierra. e. Rubros preferenciales de producción. f. Extensión general de tierras existentes en la zona sujeta a patrón de aparcelamiento. g. Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona. h. Condiciones de infraestructura existente. i. Riesgos previsibles en la zona. j. Los demás parámetros técnicos de establecimiento de patrones de aparcelamiento que se desarrollen en el Reglamento del presente Decreto Ley y en otros instrumentos normativos.*

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
		Por último la ley de cuota parte establece un canon a los propietarios cuyas tierras se han visto mejoradas por obras de regadío consistente en la entrega de una parte de la misma.	los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.
Procedimiento de expropiación	La parte III está dedicada al procedimiento de expropiación muy detallado desde la primera notificación hasta la salida del antiguo propietario. Es un procedimiento básicamente expropiatorio. La ley se detiene sobre todo en la puntualización de todas las garantías establecidas para no generar indefensión y en el cálculo del justo precio.	Son cuatro los procedimiento de captación establecidos en las leyes: -Tierras originarias: entre éstas se incluyen todas aquéllas que, por la aplicación del sistema Torrens, nunca fueron inscritas y se presumen de titularidad del Estado. A esta categoría se pueden añadir las tierras recuperadas por el Estado de la familia de Trujillo. -Expropiación: se requiere que el Estado declare la utilidad pública del proceso de expropiación e implica un pago compensatorio al propietario. Las expropiaciones por el Estado continúan aunque no son comunes dado que el Estado tiene grandes extensiones de tierras para adjudicar. Cuota parte: Cuando el Estado construye un canal de riego, los beneficiarios con más de 100 tareas (unas 7 hectáreas) deben ceder al Estado el 50% de sus tierras como contraprestación a la revaluación del predio. Compra. Muchas veces el Instituto Agrario Dominicano (IAD) compra tierra privadas para entregarla a otros particulares.	El título II regula de la afectación del uso y la redistribución de las tierras y dentro de el se regula en el Capítulo VI el procedimiento de expropiación. Dentro de este título se regula sobre todo el procedimiento de declaración de tierra ociosa e inculta puesto que son las únicas de propiedad privada afectadas por la ley. El resto son tierras del estado sobre las cuales la reforma agraria no tiene mayores dificultades. Sin embargo los Art. 44 y 45 regulan la necesidad de que todos los productores y productoras obtengan el certificado de finca productiva con arreglo a los planes de producción y soberanía alimentaria. Este certificado se emite y resulta ser garantía de aprovechamiento de la tierra. Los Art. 48 y ss. regulan el procedimiento abierto para las fincas manifiestamente mejorables en las cuales la propiedad debe cumplir con unos requisitos para poderlas mantener y que no sean declaradas ociosas. Por último la ley establece otro mecanismo de expropiación para los latifundios. La clasificación de una tierra como latifundio se hace con arreglo a un cálculo dependiendo de la calidad y vocación de la misma.

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
Estructura de la producción	A partir de la ley, además de entregar tierras a las comunidades campesinas para que las gestionen de acuerdo con sus usos tradicionales y a personas individuales, se crean dos estructuras especiales: 1. Granjas de reforma agraria. Se crean más de 200 granjas con dimensiones superiores a las 3.000 Has en un sistema de organización cooperativo. 2. Granjas de abastecimiento Se crean 56 granjas en torno a las grandes ciudades con dimensiones de en torno a 500 a 1000 Has con el objetivo de provee alimentos a las ciudades.	La Ley de IAD crea los asentamientos de reforma agraria. Expropiada una tierra se entregan las parcelas a las familias campesinas que se instalan en un área contigua. Hay diferentes tipos de asentamiento de reforma agraria: -Asentamientos individuales. Aquellos en los que las parcelas se entregan a familias a título individual. -Asentamientos comunitarios aquellos en los que las parcelas son familiares, pero se desarrollan algunas actividades de forma común. -Asentamientos colectivos. La propiedad y explotación de la tierra es colectiva. -Asentamientos de bosque seco. Asentamiento sobre tierras con distinto uso; forestal, ganadero y agrícola en los cuales la comunidad hace una explotación sostenible del bosque y mantienen además parcelas individuales con vocación agrícola.	El decreto regula de manera profusa como será la incorporación al sector agropecuario de las familias incorporadas a la reforma agraria y establece en los Art. 12 y 13 los apoyos con los que cuentan los productores y productoras. La ley no establece un modelo de asentamiento sino que opta más por una entrega con diversas formulas que dependen de la organización campesina. Solo el Art. 4 hace mención de las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, que se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará el fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de las tres leyes citadas.

4.5 PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE TIERRAS

El último de los elementos que deben conformar la elaboración de las nuevas leyes agrarias es la necesaria participación activa de las organizaciones campesinas, indígenas, de pastores nómadas, de trabajadores y trabajadoras sin tierra y de comunidades pescadoras. El esquema debe ser diferente al desarrollado en la promulgación de las leyes de los años 60 y 70 donde la productividad agrícola era el elemento central y por lo tanto la participación estaba muy supeditada tan solo a este criterio. En este momento, son otros los planteamientos detrás de las leyes y es el modelo agropecuario y el modelo de organización social en el campo lo que se debate detrás de una ley de reforma agraria.

5. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA TIERRA DE LAS MUJERES CAMPESINAS

Las mujeres campesinas en los países en desarrollo, a pesar de que cargan con la mayor responsabilidad en términos de la producción de alimentos, por lo general no gozan de acceso independiente a las tierras o sus recursos ni disponen del control sobre su gestión. En muchos casos, sólo cuentan con acceso a la tierra u otros bienes en función de su relación con hombres (por ejemplo, a través de matrimonio o de adjudicaciones a parientes masculinos). Al estar privadas de la titularidad de las tierras y de los derechos que garantizan su tenencia, las mujeres no pueden desarrollar o fortalecer su autonomía, corren el riesgo de seguir manteniendo una relación de dependencia con los hombres y no pueden ejercer libremente su derecho a la alimentación. Las mujeres solteras se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad aún. En otros muchos casos las causas reales de la imposibilidad en el acceso proceden del mismo hecho de no tener una unión con su pareja reconocida por el derecho civil lo que les niega el acceso al disfrute de los bienes en caso de conflicto[25]. La importancia del acceso de las mujeres a la tierra, créditos y servicios de extensión ha sido reconocida a nivel internacional no sólo en tratados de derechos humanos sino en instrumentos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Aún cuando las leyes nacionales incluyen cláusulas generales sobre la igualdad, su aplicación en la práctica suele dejar a la mujer en una situación de desventaja frente al hombre. La evaluación legislativa debe centrarse no sólo en las exigencias explícitas para la adquisición, inscripción y concesión de títulos de propiedad de las tierras, sino en cómo se aplican las normas en la práctica, es decir, si existe alguna discriminación contra la mujer en favor del hombre. Si la ley reconoce derechos derivados de regímenes legales plurales y consuetudinarios, esto no tiene que implicar necesariamente que contenga prácticas discriminatorias que pueden practicarse bajo dichos regímenes. Por lo tanto, las leyes que permiten a las autoridades tradicionales asignar y administrar tierras comunitarias deben exigir de manera explícita que sea sin discriminación, especialmente hacia las mujeres. Deberían ponerse en práctica salvaguardias y mecanismos correspondientes para evitar o corregir prácticas discriminatorias (por ejemplo, que sea obligatorio contar con la representación de mujeres en las estructuras comunitarias).

La Ley de Tierras Aldeanas de ***Tanzania*** (1999) ha abierto nuevos caminos para los derechos de las mujeres a la tierra. La Ley, de manera fulminante, prohibió las prácticas consuetudinarias que discriminaban a la mujer: “[Cualquier] norma de derecho consuetudinario o decisión en materia de tierras y su tenencia consuetudinaria será revocada y declarada sin efecto, y no podrá ser aprobada por ningún consejo o asamblea de aldea, o por cualquier persona o asociación de personas ejerciendo alguna autoridad para hacerlo, o por un tribunal u otra entidad, si niega a las mujeres, niños o personas con discapacidad, la propiedad, ocupación o uso de dichas tierras” (art. 20.2). Cabe mencionar otra disposición de la ley: el Consejo de Tierras Aldeanas (que cuenta con atribuciones para resolver conflictos) deberá estar integrado por siete personas nombradas por el Consejo de la Aldea y aprobadas por la Asamblea de la Aldea. Tres de sus integrantes serán mujeres (Sección 60).

En la ***República Dominicana*** bajo la ley No. 55-97 del 7 de Marzo de 1997. las mujeres tuvieran acceso formal a la propiedad de la tierra, ya que por el tipo de uniones matrimoniales (consensuales) y las relaciones de opresión patriarcal, los hombres se veían favorecidos con la propiedad y las mujeres quedaban excluidas de la herencia, del manejo de la tierra y se limitaba su acceso a la misma. Según las informaciones que ofrece el Instituto Agrario Dominicano: "En esta última década fueron asentadas 2,483 mujeres de un total de 18,194

[25] *Con gran detalle se relatan todos estos factores de dificultad para las mujeres en un estudio elaborado para el caso de la república Dominicana por Fatima Portorreal con Veterinarios Sin fronteras y la CONAMUCA con el título “Equidad de género en los programas de reforma agraria”. Santo Domingo 2008*

beneficiarios. Se han entregado 1,398 títulos provisionales que las acreditaban como parceleras de los asentamientos campesinos de la República Dominicana". Es decir a pesar de la ley tan solo un 10% de los parceleros asentados son mujeres.

La Ley de tierras de ***Uganda*** en la sección 28 establece de forma clara que todas las normas de derecho consuetudinarias serán respetadas salvo en el caso de que en alguna comunidad existe una norma que deniegue a las mujeres el acceso a la tierra o que imponga condiciones excepcionales que contravengan la constitución.

Fuente: Elaboración a partir del análisis legal.

6. EL PROCESO DE REFORMAS EN LAS LEYES DE TIERRAS DE AMÉRICA LATINA

El nuevo contexto abierto a nivel internacional tiene una evolución diferente en función del contexto en el que nos situemos y sobre todo depende del proceso histórico que cada continente y cada país haya vivido en relación a la Reforma Agraria. En este sentido la realidad de América Latina es inquietante. Por una parte muchos de los países del continente mantienen los ratios más altos de concentración de la propiedad de la tierra, por otra parte todos los países han vivido con dureza las políticas de ajuste estructural tras largos periodos de políticas de industrialización por sustitución de importaciones en las cuales las reformas agrarias constituían una pieza clave en el proceso de acumulación. Además todos los países del continente han tenido experiencias de reforma agraria en varios momentos de la historia reciente del siglo XX, respondiendo estas experiencias a principios ideológicos muy diversos; desde reformas agrarias en el marco de la estrategia de la alianza para el progreso, a reformas agrarias desarrolladas de la mano de gobiernos revolucionarios o socialistas como el de Allende en Chile o Jacobo Arbenz en Guatemala e incluso reformas agrarias desarrolladas en el seno de dictaduras militares. Muchos países, como Bolivia o Perú, han tenido diversas reformas agrarias de orientación diferente. Tras un periodo, que abarca los años 90 y parte de la primera década del siglo XX, en el que se impusieron las reformas agrarias vía mercado recetadas por el Banco Mundial, de nuevo el escenario ha cambiado y observamos una evolución que todavía debe fraguarse en función de las distintas realidades. Habida cuenta de la enorme cantidad de experiencias nos parece oportuno hacer un breve recorrido por los procesos abiertos:

- Países que mantienen leyes de reforma agraria o de tierras que proceden de los años 60 y 70 y que con sucesivas modificaciones o normas complementarias siguen aplicándose. En esta situación se encuentran las leyes de Reforma Agraria de la República Dominicana de 1962[26] la ley que crea el INCORA en Colombia del año 1961[27], o la ley 17716 de reforma agraria de Perú[28] de 1969.

[26] *Ley 5897 de 27 de julio de 1962 por la que se crea el Instituto Agrario Dominicano*

[27] *En Colombia y en el marco de la Alianza para el progreso fue aprobada en el año 1961 la ley que crea el INCORA. Permitió una cierta reforma agraria hasta el año 1968. En el año 1973 se firmó el Pacto de Chicoral con los principales gremios de propietarios del país sustituyendo la reforma agraria por una política de colonización. La actividad del INCORA se reanudó en el año 1982 con la política de rehabilitación. En el año 1994 se aprueba una nueva ley de reforma agraria que introduce las tesis mercantiles del Banco Mundial. En el año 2010 se aprobó una nueva ley de Tierras que no es una nueva ley de reforma agraria sino que su intención es responder al mandato impuesto por la Corte de Justicia de reparación de las victimas del conflicto armado.*

[28] *La ley fue promulgada el 24 de junio de 1969. Tuvo que ser modificada varias veces, por lo que se hizo un texto único concordado que empezó a regir desde el 18 de agosto de 1970. Es a este texto al que nos referimos en este trabajo. Esta ley se mantiene en vigor hasta la actualidad salvo con modificaciones.*

- Un segundo bloque de países que, en contextos políticos y con gobiernos favorables a planteamientos más progresistas o de izquierdas, se han apoyado en leyes de reforma agraria preexistentes para modificar ciertos preceptos o complementar las normas de forma que se reactiven los procesos de la reforma agraria normalmente abandonados por las políticas de mercado. Estamos hablando de la situación de países como Salvador, Nicaragua[29], Honduras[30], México o Brasil. En algunos de estos países existen condiciones reales para poder elaborar y promulgar nuevas leyes de reforma agraria que profundicen en los planteamientos de la soberanía alimentaria.

- Encontramos también países en los que efectivamente se ha producido un cambio político real y se han promulgado leyes de reforma agraria que rompen con el periodo anterior y que suponen un nuevo proceso político. Tenemos el caso de la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria de Bolivia que modifica la ley de Reforma Agraria del año 2006[31] y la ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela[32]. En este grupo incorporamos aquellos países que cuentan con leyes de Reforma Agraria revolucionarias en vigor desde hace décadas como Cuba, también países como Ecuador que están desarrollando procesos de concertación popular para la elaboración reciente de leyes de Reforma Agraria y, finalmente, otros como Paraguay en los que existe la urgencia de aprobar nuevas leyes de reforma agraria que actualicen las respuestas dependientes de normas anteriores.

- Una cuarta situación es la de aquellos países en los que los movimientos sociales y campesinos han desarrollado propuestas de proyectos de ley de reforma agraria en contextos de gobiernos neoliberales. El interés de esta situación radica precisamente en la capacidad de los movimientos para formular y proponer nuevas leyes de reforma agraria después de un periodo de reformulación interna y de formación que determinan que las propuestas en este momento sean mucho más amplias y sólidas. Tenemos el caso de la Propuesta de la ANC en la República Dominicana de ley del Instituto de la Reforma Agraria y desarrollo rural, la propuesta de proyecto de ley de reforma agraria de Honduras paralizada en el Congreso, la propuesta de ley de desarrollo rural integral de Guatemala presentada en el Congreso y peleada por una alianza amplia de organizaciones, o la recién aprobada ley de reforma agraria de Panamá en el año 2010 y que fue planteada por las organizaciones campesinas en el año 2008.

- Tenemos un último caso de países en los que sin embargo existe un retroceso claro de las políticas de reforma agraria hacia planteamientos casi puramente inmobiliarios. El proceso de descampesinización ha sido muy agudo y hay una voluntad firma del estado de olvidar el sector y promulgar leyes que tienen como objetivo la regulación del uso y la propiedad sobre la tierra como bien inmueble. Es el caso de Panamá y su recién aprobada ley de administración nacional de Tierras en el año 2010.

Además de todas estas situaciones, encontramos la realidad de Haití, el único país del continente que nunca contó con un proceso nacional de reforma agraria.

---

29 D Nº 388 de 2 de mayo de 1981 aprueba la ley de reforma agraria de Nicaragua en pleno proceso revolucionario sandinista. Esta ley fue viviendo cambios en la medida que la política del estado se fue concretando y a pesar del tiempo y de la necesidad de revisar alguno de sus extremos se mantiene aplicable. En 2006 el gobierno del Presidente Bolaños expidió el Decreto Presidencial No. 70-2006 que constituye un "Marco General de Política de Tierras".

30 La ley de reforma agraria de Honduras data del año 1962. La ley preveía la afectación de las tierras que no cumplieran con la función social. En el año 1991 se promulga la ley de modernización del sector agropecuario que transforma las estructuras anteriores y crea el INA con un mandato claro de introducir la reforma agraria vía mercado. Era necesaria no obstante una nueva ley de reforma agraria que se adaptara a esta situación. Esta ley nunca fue promulgada. Bajo el Gobierno de Zelaya los movimiento aprovecharon para plantear una nueva ley que fue presentada al congreso en el mes de febrero de 2008.

31 En Bolivia en el año 2008 se aprueba la Nueva política de Tierras. que se completa con el conocido "siete surcos" un conjunto de siete decretos que matizan y clarifican cuestiones en el aplicación de la ley de 1996 (ley 1715 de 1996 que crea el Instituto Nacional de reforma Agraria). Además con fecha 28 de noviembre de 2006 se promulgó la ley 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria que modificó la ley de 1962.

32 Ley de 9 de noviembre de 2001 que aprueba la Ley de Tierras y desarrollo agropecuario de Venezuela.

Los diferentes regímenes han logrado apartar a Haití de la reforma agraria. Este proceso tan esperado por los campesinos haitianos por fin llego en 1995 con la creación de INARA por el entonces gobierno de Preval mediante el artículo 284 de la constitución del país. Si bien es cierto que aquel gobierno fue el primero en la historia en hacer un esfuerzo para llevar a cabo el primer proceso de reforma agraria, tuvo problemas de diversa índole (ausencia de catastro, enfrentamiento de las familias dueñas de la tierra, falta de un cuerpo especializado en el levantamiento de la información necesaria, ausencia total de fondos y de respaldo internacional y un largo etc…) que le hicieron no cumplir con los objetivos ni las promesas presentadas. Sin embargo, se logró iniciar y desarrollar de manera incipiente un proceso de reforma agraria. El 2 Noviembre 1996 tuvo lugar el lanzamiento oficial de la Reforma Agraria en el Artibonito[33], y la creación de varias entidades como el ODVA[34] y el USRA[35] para acompañar al INARA en el proceso. El gobierno apostó por este departamento por ser la zona más importante de producción de arroz del país y, al mismo tiempo, por ser una zona con muchos conflictos sangrientos e interminables con respecto a la tenencia de la tierra. En febrero de 1997 se comenzó con la entregar de títulos de parcelas de medio hectárea de tierra y la suma de 5000 gourdes[36]. El 1 de mayo de 1997, el gobierno quiso empezar la segunda fase en el mismo departamento, pero la debilidad política y la incapacidad del gobierno para afrontar la situación frustró las expectativas de miles de agricultores del valle que están esperando su turno para tener una parcela donde llevan casi toda su vida trabajando.

Fuente. Conciencias de clase y organización del campesinado Haitiano. Fernandez Such.

De todas estas situaciones nos centraremos en el análisis de seis experiencias: Dos propuestas del movimiento campesino y social; la propuesta de anteproyecto de ley del IRADER en la República Dominicana, y el conjunto de propuestas desarrolladas por el movimiento campesino Hondureño junto a sus aliados. La experiencia de construcción de una ley de tierras en Ecuador desarrollada con arreglo al proceso previsto en la Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Ecuador. La propuesta de Proyecto de ley en Guatemala de Desarrollo Rural Integral que incluye la reforma agraria como elemento básico. La Ley de de Administración Nacional de Tierras recientemente aprobada en Panamá. Por último analizaremos de forma más detenida el esquema general de la política nacional de Tierras de Bolivia y el desarrollo normativo realizado.

Primer caso. Honduras. Trabajo a favor del avance de la reforma agraria en varios frentes

El desarrollo de la estrategia en Honduras para desbloquear y hacer avanzar la reforma agraria de facto tuvo éxitos importantes durante el gobierno de Manuel Zelaya. Lo interesante de la experiencia no es sólo el contenido de las normas sino la confluencia de actuaciones en diversos frentes, la combinación de normas generales con otras particulares y una ingente labor con el poder judicial que dio frutos muy interesantes.

[33] *Departamento en el centro de Haití, es la región con más hectáreas de arroz sembrados en el país.*
[34] *Organización para el Desarrollo de la Valle del Artibonito*
[35] *Unidad de Seguridad de la Reforma Agraria.*
[36] *Moneda legal de Haití. Hoy 35 gourdes por US$1.*

La Fiscalía Especial de Derechos Humanos del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia han mostrado mucho interés en el desarrollo del derecho a la alimentación, participando en varios eventos públicos pronunciándose a favor de la protección del derecho a la alimentación en casos concretos y a través de la creación de un marco legal especializado. La Corte de Justicia Hondureña ha desarrollado iniciativas de formación y capacitación dirigidas al mismo personal de la administración de justicia sobre el derecho a la alimentación.

En 2003, la Corte Suprema de Justicia convocó con FIAN International y el COCOCH al seminario "El Derecho a la Alimentación como Reto para la Justicia en Honduras", dirigido principalmente a jueces, fiscales y dirigentes campesinos. En este seminario surgió un convenio que consideró la publicación y distribución del PIDESC, el compromiso de mantener relaciones permanentes, así como la idea de elaborar un protocolo o instructivo para el comportamiento judicial y fiscal en casos de conflictos agrarios. En vista de las constantes violaciones del derecho a la alimentación durante los desalojos forzosos de grupos campesinos involucrados en conflictos agrarios la fiscal especial de derechos humanos, Sandra Ponce, organizó dos seminarios en Tegucigalpa y en San Pedro Sula con fiscales, jueces y policías sobre "El Derecho Humano a la Alimentación y los Desalojos Forzosos". El 6 de agosto, el Ministerio Público mandó una "Instrucción"[37] a todos los fiscales en al país con el objetivo explicito de proteger el derecho a la alimentación de los grupos campesinos en el contexto de los conflictos agrarios. Además se está discutiendo una propuesta de la sociedad civil que pretende promover el respeto, la protección y la garantía del derecho a la alimentación en Honduras, el "Protocolo sobre Desalojos Forzosos".

[37] *Instrucción de la Directora General de Fiscalía del Ministerio Público (MP) para los fiscales a nivel nacional "sobre la posición a asumir por parte de los agentes del M.P. en relación a las medidas sustitutivas en presuntos delitos de usurpación". Circular de agosto 2008.*

-El **"Protocolo sobre desalojos forzosos"**: En sus Observaciones Finales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por "los casos de desalojos forzosos, en especial entre los campesinos y las poblaciones indígenas y en las zonas donde se realizan actividades de explotación minera, sin que medie una indemnización suficiente ni se adopten medidas apropiadas de reubicación." Partiendo de estas observaciones del Comité DESC y partiendo también de la investigación y documentación propia de una cantidad de casos de desalojos forzosos, las organizaciones campesinas y sociales en el año 2005 entraron en un dialogo abierto con la Corte Suprema de Justicia en Honduras sobre la problemática La Presidenta de la Corte, sugirió la elaboración de un protocolo sobre la problemática para ser enviado como auto-acordado a los operadores de la justicia en Honduras brindándoles una orientación sobre cómo actuar en los conflictos agrarios en coherencia con los derechos humanos. La "Propuesta hacia un protocolo sobre desalojos forzosos" en sus Considerandos hace referencia al PIDESC, a la Observación General Número 12 y particularmente a la Observación General Número 7 que considera que "los desalojos forzosos *prima facie* son incompatibles con las disposiciones del PIDESC". Según el artículo 1 de la propuesta el objetivo del protocolo consiste en "controlar los efectos negativos de los desalojos forzosos… a fin de prevenir violaciones de una amplia gama de derechos humanos". El objetivo del protocolo por lo tanto no consiste en prohibir la práctica de los desalojos ni en eliminar el delito de usurpación. Más bien trata de establecer criterios coherentes con los estándares de los derechos humanos para que los desalojos forzosos sean ejecutados sin violar los derechos humanos de los desalojados. En este sentido el protocolo establece una serie de criterios, tomados de los documentos del derecho internacional de derechos humanos, para el caso que un juez llegue a la conclusión de que un desalojo sea inevitable. En el marco de este informe solo se puede nombrar los criterios más fundamentales:

-El Estado ha agotado todas las demás posibilidades que permitan evitar o minimizar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza.
-El juez está obligado a velar por que se haya obtenido toda la información sobre el número de personas a ser expulsadas y sobre el lugar a donde serán reubicadas.
-Las personas sujetas al desalojo han sido avisadas por lo menos con noventa días de anticipación.
-En el caso de desalojos por motivos de interés público los afectados reciben el pago de la indemnización antes del desalojo. El plan de desalojo contempla la protección de las personas de sus bienes. Los afectados están reubicadas en un lugar con condiciones infraestructurales similares o mejores que las que han tenido antes del desalojo.

En agosto 2007, la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia recibió la propuesta con agrado. Al principio del año 2009 se nombraron a nuevos magistrados para la Corte Suprema que aprobaron el protocolo en marzo de 2010.

Fuente. Informe paralelo sobre la situación del derecho humano a la alimentación en Honduras. 2010

PROYECTO DE LEY Honduras. Propuesta de Ley de Reforma Agraria. Presentada al Congreso en febrero de 2008

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-En agosto del 2006 el movimiento campesino Hondureño para dar seguimiento a la declaración de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, auspiciada por la FAO, realizó el "Foro Nacional por una Reforma Agraria y el Desarrollo Rural" y durante su inauguración el presidente de la República dijo que "si para hacer reforma agraria era necesario cambiar leyes su gobierno lo haría". -A finales del año 2007, la Junta Directiva COCOCH invitó a dirigentes de sus organizaciones agremiadas, ONG y profesionales dedicados a la problemática agraria para que juntos tomaran la responsabilidad de elaborar una propuesta de Ley de Reforma Agraria que al final recayó en dos personas: un ex funcionario de la FAO y ex Director del INA y el Secretario Ejecutivo de FIAN Honduras. Ya concluida esta propuesta se ha iniciado un proceso de socialización entre los dirigentes nacionales y regionales y directamente con bases campesinas cuando esto es posible. En el año 1992 se aprobó la ley para "La modernización del desarrollo del sector agrícola", lo que significó para el movimiento campesino que, a partir de entonces, el acceso a la tierra únicamente fuera a través del mercado ya que se eliminaron las causales de afectación para hacer reforma agraria, igualmente significó el desmantelamiento de los servicios de almacenamiento, financiamiento, capacitación y los demás servicios necesarios para la producción pero sobre todo se inició un proceso de criminalización de las luchas campesinas.	En síntesis, esta propuesta recoge lo fundamental de la Ley de Reforma Agraria de 1974, especialmente cuando retoma totalmente las causales de expropiación, aunque presenta algunas diferencias en aspectos también sensibles que es importantes señalar: -Hace referencia al apoyo del Sistema Social Forestal y especialmente a la forestaría con la participación de las organizaciones campesinas y comunitarias. -Reduce el tamaño de los techos habida cuenta que disponemos de menos tierra agrícola y con mayor población que cuando se promulgó el Decreto 170. -Prohíbe la enajenación de las tierras. -Considera la titulación sin distinción de sexo.	Este proyecto ha quedado paralizado en el Congreso tras el golpe de estado.

Fuente. Elaboración a partir del documento presentado por el movimiento campesino y la red SARA

Propuesta elaborada y aprobada. En aplicación. HONDURAS. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-A partir de la promulgación de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola se había perdido casi toda esperanza de que la incidencia del movimiento campesino lograra que el Estado implementara políticas públicas para la redistribución de la tierra o para regularizar aquellas propiedades en precariedad legal en poder de campesinos del sector reformado. No obstante, la inestabilidad de muchos asentamientos campesinos provocada por esa razón y los consecuentes conflictos entre éstos y los antiguos poseedores de las tierras, exigía que se resolviera lo que se dio en llamar la "mora agraria". La propuesta de un decreto que resolviera la "mora agraria" fue elaborada y convertida en tema de incidencia política por el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), con el apoyo de la Alianza para la Soberanía y Reforma Agraria (SARA) y otras organizaciones populares y ONG. Introducida al Congreso Nacional fue aprobada con pequeñas modificaciones y publicada en la Gaceta como decreto 18-2008 el 29 de abril de 2008.	-Los considerandos de este decreto no sólo acudieron a la disposición de la Constitución de la República que ordena que la reforma agraria es un proceso integral y un instrumento de trasformación de la estructura agraria del país para garantizar la justicia social en el campo y aumentar la producción y productividad en el sector agropecuario; también destacaron que Honduras es suscriptora de convenios internacionales que exigen a los países signatarios dictar y aplicar las medidas urgentes para combatir la pobreza, la exclusión social y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, aunque no hace referencia directa a los DESC. Señala que es de suma urgencia crear los mecanismos e instrumentos jurídicos pertinentes a efecto de implementar las acciones legales que permitan la afectación y adjudicación de tierras, así como para dar solución definitiva a los aproximadamente 800 expedientes que obran en poder del INA. -El procedimiento de afectación crea una Comisión Especial que elaborará el inventario oficial de expedientes que constituyen la mora agraria pendientes de resolución final en el INA. Dicha Comisión está integrada por el INA, otras instituciones estatales directamente relacionadas con esta problemática y representantes campesinos y de los terratenientes. Señala, además, que se considerarán los expedientes iniciados hace más de 2 años en el INA. Siendo tal la naturaleza de las reformas agrarias, manda que las tierras que estén ocupadas por grupos campesinos y que sean incluidas en el listado, se declaren expropiadas o recuperadas de pleno derecho, por causa de interés social, previo pago de una indemnización justipreciada mediante bonos de la deuda agraria. Más comprensivo resulta el Decreto cuando señala que la expropiación o recuperación de los predios afectados surtirá el efecto de extinguir acciones civiles y sobreseer acciones penales incoadas en contra de los campesinos.	Hasta el momento, el INA se ha basado en ésta ley para dar solución a los campesinos del Aguán, miembros del MUCA, Cooperativa La Morazán, municipio de El Progreso, que cuenta con 20 años para cultivar la tierra y con una garantía de posesión del INA fechado en 1975. Por iniciativa del anterior propietario se efectuó en 1993 un desalojo de la cooperativa mediante el cual fueron destruidas todas las casas construidas con el apoyo de la cooperación gubernamental alemana. En noviembre de 1993, el miembro de la cooperativa Cleófes Colindres fue asesinado y enterrado en un pozo dentro de las tierras de la cooperativa que en ese momento estaban militarizadas. Después de este asesinato, el grupo campesino desalojó a los militares nuevamente y logró en 1994 que la garantía de posesión fuera ratificada por el INA. Sin embargo, el apoderado del empresario que dice que compró la tierra en 1987, descubrió que la carta de garantía por alguna razón carece de la firma del entonces encargado del INA, así que quedó anulada también la ratificación de 1994. Los tres anteriores casos, sumados a cuatro más en los cuales, a través de soborno cuatro cooperativas fueron despojadas de sus tierras, conforman más de 20 mil hectáreas sembradas con palma africana en la región del Aguán, en los departamentos norteños de Atlántida, Yoro y Colón, y son escenario de uno de los tantos conflictos agrarios que tienen lugar en Honduras.

Propuesta elaborada y aprobada. En aplicación. HONDURAS. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
	-El INA queda autorizado para que en aquellos casos en que existiera demanda de tierras solicitadas por grupos campesinos organizados o no, que hubieran ocupado la tierra con anuencia de sus propietarios, o con consecuencia de fallos firmes que desfavorezcan al grupo realice las ofertas de compra –venta de tierras. Para esos propósitos el INA contará con mayores asignaciones presupuestarias para que pueda pagar en efectivo hasta un veinticinco por ciento. -Asimismo hace mención directa a la asignación de recursos para el pago de las mejoras creadas por los que se apropiaron ilegalmente las tierras que ocupó el Centro Regional de Entrenamiento Militar. Con los fondos providentes de estas recuperaciones se formará el Fondo Nacional de Tierras, para lo cual el INA y la Secretaría de Finanzas deberán establecer el Sistema de Capitalización, Seguimiento y administración del mismo. -Establece la prohibición terminante de enajenar las tierras adjudicadas por el INA a través de la reforma agraria, excepto la constitución de garantías para la producción. Hay que advertir que este decreto va más allá de resolver la "mora agraria" cuando en el artículo 17 señala que los campesinos (as) organizados (as) o no que han ocupado y trabajado ininterrumpidamente por más de diez años, deberán ser tituladas a su nombre previa investigación del INA, aún cuando no haya expediente en esa institución.	Ahora, unas 2,500 familias a orillas del margen izquierdo y derecho del Río Aguán, conforman el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA) y continúan el proceso de recuperación de tierras usurpadas por productores de palma africana. El gobierno de Porfirio Lobo ha derogado este Decreto de Mora por ser contrarios a los intereses de la oligarquía que orquestó el golpe de estado a través del cual él llegó al gobierno. Esta derogación ha generado una enorme movilización social puesto que, realmente, permitió resolver y avanzar de manera importante en la consolidación de la reforma agraria.

Fuente: Elaborado a partir del Decreto de Mora aprobado

Segundo caso. Guatemala. Propuesta de Ley de desarrollo rural integral

PROYECTO DE LEY GUATEMALA. Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral

ORIGEN Y PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-Siendo la cuestión de la tierra y reforma agraria uno de los aspectos más conflictivos de Guatemala sin embargo apenas se ha avanzado desde que, como consecuencia de los Acuerdos de Paz del año 1996, se creó FONTIERRAS. -La iniciativa de Ley (4048) es producto del trabajo de diversas organizaciones reunidas en la Alianza por el Desarrollo Rural Integral. El proceso de elaboración recoge el trabajo de 10 años. -En el año 2000 se inician por parte de la MINUGUA los primeros trabajos para formular el esqueleto de una política de desarrollo rural integral en Guatemala. El problema es que era una forma de abordar la necesidad de reforma agraria sin darle este nombre. -En el año 2003 se crea la mesa intersectorial para discutir la política de desarrollo rural integral pero no se avanza al ser interrumpido su trabajo por las elecciones. -El Gobierno de Oscar Berger vuelve a convocar la mesa y se alcanza un consenso sobre principios y enfoques de la política del DRI, sin embargo los empresarios no aceptan las bases y el diálogo se corta (2005).	El proyecto está dirigido a: -Otorgar a Guatemala de una política nacional de desarrollo rural que oriente los programas, proyectos e iniciativas dirigidas a cambiar la forma de vida de la gente del campo así como orientar la asignación de recursos en el campo. -Pone las bases para cambiar la orientación del modelo económico, ambiental, político y social que ha generado la acumulación de riqueza, asegurar que la orientación de la producción es hacia el mercado y consumo local. Asegurar la preservación de las semillas, revalorizar el territorio como espacio de desarrollo propio sobre el que las comunidades deben poder decidir por encima de cualquier otro interés, y resituar de nuevo la necesidad de una política activa de acceso a los recursos, incluida la tierra. La estructura de la ley se apoyó en un esquema diferente a otras propuestas, propone el desarrollo de 10 políticas: -Política agraria (apoyar la producción campesina, democratizar el acceso a los recursos y eliminar la conflictividad agraria). Política forestal e hidrológica (unidad de gestión de la cuenca hidrográfica y el desarrollo de los derechos de los pueblos sobre el territorio como unidad). Política económica para el campo (financiación de la agricultura, protección de la producción nacional y revisión de los acuerdos de libre comercio). Política social para el campo (eliminar las formas de discriminación, centrándose en el desarrollo e implantación de los servicios públicos en el medio rural). Política	El esquema de la iniciativa es similar a otras propuestas del resto del continente -Se propone la creación de un Sistema nacional de Desarrollo Rural Integral. Por ello la iniciativa legislativa plantea principios generales y temáticas y las instancias de coordinación, pero no entra a desarrollar en detalle ninguna de las propuestas. -El esquema de una Iniciativa legislativa que plantea el desarrollo de 10 políticas es bueno y ayuda a poder abordar la complejidad del tema desde una propuesta. Al mismo tiempo, y en el caso de ser aprobada serviría para poder hacer un seguimiento integral y coherente del avance de la estrategia en su conjunto. -No se entiende sin embargo que una de las políticas sea la de soberanía alimentaria puesto que el contenido de la misma es el conjunto de los logros de todas las otras unidas. Este capítulo confunde más que ayudar a la comprensión global.

PROYECTO DE LEY GUATEMALA. Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral		
ORIGEN Y PROCESO SOCIAL	**CONTENIDO**	**VALORACIÓN**
-Año 2009, se logra el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y se recomienda al ejecutivo la aprobación de la política nacional. También se apoya mediante dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería del Congreso la iniciativa de ley del sistema nacional de desarrollo rural integral. -En el año 2011, las organizaciones campesinas e indígenas están cansadas de este espacio de concertación y su participación en la alianza ha disminuido mucho siendo actualmente un espacio donde el protagonismo lo tienen las ONGDs nacionales con el apoyo de algunas internacionales. No obstante, el movimiento campesino tiene su propuesta de ley encima de la mesa.	de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo (hacer frente a los desastres con planes de prevención y participación social en el proceso). Política cultural (valorización de la cultura indígena y campesina. Tema importante la lengua). Política de soberanía alimentaria y política socio-ambiental. La propuesta plantea la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral donde se integrarán las distintas instituciones y ministerios relacionados actualmente.	

Fuente. Propuesta de la plataforma ADRI presentada y versión popular manejada.

Tercer caso. República Dominicana. Propuesta de anteproyecto ley de IRADER

PROYECTO. REPUBLICA DOMINICANA. Anteproyecto de Ley del Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Presentada el 17 de abril de

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-Los conflictos por la tierra en el país se agudizaron en el periodo 2000 – 2006. Las distintas organizaciones campesinas recibieron en septiembre de 2006 una invitación del IAD y de la Secretaría de Estado de Agricultura para participar en una serie de pre-congresos organizados con el objetivo de discutir y aprobar un nuevo proyecto de ley que sustituyera al anterior. Tras los primeros análisis se toma conciencia de que la intención es eliminar la reforma agraria y sustituirla por el desarrollo rural. Este planteamiento es consecuente con el documento estratégico elaborado por la SEA con el apoyo del BID sobre modernización del sector agropecuario nacional. -Todas las organizaciones campesinas que ya se habían ido coordinando desde hace un tiempo deciden desarrollar una estrategia que incluye el análisis interno de la propuesta y la celebración de un Encuentro Nacional propio para elaborar una propuesta propia respecto al anteproyecto de ley y una estrategia de movilización frente al Congreso Nacional donde el partido gubernamental pretende obtener manipulando al movimiento campesino el apoyo para este anteproyecto.	-La exposición de motivos recoge los elementos fundamentales de avance del sistema internacional: avances en el derecho a la alimentación, conclusiones de las cumbres sobre alimentación de FAO y las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural celebrada en Porto Alegre en el año 2006. -El Art. 3 define que el objetivo de la reforma agraria es apoyar la viabilidad de la agricultura campesina como base de la estructura agropecuaria nacional que garantiza la soberanía alimentaria. -El Art. 4 declara que la tierra de reforma agraria es un bien público de uso social en cuya propiedad se combinan las formas pública, privada, mixta y social –cooperativa o comunitaria. -El Art. 5 de la ley establece los objetivos de la reforma agraria, entre ellos, eliminar el latifundio, inventariar y captar las tierras susceptibles de incorporarse a la reforma agraria, planificar la producción, coordinación de las políticas, intervenir en los mercados para evitar crisis alimentarias. -El Capítulo II se dedica a la organización del IRADER y actualizar su funcionamiento para hacerlo más coherente y más operativo. -El Capítulo IV se dedica al inventario de las tierras del estado susceptibles de ser destinadas a la reforma agraria. El anteproyecto recupera el concepto de la parcela de reforma agraria como “Bien de Familia” en el Capítulo VIII. Carga sobre la propiedad que impide su enajenación o traspaso salvo la posibilidad de volver de nuevo a manos del IRADER.	-Es un anteproyecto de ley que lo que hace es crear un Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Esto es así respondiendo a la misma historia dominicana en este tema. Las organizaciones valoraron que era más fácil avanzar respetando este esquema. -El proceso de elaboración fue muy participativo y discutido de forma intensa por las 17 organizaciones de la ANC y asesorado por un número importante de expertos de todo nivel. Al mismo tiempo se dialogó con otras organizaciones agrarias y con otras instituciones del país. -El resultado de la propuesta es bueno y además sobre todo apegado a la realidad de lo que ya había pero profundizando en determinados aspectos para dar mayor coherencia a la política nacional. -El anteproyecto está en el Congreso pero el proceso es demasiado lento. La Comisión encargada de hacerlo avanzar no le dedica la prioridad que el movimiento campesino espera.

PROYECTO. REPUBLICA DOMINICANA. Anteproyecto de Ley del Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Presentada el 17 de abril de

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-El 15 de mayo de 2007 y después de 8 meses de intenso trabajo el movimiento campesino logró descarrilar la propuesta gubernamental. Del Congreso salió una comisión encargada de elaborar un anteproyecto de ley. En la comisión participaron 3 representantes del movimiento campesino. -A pesar de la participación del movimiento campesino en la comisión, se decide comenzar el proceso para la elaboración de un anteproyecto de ley propio que sería debatido a nivel interno y defendido políticamente. -Tras muchas movilizaciones y más de 100 talleres de debate interno en todo el país, el 17 de abril de 2008 se lleva al Congreso de la República. En discusión en la comisión formada en el congreso para su tramitación y con la cual el movimiento debate desde entonces.	-El capítulo VI se dedica a declarar válidos todos los motivos recogidos en el Código Agrícola del año 1972 para captar tierras para la reforma agraria. De esta manera todas las leyes que se encargaban de desarrollar cada uno de estos puntos se mantienen en vigor. Realmente un catálogo de leyes con elementos muy positivos para la soberanía alimentaria pero que no se llegaron a aplicar. -El capítulo IX desarrolla las formas que el IRADER tendrá para apoyar la agricultura familiar. -El capítulo X habla de las modalidades de asentamiento de reforma agraria que se pueden crear: asentamientos individuales o familiares, asentamientos asociativos o cooperativos y asentamientos colectivos o comunitarios. Un cuarto tipo es el asentamiento agroforestal. De esta forma se consolida un tipo de asentamiento ya desarrollado y que engloba 3.900.000 hectáreas de tierra. -Los siguientes capítulos se dedican a temas que se han quedado atascados en el transcurso del tiempo como son: titulación definitiva, resolución de conflictos, saneamiento de la titularidad de la tierra y otros.	-El marco político nacional no apoyo una propuesta de este tipo con lo cual el sentido va en dirección opuesta al resto de las medidas.

Fuente. Documento editado por la ANC. Anteproyecto de ley del IRADER. 17 de abril de 2008

Cuarto caso. Proceso de elaboración de la Ley de Tierras en Ecuador

PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE TIERRAS EN ECUADOR

ORIGEN Y MARCO POLÍTICO	METODOLOGÍA Y PROCESO	ORIENTACIONES DE CONTENIDO
La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) es un organismo del Poder Ciudadano (Constitución Ecuador 2008 - Art. 95) instituido por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (Constitución Art. 281, LORSA – R.O. 583 del 5 de mayo del 2009) y reformada el pasado 27 de diciembre de 2010, en la cual se reforma su nombre, atribuciones y competencias. Dentro de las atribuciones que le corresponden a la COPISA se incluyen según el artículo 34 las siguientes: a. Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; …" b. Proponer y recomendar a las diferentes instancias de gobierno sobre la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la soberanía alimentaria; c. Proponer normas y acuerdos para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria por parte de instituciones públicas y privadas.	El 27 de enero de 2010 se llegó al acuerdo sobre el proceso para desarrollar la ley de tierras. Se acordó un ciclo de más de 25 talleres en todo el país para recoger insumos para la elaboración de la Ley de Tierras. Entre marzo y junio de 2011 fueron desarrollados estos talleres. En los talleres se siguió una metodología diseñada por la Conferencia Interinstitucional para la Soberanía Alimentaria recogidas en el documento técnico que lleva el nombre de Herramientas metodológicas para la participación: Ley de Tierras. El documento consta de elementos indispensables para el análisis de la Ley de Tierras, donde se profundizan contenidos como: el nuevo marco legislativo en referencia al Régimen de Soberanía Alimentaria (Constitución 2008, LORSA) y lo que demanda dicha normativa sobre lo que debería tener una nueva legislación de Tierras (definición de latifundio, procedimientos de adjudicación de tierras ancestrales, proceso de redistribución, definición del fondo de tierras, etc.), se discuten las ausencias de contenidos necesarios para una Ley de Tierras que no están explicitas en la actual norma legislativa, y se sugieren temas de análisis como es el control de fenómenos de reconcentración de la tierra, la seguridad de la propiedad, la reglamentación de la mediería y el alquiler, el control de la fragmentación, etc.	COPISA para facilitar los debates en torno al futuro de la nueva Ley de Tierras plantea cuatro temas estratégicos: 1.Garantizar el acceso a la Tierra: definición de las diferentes formas de uso y acceso a la tierra: individualmente, colectivamente. 2. Regular la propiedad: para asegurar que se cumpla la función social y ambiental, y prohibir el latifundio y la concentración de tierras, evitando la reconcentración y la fragmentación. 3. Organizar la redistribución: para asegurar mayor equidad, en un proceso transparente, con el fondo de tierras. 4. Institucionalidad: para asegurar la administración de las tierras, mediar en los conflictos, con la participación de las organizaciones representativas en la definición de las políticas.

PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE TIERRAS EN ECUADOR		
ORIGEN Y MARCO POLÍTICO	**METODOLOGÍA Y PROCESO**	**ORIENTACIONES DE CONTENIDO**
Esta institución es un organismo facilitador de un proceso que integra a entidades de la sociedad civil y espacios de participación ciudadana plurinacional e intercultural, y organismos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en un ejercicio de co-legislación. En mayo de 2010, se subscribió un acuerdo con la FENOCIN para desarrollar un ciclo de talleres sobre la metodología de construcción de leyes para la soberanía alimentaria.		

Fuente. Documentos informativos generados por la Conferencia Interinstitucional para la soberanía alimentaria de Ecuador.

Quinto caso. Ley de Administración Nacional de Tierras de Panamá. Aprobada 2010

PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	PRINCIPIOS Y OBETIVOS	TIERRAS DISPONIBLES, CAPTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN	VALORACIÓN GENERAL
-Entre los años 2000 y 2006 se desarrolló en Panamá una intensa lucha social que dividió al movimiento campesino. El origen estaba en la ampliación del Canal de Panamá con un nuevo juego de exclusas que significaba la inundación de 80.000 Has de tierra en un país de las dimensiones de Panamá. Se creó una Coordinadora Campesina contra los embalses que chocó con enormes dificultades de comprensión social y política y además con el rechazo de la organización campesina APENOC partidaria de la negociación con la ACP. -Finalmente el proceso de ampliación se desarrolló lo que obligó al gobierno a buscar una solución para más de 20.000 familias campesinas. Fruto de este proceso y de la elaboración del nuevo catastro financiado por el BM necesario para la expropiación de las tierras del canal surge la necesidad de esta ley. -La disminución de la tierra agrícola en el país es evidente frente a la presión del desarrollo urbanístico e industrial sobre todo por la expansión de las maquilas.	La Ley crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras como única competente para abordar los temas relacionados con cualquier clase de tierra y situación. En esta función integra a otras instituciones que antes de la ley estaban dispersas. Entre ellos la Dirección Nacional de Reforma Agraria antes dependiente del Ministerio de Agricultura. No es una ley de reforma agraria, es más una ley que organiza la administración del suelo en un país con fuertes presiones en este sentido. Los objetivos están recogidos en el Art. 4 y entre ellos destaca: velar por el respeto a los derechos de propiedad y posesión de buena fe, ente especializado en la gestión y adjudicación de tierra, establecer una política sobre tierras indígenas con su participación, asistir a la solución de disputas y conflictos, y garantizar la seguridad de la tierra. Define como función social de la tierra el uso con fines turísticas, mercantiles o comerciales (resulta gráfica esta apreciación).	La ley crea el catastro multifinalitario. El catastro no solo recogerá la información predial de las fincas sino hará una evaluación de su potencial productivo a efectos de planificación de la producción. La estructura institucional: Autoridad (depositaria de las prerrogativas), Consejo nacional de Tierras (órgano decisorio y deliberativo donde participan las organizaciones campesinas e indígenas), Secretaría técnica y cinco órganos operativos el primero de los cuales está dedicado a la titulación y adjudicación de tierras y el cuarto a la demarcación y administración de tierras indígenas. De los 30 puntos de que consta el Art. 7 dedicado a las funciones de la Autoridad, tan solo tres tienen relación directa nominal con aspectos de la reforma agraria: s.21 donde se establece la posibilidad de adjudicar tierras a familias agrarias de escasos recursos, la s.23 que establece como función la demarcación de las comarcas indígenas y la s.3 que establece entre las funciones de la planificación del suelo la promoción del desarrollo agrícola, aunque sin ningún tipo de orientación	-La ley significa un claro retroceso de la reforma agraria como instrumento de política en el país. La ley supone el cierre de la Dirección Nacional de Reforma Agraria. -La ley responde al proceso vivido en el país en los últimos 10 años que se debatió en torno a la ampliación del Canal de Panamá. El proceso fue destructivo para el sector campesino que se plegó a los intereses del desarrollo de otros sectores internacionales. -La ley es puramente catastral y registral como su nombre indica y los preceptos más desarrollados son los relativos al reconocimiento de los derechos y el registro, así como el sistema de información catastral. -La única posibilidad es que otras leyes desarrollen los preceptos antes indicados relativos a las tierras indígenas, y a la adjudicación de tierras para familias agrarias con escasos recursos.

PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá			
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	**PRINCIPIOS Y OBETIVOS**	**TIERRAS DISPONIBLES, CAPTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN**	**VALORACIÓN GENERAL**
-Por otra parte existen derechos históricos de los pueblos indígenas que no han sido respetados ni desarrollados y una zona de conflicto en la frontera con Colombia en el río Darien que resulta casi inaccesible.	No obstante la ley define términos como actividad agraria, finca rústica, tierras ociosas y otros, como adjudicación, que reconoce la posibilidad de adjudicar la propiedad de las tierras a las comunidades y entes locales (Art. 5).	Sí que establece en los Art. 35 y 36, como funciones especiales, desarrollar el plan en la áreas declaradas de titulación masiva con arreglo a la ley 24 de 2006.	

Fuente. Ley de Administración Nacional de Tierras. Panamá. Octubre de 2010.

Sexto Caso. La política de tierras del Estado Plurinacional de Bolivia[38]

La Política de Tierras de Bolivia la conforma una serie de nuevos instrumentos político-legales promulgados desde el año 2006 hasta el 2010 sobre la base de la ley 1715 de 1962 de Reforma Agraria. La intención es hacer girar la política de tierras hacia los objetivos políticos contenidos en la nueva constitución del estado plurinacional compatibilizando muchas situaciones, tradiciones y cosmovisiones.

Primer elemento. Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente para la revolución rural agraria y forestal. Octubre de 2007.

Dentro del Plan sectorial, el primer eje de políticas se refiere a la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra. Entendemos que una reforma agraria integral comprende todos los elementos políticos contenidos en el plan, sin embargo en este trabajo acotaremos aquellos exclusivamente centrados en la tierra como elemento estructural. Destaca[39] el hecho de que a pesar de que la primera estrategia sea la de eliminar el latifundio, en los programas no hay ninguna referencia específica a este asunto, tan solo la referencia al saneamiento y titulación. Entendemos que al hacer el saneamiento el latifundio será más visible y entonces se actuará, sin embargo un programa para erradicarlo requiere de otras actuaciones; identificarlo, sanearlo, catalogarlo, valorarlo etc. …

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS	COMPONENTES
1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques.	1.1 Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales para la Nación	1.1.1 Implementación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.	-Dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos -Consolidación de los derechos territoriales indígenas en TCO's de tierras bajas y tierras altas -Agrupación de tierras minifundistas (viabilidad productiva) -Consolidación de tierras productivas
	1.2 Distribuir y redistribuir tierras	1.1.2. Implementación del Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.	

[38] *Este análisis ha sido tomado íntegramente del estudio realizado por Gloria Ruiz Arrieta como consultoría para Veterinarios Sin Fronteras, Coordinación Regional de Bolivia y Mundubat en el año 2010 y que lleva por título "Estudio sobre políticas agrarias en Bolivia para la Soberanía Alimentaria".*

[39] *Las notas son del autor de este trabajo y no opiniones de la autora del estudio.*

Segundo de los elementos político. Nueva Política de Tierras. 2008.

1. Transformación de las Estructuras de acceso y la tenencia de la tierra	1. Mecanismos de Recuperación de Tierras al Dominio del Estado	-Reversión -Explotación
	2. Distribución y redistribución de tierras fiscales	-Dotación colectiva a comunidades campesinas y pueblos indígenas -Institucionalidad estatal para la distribución de tierras -Financiamiento de la Nueva Política de Tierras
	3. Sistema de Administración de Tierras	El Plan Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agraria incluye: a. Priorización del saneamiento en áreas potencialmente fiscales, en presuntas tierras de latifundio o de engorde y priorización de las demandas de los pueblos indígenas originarios b. Garantía eficaz de ejecución del proceso que elimine al máximo los fraudes en el proceso, tanto por acción u omisión, previéndose las sanciones correspondientes. c. Ejercicio del control social, para lograr una efectiva y racional participación de la sociedad agraria bajo reglas claras. d. Reconstrucción institucional del INRA, tanto a nivel nacional como departamental, fortaleciendo su capacidad de ejecutar sus actos dentro del nuevo marco legal. e. El INRA será el único responsable de la ejecución del proceso de saneamiento, eliminándose la contratación de empresas privadas demostrándose así la recuperación plena de la autoridad del Estado. f. Uso de metodologías y tecnologías adecuadas para reducir tiempos y racionalizar costos, así como también para un mejor control técnico del proceso. g. Sistematización de clasificación de uso de tierra y bosque h. Mercado y arrendamiento de tierras i. Sistema Tributario sobre la Tierra

2. Dinamización de las capacidades de gestión en nuevos asentamientos y tierras	2.1 Modalidades de distribución de tierras	-Dotación colectiva a comunidades en Nuevos Asentamientos Humanos -Consolidación de los derechos territoriales indígenas en TCO de Oriente y Occidente
3. Dinamización de las capacidades de gestión en nuevos asentamientos y tierras comunitarias de origen	3.1 Fundamentos para la organización de comunidades indígenas y campesinas	-Fundamentos Socioculturales -Fundamentos de Gestión Económica: a. Producción de alimentos b. Producción comercial
	3.2 El rol de las organizaciones	-Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas -Organizaciones Económicas Indígenas y Campesinas -Empresas Agrícolas, Ganaderas y Forestales

El Plan Nacional de Tierras desarrolla la primera de las políticas del Plan Nacional y la política 5 está dedicada al desarrollo de las comunidades indígenas. En este sentido su realización es impecable puesto que define de forma clara lo que el estado debe hacer en los próximos años para lograr los objetivos establecidos.

Tercero de los elementos. Los llamados "Siete Surcos"

Conjunto de decretos emitidos para clarificar, interpretar de manera adecuada o corregir algunas de las cuestiones necesarias para la aplicación de la política nacional de tierras.

SIETE SURCOS			
DECRETO SUPREMO	**ARTÍCULOS RELEVANTES**		
DS 28732	Artículo único. Deroga el Decreto Supremo No. 28140, de fecha 17 de mayo de 2005.		
D.S. 28733 del 2 de Junio de 2006	Artículo Primero (Objeto) El presente Decreto Supremo tiene por objeto destinar exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso.	Artículo segundo: Se define como pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias: a las comunidades extractivistas, comunidades de trabajadores asalariados del campo en todos sus rubros productivos y todas las modalidades de relación y dependencia laboral y comunidades de colonizadores.	Disposiciones finales Se crea el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF), a cargo de la Dirección Nacional del INRA. Se crea el Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB), a cargo de la Dirección Nacional del INRA.
DS 28734	Articulo único. Introducir modificaciones al contenido del Decreto Supremo 28160 del 17 de mayo de 2005.		
DS 28735	Artículo primero. El objeto del presente Decreto Supremo es el de adecuar criterios para la fijación del valor concesional de adjudicación simple, en favor de colonizadores individuales, en la subzona Santa Cruz.	Artículo segundo. Las unidades económico familiares objeto del presente Decreto Supremo estarán sujetas a la fijación del valor concesional, cuando la extensión superficial total no supere las sesenta y cinco hectáreas (65 Ha.), siempre que no se exceda las cincuenta hectáreas (50 Ha.) de terreno cultivable.	Artículo cuarto. Las disposiciones del presente Decreto Supremo, bajo ningún argumento, podrán ser utilizadas para encubrir fraccionamiento de propiedades.

SIETE SURCOS			
DECRETO SUPREMO	**ARTÍCULOS RELEVANTES**		
DS 28736	Articulo Primero (Objeto) Declarar de Emergencia Nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para cuyo efecto el Estado Nacional dispondrá de todas sus capacidades, a requerimiento de los órganos del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en un plazo no mayor a tres meses, deberá determinar el grado de avance del proceso de saneamiento en todo el territorio nacional, documentación que deberá ser remitida a la máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria.	Artículo segundo. Se garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de saneamiento en todas las modalidades. La no participación de éstos representantes no suspende ni anula la ejecución de ningún acto programado. El Defensor del Pueblo, mediante sus órganos competentes, podrá intervenir en dichos procesos en el marco de sus atribuciones, así mismo cualquier persona podrá solicitar información del proceso de saneamiento.	Artículo tercero. Priorizar y garantizar la participación en el proceso de saneamiento y titulación para las mujeres jefas de familia. En caso de matrimonios y de uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales y/o certificados de saneamiento, serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes.
DS 28737	Artículo 1. (objeto). El presente Decreto Supremo tiene por objeto regular los procesos de selección y contratación de personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria, estableciendo, como norma específica, los principios y lineamientos que deberán ser observados en estos procesos; el ámbito y forma de participación y control de organizaciones sociales y de la sociedad civil, para garantizar transparencia.		Artículo 6. (Participación de organizaciones sociales). Las organizaciones sociales y de la sociedad civil participarán como veedores en los procesos de selección y contratación de personal. La inasistencia de las organizaciones sociales y sociedad civil que hubieren sido invitadas a participar en los procesos de contratación no dará lugar a la nulidad del proceso.
DS 28738	Artículo único. Deroga el Decreto Supremo No. 28148, de fecha 17 de mayo de 2005, manteniendo vigentes con carácter excepcional, las modificaciones al Reglamento de la Ley No. 1715 aprobado por el Decreto Supremo 25763.		

Cuarto elemento. La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA

La Ley INRA, promulgada en 1996, contiene un conjunto de postulados que, a la vez que incorporan las demandas de los pueblos indígenas, también introducen las políticas propias del neoliberalismo. A continuación señalamos los elementos más relevantes de esta ley: se establece el carácter social de la pequeña propiedad, (art. 53) se establece la reversión de tierras ociosas a favor del Estado (Art. 52 y 58), el cumplimiento de la Función Económico Social, se garantizan los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, respetando sus usos y costumbres, (Art. 2 y 3), se desconoce el latifundio (Art. 51. 52), se establece la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen a favor de los pueblos indígenas (Art. 3, 41, 72) y se regula el proceso de saneamiento (Art. 64 al 73). Al mismo tiempo, la Ley 1715, entre los artículos más polémicos y desfavorables a los intereses de los pueblos indígenas establece: la mercantilización de tierras (Art. 42), no limita la extensión de la tierra lo que equivale a legitimar el latifundio (Art. 41), introduce el pago de impuestos como prueba en contra del abandono de la tierra y por tanto para impedir la reversión de las tierras ociosas (Art. 52) y establece el auto-avalúo por parte del propietario para determinar la base imponible del impuesto (Art. 4).

Quinto elemento Ley N° 3545 de 28 de 28 de noviembre de 2006 "Modificación De La Ley Nº 1715 Reconducción de la Reforma Agraria"

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"

ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS RELEVANTES
Artículo 1	Se describe el objeto de esta ley, que será la modificación de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria", y compatibilizar sus disposiciones a la Ley 3351 de 21 de Febrero de 2006 "Ley de Organización del Poder Ejecutivo".
Artículo 2 (Incluye los parágrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X)	III. La Función Económico Social (FES) comprende Áreas aprovechables, de descanso, servidumbres ecológicas, y de proyección de crecimiento. IV. La FS o FES, se verificara en campo. V. El área de proyección de crecimiento en la mediana propiedad es del 50%, y de la empresa agropecuaria del 30%. VI. Son áreas de descanso que tuvieron rotación, mejoras e inversiones productivas identificables. VII. En predios de actividad ganadera se tomara en cuenta la carga animal, las áreas silvopastoriles y áreas de pasto cultivado. VIII. En áreas forestales se verificará la conservación y protección de la biodiversidad de acuerdo a norma. IX. Las servidumbres ecológicas legales por limitaciones de uso y aprovechamiento, no requerirían cumplir la FES. X. La superficie aprovechada es la que se encuentra en producción, o la que corresponde a la cantidad de ganado existente. XI Los desmontes ilegales no constituyen FES.
Artículo 3 (Modifica el parágrafo III del Artículo 4)	El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de comunidades campesinas indígenas originarias, quedan exentos del impuesto a la propiedad agraria.
Artículo 4 (modifica el numeral 2 del Artículo 6)	Se modifica la denominación por Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA).

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 5 (incluye el numeral 5 del parágrafo I del Artículo 8).	Se otorgaran personerías jurídicas a los pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, y sus organizaciones a todos los niveles, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, en la ley de Participación Popular, y la Constitución.
Artículo 6 (sustituye denominación).	Se sustituye la denominación de la Sección II, Capítulo I, Título II de la Ley Nº 1715, por MDRAyMA en lugar de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
Artículo 7 (sustituye los parágrafos I y II, se agrega el parágrafo III en el Artículo 9).	El MDRAyMA tiene como atribución en materia agraria, determinar las estrategias, normas y políticas que promoverá el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Producción y Microempresa, coordinaran la apertura de mercados internos y externo con las organizaciones de productores comunitarios, campesinos, colonizadores y empresarios agropecuarios.
Artículo 8 (sustituye el parágrafo I del Artículo 11)	La Comisión Agraria Nacional (CAN) se compone por: 1. El Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, en calidad de Presidente. 2. El Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente. 3. El Viceministro de Tierras. 4. El Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario. 5. El Viceministro de Riego. 6. El Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente. 7. El Viceministro de Justicia Comunitaria.8. El Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 9. El Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional – CONFEAGRO. 10. El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB. 11. El Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB. 12. El Apumallku del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo – CONAMAQ. 13. El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia – CSCB. 14. El Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia – CONGABOL. 15. La Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa. 16. El Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia – CFB.
Artículo 9 (sustituye el Numeral 8 y se incluye una atribución al Artículo 13).	El numeral 8 señala que el control social institucionalizado velará por el cumplimiento de la FES de los fundos agrarios. EL numeral 13 indica una nueva atribución "Impulsar y presentar planes o políticas de expropiación de tierras por causa de utilidad publica establecida en la presente Ley."
Artículo 10 (modifica el parágrafo i del Artículo 14)	La CAN sesionará con la asistencia de 12 de sus miembros, por convocatoria de su presidente con 7 días de anticipación, o con la presencia de la totalidad de sus miembros en cualquier momento.
Artículo 12 (sustituye el parágrafo I del Artículo 17)	Se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como entidad pública dependiente del MDRAyMA.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 13 (sustituye los numerales 6 y 7 del Artículo 18)	6. Se expropiarán fundos agrarios a solicitud de parte por causa de utilidad pública en los términos de esta Ley. 7. Se revertirán tierras de oficio o por denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias, Departamentales y Organizaciones Sociales.
Artículo 16 (sustituye los numerales 2, 4 y se incluye una atribución, por lo que el numeral 13 se convierte en numeral 14 del Artículo 26)	2. Instar al MDRAyMA a elaborar normas sobre el uso de la tierra y clasificarlas según sus características. 4. Se denunciará la reversión de tierras. 13. Se planteará la necesidad de reversión de tierras por causal de conservación y protección de la biodiversidad.
Artículo 17 (se sustituye la redacción del artículo 30)	Se dispone que la judicatura agraria es el órgano de administración de justicia agraria.
Artículo 21 (Sustituye el numeral 3 del Artículo 36)	Se deben conocer los procesos contencioso-administrativos en materia agraria, forestal y de aguas.
Artículo 23 (Sustituye los numerales 7 y 8 del parágrafo I del Artículo 39)	7. Conocer interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios. 8. Conocer otras acciones reales, personales y mixtas relacionadas con la propiedad agraria.
Articulo 24 (Incluye el parágrafo III en el Artículo 41)	De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, el carácter de patrimonio familiar no requiere de declaración judicial expresa.
Artículo 25 (Sustituye el parágrafo I del Artículo 42)	Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el INRA en base a los planes de uso de la tierra
Artículo 26 (Sustituye el Artículo 47)	El Servicio Nacional Reforma Agraria, no podra dotar tierras a: El Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Viceministros y personal jerárquico, Senadores y Diputados Nacionales, Contralor General de la República, Presidente y Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional de la Nación; Presidente y Vocales del Tribunal Agrario Nacional y Jueces Agrarios, Presidente y Vocales de las Cortes de Distrito; Fiscal General de la República, Consejo de la Judicatura, Superintendente General y Superintendentes, Prefectos y Subprefectos, Alcaldes y Miembros del Concejo Municipal, funcionarios y empleados del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y miembros y funcionarios dependientes del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 27 (Sustituye el Artículo 48)	La propiedad agraria no podrá dividirse más allá de los límites de la pequeña propiedad.
Artículo 28 (Sustituye el Artículo 51)	Se revertirán las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo.
Artículo 29 (Sustituye el Artículo 52)	Es causal de reversión el incumplimiento de la FES.
Articulo 30 (Sustituye el Articulo 53)	No se podrán revertir el solar campesino, las tierras comunitarias ni las comunales tituladas colectivamente por el SNRA.
Artículo 31 (Sustituye el parágrafo I del Artículo 56)	Los acreedores hipotecarios podrán intervenir el procedimiento de reversión, a fin de preservar sus derechos.
Artículo 32 (Sustituye el Artículo 57)	El INRA procederá a la reversión de tierras de acuerdo a lo dispuesto en esta ley. Concluido el saneamiento, la verificación de la FES solo podrá ser verificada después de 2 años. El INRA podrá disponer de medidas precautorias para asegurar la ejecución de sus resoluciones. Se garantiza la participación del control social en lo procedimientos.
Artículo 33 (Sustituye el Artículo 58)	"La expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública calificada por Ley o por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad y según reglamento de la presente Ley, previo pago de una justa indemnización.
Artículo 34 (Sustituye el parágrafo II y IV del Artículo 59)	II. Las tierras expropiadas según causal señalada en el parágrafo I, numeral 1 del presente articulo, serán dotadas de oficio a los pueblos indígenas originarios. IV. Las tierras expropiadas por incumplimiento de FES en pequeñas propiedades serán dotadas a la organización social que correspondan para sus miembros.
Artículo 35 (modifica el artículo 60)	I. La indemnización por expropiación sera calculada en cuenta al valor del mercado de tierras, mejoras, inversiones productivas, y otros criterios verificables. II. Los titulares afectados podrán solicitar ser indemnizados con extensiones de tierras con valor equivalente. III. El propietario cuyas tierras hayan sido expropiadas no estaobligado a entregar las mismas hasta el pago total de indemnización.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 36 (Modifica el parágrafo V del Artículo 61)	V. La resolución de expropiación será dictada por el Director Nacional del INRA, y solamente podrá ser impugnada por el Tribunal Agrario
Artículo 37 (Sustituye el Artículo 62).	La inscripción de la propiedad expropiada en el Registro de Derechos Reales no requería escritura publica, bastara con la resolución administrativa.
Artículo 38 (Incluye el numeral 8 en el Artículo 66)	8. La reversión de predios con titulo exento de vicios de nulidad que no cumplan la FES.
Artículo 40 (El Parágrafo IV se convierte en Parágrafo V y se incluye el parágrafo IV del Artículo 75)	Los procesos agrarios anteriores a las nuevas disposiciones, serán reconocidos como validos para el proceso de saneamiento.
Artículo 41 (Incluye el principio de función social y económico social en el Artículo 76).	El principio de la FES, es el cumplimiento de la FES conforme al artículo 166 de la CPE.
Artículo 42 (Incluye los parágrafos III, IV Y V a la disposición final décimo cuarta)	III. Los Títulos Ejecutoriales sometidos al saneamiento, serán valorados como tales cuando cuenten con antecedentes de su tramitación. IV. Procederá la reposición de expedientes y procesos agrarios que se hubieran extraviado o desaparecido. V. Los registros servirán para acreditar la existencia de un tramite o proceso agrario.
Disposición transitoria quinta (procedimiento especial de saneamiento sin más trámite)	Se establece el procedimiento especial de saneamiento sin más trámite para las propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola.
Disposición transitoria séptima (carga animal).	Se tomará en cuenta la relación de cinco (5) hectáreas de superficie por cabeza de ganado mayor. Un vacuno equivale a diez cabezas de ganado menor; los camélidos se tomarán como ganado mayor.
Disposición transitoria décimo primera	Todas las Tierras Fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Disposición final tercera (beneficiario en los títulos de tierras comunitarias de origen).	En los títulos ejecutoriales que se emitan como resultado del proceso de saneamiento y procesos de dotación a favor de los pueblos indígenas y originarios como Tierras Comunitarias de Origen, necesariamente se deberá consignar como beneficiario o titular al pueblo indígena y originario
Disposición final sexta (posesión de pequeñas propiedades).	Cuando la posesión legal se encuentre dentro del margen considerado para la pequeña propiedad agrícola, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad, siempre que existan tierras disponibles.
Disposición final séptima (control social)	Se garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales, en los procesos de saneamiento.
Disposición final octava (equidad de género).	En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges convivientes que se encuentren trabajando la tierra. Se procederá de igual forma en casos de copropietarios mujeres y hombres.
Disposición final décimo primera (apoyo a comunidades dotadas con tierras fiscales)	El Estado apoyará técnica y económicamente a las comunidades campesinas, indígenas y originarias, beneficiadas con dotación de tierras fiscales, para el efectivo desarrollo de sus potencialidades productivas

Los planes gubernamentales y la normativa legal que regula el acceso y tenencia de tierras y bosques, se orienta básicamente a cumplir dos postulados: Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales a favor del Estado (reversión y expropiación) y garantizar la distribuir y redistribuir tierras. Estas dos políticas, forman parte del PND, de la "Revolución Agraria, Rural y Forestal", de la "Nueva Política de Tierras" y están implícitas en la normativa legal. Estos objetivos se logran a través del procedimiento de saneamiento de tierras, llevado a cabo por el INRA y regulado por la Ley de Reconducción Comunitaria, que introduce modificaciones a la Ley 1715. El saneamiento de tierras consiste básicamente en la regularización de la propiedad agraria a través de la titulación, y la comprobación del cumplimiento de la Función Económico Social, para determinar su reversión al Estado, si corresponde, en calidad de tierras fiscales para su posterior dotación.

Muchos de los aspectos señalados en los Decretos Supremos agrupados bajo la denominación de “Siete Surcos”, serán retomados en La ley de Reconducción Comunitaria que modifica varios artículos de la Ley 1715, sin embargo el D.S. 28736 reconoce la necesidad de continuar con el proceso de saneamiento, lo que se establecerá como ampliación del plazo que debía vencerse el 2006, según la Ley INRA, en la ley de Reconducción Comunitaria, que señala como plazo final del saneamiento el año 2013. En términos generales, la Ley 3545, modifica y amplía la Ley INRA en lo referente a: las definiciones de la Función Económico Social, se modifica la conformación de la CAN, incorporando al CONAMAQ, CONGABOL y FNMCIO-BS, incorpora como causal de reversión la conservación de la biodiversidad, excluye el pago de impuestos como prueba de cumplimiento de la FES, agiliza la inscripción de la propiedad expropiada en el Registro de Derechos Reales al no requerir escritura pública, bastando con la resolución del INRA, se incluye como finalidad del saneamiento la reversión de predios con título exento de vicios que no cumplan la FES, se compatibiliza el principio de la FES con el art. 166 de la CPE, se dispone que todas las tierras fiscales disponibles serán dotadas a favor de los pueblos y comunidades indígenas campesinas y originarias, sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente, privilegiando la propiedad colectiva de las tierras. Se instituye que los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, y del mismo modo en caso de copropietarios mujeres y hombres, inscribiendo primero el nombre de la mujer. Por otro lado la CPE, en su artículo 398 establece la extensión máxima de la propiedad agraria, aunque solamente con carácter para lo venidero y no retroactivamente. Esto constituye, junto a la normativa interna y reglamentos del INRA e instituciones conexas, el marco legal general para el cumplimiento de las políticas agrarias de modificación de la tenencia y acceso a la tierra. Uno de los problemas del saneamiento está vinculado a la forma de titulación que establece la disyuntiva entre la propiedad colectiva o la propiedad individual, con marcada orientación hacia la titulación comunitaria, puesto que se señala que las tierras fiscales se dotarán exclusivamente en forma colectiva. Esto que evidentemente pone candado a la distribución indiscriminada de tierras fiscales a favor de personas individuales, como ocurrió anteriormente, también posee otra faceta, cuando se aplica a la situación de las Tierras Altas, donde coexisten la propiedad individual y colectiva. Es en estas regiones, donde la titulación colectiva no ha tenido tanto éxito, y más bien han surgido voces para introducir la titulación “mixta” (individual y colectiva). (Chumacero (coord.) Reconfigurando Territorios. Reforma Agraria, control territorial y gobiernos indígenas de Bolivia, Fundación Tierra, 2010). Otro problema es que los mecanismos técnicos, administrativos y económicos para la efectivización del saneamiento no se han modificado sustancialmente de manera positiva, de forma que se superen los obstáculos que dieron lugar al avance sumamente lento y pesado del proceso. A esto se añade, que el saneamiento como proceso en sí mismo, se caracteriza por ser muy costoso y de mucha complejidad. Por otro lado, quizá lo más importante, el saneamiento aunque ha permitido la titulación a favor de pueblos y comunidades indígenas, no garantiza por sí mismo la modificación de la distribución de tierras en el país, especialmente en el oriente boliviano, donde un porcentaje mayoritario corresponde a la gran propiedad agraria para la producción capitalista.

BIBLIOGRAFÍA

- Bojic Bultrini, D. bajo la supervisión técnica de Vidar, M. y con la valiosa contribución de Knuth, L. *Guía para legislar sobre derecho a la alimentación*. FAO. Roma, 2010.
- Lorenzo Cotula, Moussa Djiré y Ringo W. Tenga. *Right to food and Access to natural resources*. FAO. Roma, 2011.
- Vía Campesina y FIAN Internacional. *Comentario sobre política de tierras y desarrollo del Banco Mundial*. Campaña Global por la Reforma Agraria. Abril de 2004.
- Banco Mundial. *Informe y documento de posición. Política de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Washington, 2003.
- FAO. *Carta Campesina o Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria 1979*. Roma, 1979.
- FAO. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. ICARD. C/2006/REP. Porto Alegre, 2006.
- GRAIN. *El proceso de acaparamiento de tierras por seguridad alimentaria y negocios en el 2008. Documento de análisis*. Octubre 2008.
- FIAN Internacional. *Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las directrices de la FAO sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales*. Documento. Heidelberg, Marzo 2011.
- AG de Naciones Unidas. *Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales*.
- FAO. Herrera, A. y Guglielma da Passano, M. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra, Manuales sobre tenencia de la tierra,* No. 2, Roma, 2006. Y, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre la tenencia de la tierra*, No. 3. Roma, 2003.
- FAO. *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9, p. 3. Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*. Roma. 2007.
- Knight, R. S. *Statutory recognition of customary land rights in Africa. An investigation into best practices for lawmaking and implementation*. Legislative study. FAO. Roma, 2011.
- Osman Alhassan. *Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia en Ghana. Algunas consideraciones para la mejora*. CIRADR. Instituto de estudios africanos de la Universidad de Ghana. 2006.
- CIRADR. *Políticas y prácticas para mejorar el acceso a la tierra y seguridad en la tenencia en Etiopía*. Action Aid Etiopía. Enero 2006.
- COCOCH y Red SARA. *Propuesta de Ley de Reforma Agraria. Presentada al Congreso*. Honduras, Febrero 2008.
- Alianza ADRI. *Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral*. Guatemala, 2006.
- Ruiz Arrieta, G. *Estudio sobre políticas agrarias en Bolivia para la Soberanía Alimentaria*. Veterinarios Sin Fronteras, CRB y Mundubat. 2010.

JURISPRUDENCIA

- *Sesana, Setlhobogwa and Others v. Attorney General, High Court • of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].*
- *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.*
- *Attorney General v. Akonaay, Lohar and Another, (1997) TLR 80 [Tanzania)*
- *SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001*
- *Instrucción de la Directora General de Fiscalía del Ministerio Público (MP) para los fiscales a nivel nacional "sobre la posición a asumir por parte de los agentes del M.P. en relación a las medidas sustitutivas en presuntos delitos de usurpación". Este circular del agosto 2008*

LEGISLACIÓN

- *Tanzania .Ley de tierras aldeanas de Tanzania 1999. (The villaje land act 1999)*
- *Angola. Ley 9 – 04 de 9 de diciembre de 2004 sobre tierras. (Land Act 2004)*
- *Mozambique. Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997. Ley de Tierras.*
- *Uganda. Ley de Tierras (nº 16/97) de Uganda. (Land act 1997)*
- *Botswana. Tribal Land Act. (nº 59) 1968 y correcciones de 1979 y 1993 (land board)*
- *Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000*
- *Sudáfrica. Nº 11 de 2004 Cmomunal Land Rights Act 2004*
- *República Dominicana. ley 5879 de 27 de julio de 1962 que crea el Instituto Agrario Dominicano*
- *República Dominicana. Código Agrario. 27 de julio de 1972.*
- *Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola. 2006 de 4 de noviembre*
- *Honduras. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora*
- *PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá*
- *Bolivia. Ley N° 3545 de 28 de 28 de noviembre de 2006 "Modificación De La Ley Nº 1715 Reconducción de la Reforma Agraria"*

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VII. ACCESO Y CONTROL SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS Y FITOGENÉTICOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. PROCESO DE RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE ACCESO LOS RECURSOS GENÉTICOS SOBRE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN 4

2. LOS DERECHOS E LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL TRATADO INTERNACIONAL SOBRE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA 17

3. LEYES Y POLÍTICAS DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS 21

3.1 PANORAMA GENERAL DE RECONOCIMIENTO POR PAÍSES Y CONTINENTES DE LSO DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL ITPGRAF

3.2 LEYES DE SEMILLAS

3.3 LEYES DE BIODIVERSIDAD

3.4 EL PROCESO DE REGULACIÓN SOBRE SEMILLAS ORGÁNICAS

**Nota. A lo largo de este capítulo se manejan dos conceptos. Por un lado, los Derechos de los Agricultores y Agricultoras y, por otro lado, los Derechos Campesinos. Cuando hablamos de Derechos de los Agricultores y Agricultoras nos referimos al concepto recogido en el Art. 9 del Tratado de Recursos Fitogenéticos que desarrolla los derechos derivados del reconocimiento de la labor de reproducción, mejora y conservación que ha realizado el campesinado a lo largo de la historia, concretándolos en el derecho a participar en los beneficios derivados de ello, a usar y conservar estos recursos y, a participar en la toma de decisiones y ser consultado sobre ellas. Por otra parte, Derechos Campesinos es un concepto mucho más amplio introducido y defendido por la Vía Campesina y que engloba otros elementos de la soberanía alimentaria.*

En este tema más que en ningún otro el proceso político se mueve entre el reconocimiento y protección de los recursos fitogenéticos como bien de la humanidad y su privatización y mercantilización como fuente inagotable para el enriquecimiento de unas pocas empresas. Se libra una batalla política internacional que da como resultado un marco contradictorio.

Para poder adentrarnos en este tema es crucial la consideración de los recursos fitogenéticos en toda su enorme potencialidad. Desde la aparición de la vida en la Tierra, hace unos 4.000 millones de años, el fenómeno evolutivo ha originado una enorme diversidad de especies e individuos que se han adaptado a las diferentes condiciones del planeta. Esta variabilidad genética acumulada resulta esencial para el equilibrio del sistema y constituye la diversidad biológica o biodiversidad.

Sin embargo, sólo recientemente se ha reconocido en foros internacionales el valor intrínseco de la diversidad biológica y sus componentes. Este valor comprende aspectos ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educacionales, culturales, recreativos y estéticos.

La expresión biodiversidad agrícola tiene un significado amplio que incluye todos los componentes de la biodiversidad relativos a la alimentación y la agricultura, así como los demás componentes que constituyen el ecosistema agrícola. Es decir que comprende las variedades y la variabilidad de animales, plantas y microorganismos a nivel genético, de especies y de ecosistemas, que son necesarios para mantener las funciones principales, estructura y procesos de los agro ecosistemas.

Dentro de este conjunto, los "recursos fitogenéticos" (RRFF) comprenden la diversidad genética correspondiente al mundo vegetal que se considera poseedora de un valor real o potencial para el presente o el futuro de la alimentación humana y animal.

Bajo esta definición se incluyen normalmente los materiales de reproducción sexual o de propagación agámica de las siguientes clases de plantas: variedades cultivadas (cultivares) utilizadas actualmente y variedades en desarrollo, cultivares que ya no se utilizan o están en desuso, variedades tradicionales (variedades locales) especies silvestres parientes próximas de los cultivos y, por último, estirpes genéticas especiales, entre ellas las líneas y mutantes selectos de los fitogenetistas.

Pero además, a partir del desarrollo de la biología molecular, con independencia de su uso, este concepto debería ampliarse a cualquier material genético, es decir portador de unidades funcionales de la herencia, susceptible de ser utilizado en el mejoramiento genético de los cultivos.

Los RRFF son un patrimonio de la humanidad de valor incalculable ya que son esenciales para la adaptación a los cambios imprevisibles del medio ambiente, particularmente a la luz del Cambio Climático Global, y para la provisión de las necesidades humanas futuras. Por otra parte, su pérdida significa un proceso irreversible que supone una grave amenaza para la estabilidad de los agroecosistemas, el progreso agrícola sostenible y la soberanía alimentaria del mundo.

Sin embargo, se están destruyendo los hábitats y ecosistemas naturales a un ritmo de más de 100 millones de hectáreas por año. Más de 31.000 especies vegetales y animales están amenazadas de extinción y cada semana desaparece por lo menos una variedad de animales, una situación sin precedentes desde la extinción de los dinosaurios hace 65 millones de años. Adicionalmente, muchos sistemas agrícolas tradicionales que constituyen todavía la base de la soberanía alimentaria para comunidades rurales y campesinas de todo el mundo, y que han contribuido a mantener una biodiversidad clave para la supervivencia del planeta, corren el riesgo de desaparecer debido a fenómenos globales como el cambio climático, el éxodo rural y la rápida urbanización o la misma selección mercantil de los cultivares potencialmente beneficiosos.

La conservación, caracterización y utilización sostenible de los RRFF es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la agricultura, contribuyendo así a la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza rural. Asimismo, dado que constituyen la materia prima indispensable para el fitomejoramiento representan un recurso estratégico para el desarrollo soberano de los países, que se encuentra crecientemente acorralado por los intrincados sistemas de propiedad intelectual que han venido y continúan estableciéndose.

1. PROCESO DE RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE ACCESO SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

El reconocimiento de la erosión genética como una amenaza importante para la agricultura y la producción de alimentos tiene lugar en los años 50, cuando la modernización agrícola comienza a alcanzar las regiones del planeta con mayor biodiversidad. A partir de entonces se comenzaron a impulsar medidas coordinadas para preservar el patrimonio filogenético y, en el ámbito internacional, la Reunión Técnica proyectada por la FAO en 1961, “Plant Exploration and Introduction”, puede considerarse el punto de partida.

Sucesivas actividades y reuniones promovidas por esta agencia de las Naciones Unidas (ONU) establecieron las directrices para encarar los problemas técnicos relacionados con la recolección, conservación, caracterización y evaluación del germoplasma, así como su disponibilidad y utilización sostenible, entre otras cuestiones relativas a los RRFF. Hoy en día, la mayoría de los países son conscientes del grave problema que supone la erosión genética y de la urgente necesidad de tomar medidas, tanto técnicas como políticas, para preservar y utilizar racionalmente la diversidad aún existente.

Hasta mediados del siglo XX los componentes más estudiados de la biodiversidad eran las especies y los ecosistemas. Sin embargo, con los progresos de la tecnología en el campo del aislamiento y caracterización estructural y funcional del material genético (genómica y protónica respectivamente), han surgido nuevos bienes y servicios y la biodiversidad en general, y los recursos genéticos (RRGG) en particular, se constituyeron en la fuente de valiosos insumos moleculares. Actualmente, numerosos compuestos bioquímicos, secuencias de ADN y

germoplasma son utilizados en diferentes procesos de la industria biotecnológica, como son, entre otros, el desarrollo de cultivares mejorados, insumos agrícolas, fármacos, colorantes y aditivos. En consecuencia se ha expandido el campo de interés relativo a los RRFF a nuevas dimensiones como el derecho, la economía y la sociología. Es así como se plantea el desafío de diseñar políticas nacionales e internacionales adecuadas y surge la necesidad de regular los derechos de propiedad, uso y aprovechamiento de los RRGG de la biodiversidad, de su información y de sus productos derivados.

En los años 70 se construyeron bancos de germoplasma en todo el mundo para conservar millones de muestras de plantas ex situ. Particularmente, los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (IARCs, por sus siglas en inglés, hoy Centros para las Cosechas del Futuro) del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés) mantienen unas 600.000 muestras en bancos de semillas y colecciones de campo bajo los auspicios de la FAO[1], y ofrecen un acceso facilitado a las mismas a la comunidad científica internacional. Sin embargo, muchas de las colecciones de los más de 1.300 bancos de germoplasma existentes se están deteriorando severamente; al mismo tiempo que la conservación en condiciones naturales o in situ de variedades locales se ve amenazada por la sustitución por cultivares modernos y las especies silvestres sufren la degradación o desaparición de sus hábitats.

REGIONES	ACCESIONES		BANCO GERMOPLASMA	
	Número	%	Número	%
África	353.523	6%	124	10%
América Latina y Caribe	642.405	12%	227	17%
América del Norte	762.061	14%	101	8%
Asia	1.533.979	28%	293	22%
Europa	1.934.574	35%	496	38%
Cercano Oriente	327.963	6%	67	5%
Total (regiones)	**5.554.505**	**100%**	**1.308**	**100%**
CGIAR	593.191		12	
Total mundial	**6.147.696**		**1.320**	

Fuente. Estado Mundial de los RRFF. FAO. 1996.

[1] *Estado Mundial de los Recursos Fitogenéticos. 1996. Documento informe elaborado por la FAO para presentarse ante la Conferencia de Leipzig.*

En 1979 la Conferencia de la FAO fue también el primer foro del sistema de la ONU que mantuvo debates sobre políticas y cuestiones socioeconómicas, jurídicas y éticas relativas a la conservación, la propiedad y la disponibilidad de los RRGG. Entre tanto y, a partir de un fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos (EE.UU.) en el famoso caso Diamond vs Chakrabarty (1980), se abrió la posibilidad de patentamiento sobre la materia viva: cualquier organismo alterado por intervención humana es susceptible de ser patentado en ese país. Interpretaciones posteriores extendieron la patentabilidad a genes y secuencias de ADN, siempre que reúnan los requisitos de novedad, "altura inventiva" o "no obviedad" y aplicación industrial, y sean exhaustivamente caracterizados.

Los espacios internacionales desde los cuales se abordaron estos temas son muy diversos y responden a lógicas diferentes.

Conferencia sobre Desarrollo Sostenible		Organización Internacional para la agricultura y la alimentación	Organización Mundial del Comercio	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
Convenio sobre Diversidad biológica	Protocolo de Cartagena	Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y alimentación	Tratado de Derechos de propiedad intelectual compatibles con el sistema de comercio	Tratado de cooperación en materia de patentes
Derecho de los estados sobre sus recursos naturales	Seguridad biotecnológica	Marco jurídico internacional que reconoce la necesidad de conservar, caracterizar y utilizar sosteniblemente los RRFF y perfila un principio de soberanía de los estados sobre sus recursos naturales incluido el patrimonio genético.	Sistema homogéneo de acceso a los derechos sobre la propiedad intelectual	Armonizar los sistemas legales de patentes
Reconocimiento de los recursos genéticos como patrimonio común	Organismos vivos modificados propiedad de las empresas	Reconoce los derechos de los agricultores y agricultoras del mundo	Posibilidad de obtener derechos, patentes y registros sobre procesos orgánicos y organismos vivos	Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual, recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore
Acceso y distribución de los beneficios	Protección de los beneficios y principios de precaución	"Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios"	Privatización y mercantilización de los procesos de la vida. Flexibilidad respecto al procedimiento para los organismos modificados y los cultivares	Desarrollo de los derechos sobre conocimientos ancestrales e informales

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de documentos

Evolución y contenido de los acuerdos internacionales en la materia.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
1983. FAO	Conferencia de la FAO. Se aprueba el Sistema Global de la FAO para la conservación y utilización de los RRFF	-Se estableció el primer foro intergubernamental en la materia: la Comisión Intergubernamental de RRGG para la Agricultura. Hoy, bajo la denominación de COMISIÓN DE RRGG PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (CGRFA, por sus siglas en inglés) también incluye otros sectores de la agrobiodiversidad como los recursos pecuarios. La CGRFA facilita y supervisa la cooperación entre la FAO y otros organismos intergubernamentales y no gubernamentales competentes tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI). La relación entre la FAO y el CDB ha sido de colaboración y cooperación, habiéndose subrayado la necesidad de evitar duplicación de esfuerzos En este marco fue adoptado un acuerdo internacional no vinculante denominado "COMPROMISO INTERNACIONAL SOBRE LOS RRFF", supervisado por la CGRFA de la FAO. Este Compromiso fue el primer instrumento internacional amplio en la materia y se basaba en que los RRFF constituyen un patrimonio de la humanidad y, por lo tanto, su disponibilidad no debía ser restringida. Su objetivo era "asegurar la prospección, conservación, evaluación y disponibilidad, para el mejoramiento de las plantas y para fines científicos, de los RRFF de interés económico y/o social, particularmente para la agricultura". -Posteriormente, en 1989 y 1991 el Compromiso fue objeto de nuevas interpretaciones para ampliar su aceptación internacional. En las mismas se tendió a limitar el principio del acceso sin restricciones estableciendo que los derechos de los obtentores de cultivares y de las comunidades campesinas eran compatibles con el Compromiso Internacional, reafirmando los derechos soberanos de los países sobre sus RRFF y aclarando que acceso libre no significa necesariamente gratuito. Muchos países y comunidades proveedores de recursos biológicos y conocimientos asociados observaban que el acceso libre o facilitado a los mismos posibilitaba su posterior apropiación, a través de derechos de propiedad intelectual (DPI), por parte de corporaciones de los estados desarrollados (biopiratería y bioetnopiratería).
1991. Naciones Unidas	Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales. UPOV 91	La UPOV es una organización creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Es una organización intergubernamental independiente con 61 estados miembros (incluyendo a la Unión Europea), que se han adherido mayoritariamente a las Actas 78 (países del Sur) o a la más estricta Acta 91 (estados del Norte). El creciente número de miembros de la UPOV se debe en parte a la expansión de acuerdos comerciales bilaterales o regionales entre los EE.UU. y la Unión Europea con países en desarrollo. Estos acuerdos suelen exigir que se refuercen los DPI y se apliquen estándares internacionales, como por ejemplo en el Acuerdo de Libre Comercio entre los EE.UU. y Chile. Así, las negociaciones bilaterales están siendo utilizadas para elevar el nivel de protección de los DPI más allá de lo exigido por el Acuerdo sobre los ADPIC.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Los sistemas *sui generis* de DPI promovidos por la UPOV amparan solamente al material de propagación de los cultivares mejorados, a través de los denominados Derechos de Obtentor, y no a la biodiversidad vegetal en general. Además, a diferencia de las patentes, permiten el uso del germoplasma protegido como fuente de variabilidad para el desarrollo por terceros de nuevos cultivares, mediante la "exención o privilegio del fitomejorador". -Lo que pretende el texto de este convenio es convertir los derechos de los pequeños productores y productoras, y agricultores y agricultoras que conservan año con año su semilla para sembrarla al siguiente ciclo en lo que se denomina en su texto "privilegios". Es decir, no sanciona abiertamente la conservación de semillas, pero sí, de alguna forma protege a las patentes de semillas en el sentido que, los agricultores y agricultoras que re-usen la semilla, solo tendrán el "privilegio" de hacerlo en el siguiente ciclo. -El convenio mencionado abre la posibilidad de que, en los sistemas nacionales de registro de patentes de los países, pueda darse la inscripción de patentes de plantas o de otros organismos vivos, con solo hacer algunas modificaciones tecnológicas que incluso ya sean práctica cotidiana de los productores pequeños y campesinos o indígenas. Este convenio lesiona fuertemente los acuerdos logrados a través del Convenio de Diversidad Biológica en el sentido de que, es prioridad la conservación de la biodiversidad de los países, pues promueve la mercantilización de la misma a través de las patentes. -El convenio establece la posibilidad de que cada país puede determinar el privilegio del agricultor o agricultora siempre que esté dentro de los límites razonables. En función de esta excepción por ejemplo Japón solo pone restricciones a los agricultores y agricultoras a guardar y sembrar semillas de 23 especies y EEUU limita el derecho a guardar semillas solo en la cantidad que el agricultor necesite para sembrar sus fincas.
1992. Naciones Unidas	Cumbre de Río 1992. Convenio de Diversidad Biológica. Entra en vigor en el año 1993	-La Convención reconoció expresamente el derecho soberano de los estados nacionales sobre sus recursos naturales. Este derecho implica, a su vez, el deber de regular la utilización, manejo y aprovechamiento de tales recursos dentro de los territorios nacionales y establecer las bases para su intercambio en el ámbito internacional, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. -Los requisitos generales establecidos sobre el acceso a los RRGG son los siguientes: 1. Los Estados Parte deben procurar condiciones para facilitar el acceso, siempre que sea para usos "ambientalmente adecuados".

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		2. Se exige el Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) del Estado Parte que proporciona los recursos, a menos que éste determine otra cosa. El acceso debe concretarse en Condiciones Mutuamente Acordadas (CMA), lo que implica una negociación entre el usuario (ya sea un particular, una empresa o un instituto de investigación) y la autoridad competente del país proveedor y otras posibles partes involucradas. Este aspecto de las CMA está estrechamente vinculado con los derechos soberanos de los Estados sobre sus RRGG y con el régimen de propiedad de los mismos en cada país (pública, privada o comunitaria). 3.Las Partes deben procurar promover y realizar investigaciones con la participación efectiva del Estado que proporciona los recursos, de ser posible en su territorio, y acordar la distribución justa y equitativa de los resultados y los beneficios derivados de la utilización comercial o de otro tipo de las tecnologías desarrolladas. 4.Debe asegurarse el acceso y la transferencia de la tecnología que utilice recursos de la biodiversidad, incluida la protegida por patentes y otros DPI, a los países en vías de desarrollo, Parte del CDB, que suministran los RRGG. Sin embargo, estas disposiciones alcanzan sólo a los RRFF existentes en condiciones in situ u obtenidos a través del CDB, por lo que la mayor parte de las accesiones mantenidas en los bancos mundiales de germoplasma quedaron excluidas. Asimismo, el CDB no se aplica a los RRGG de Estados que no son Parte del mismo (como los EE.UU.) ni a aquéllos que fueron adquiridos antes de su entrada en vigor Uno de los avances más importantes de la Conferencia de las Partes en su octava reunión (Curitiba, marzo de 2006) fue la adopción de un marco estructurado y cronológico para proseguir la negociación de un régimen internacional sobre el acceso a los RRGG y la distribución de los beneficios. Así, se encargó al Grupo de Trabajo ad hoc de Composición Abierta que completara su labor antes de la décima reunión de la Conferencia prevista para 2010 y, entretanto, se adelantó en la definición de una suerte de "certificados de origen" que garanticen que un producto obtenido a partir de RRGG ha seguido un procedimiento legal desde el principio. En enero de 2007 el grupo técnico reunido en Lima llegó a importantes acuerdos para la creación de un esquema de certificación global que permita identificar la procedencia de los RRGG con el fin de evitar su apropiación indebida. La iniciativa, que incluye los conocimientos tradicionales asociados, se basa en que cada país poseedor de RRGG daría su CFP para la movilización y utilización de sus recursos fuera de sus fronteras a través de la emisión de un certificado que gozaría de reconocimiento internacional. Dicho certificado incluiría información que posibilitaría la identificación y seguimiento de los RRGG durante toda su vida útil. La propuesta también prevé la posibilidad de negociar contratos de beneficios para las comunidades que usan tales recursos tradicionalmente y será presentada en octubre 2011 en la novena reunión de las Partes del CDB a realizarse en Montreal, Canadá.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		Con esta herramienta se aspira a que los países en desarrollo reciban regalías por la utilización de sus RRGG por parte de las industrias multinacionales de fármacos y cosméticos. Los países que más han forzado las negociaciones para acelerar la sanción de la normativa internacional han sido los latinoamericanos, africanos y asiáticos, poseedores de abundantes RRGG demandados por corporaciones industriales para el desarrollo de nuevos productos, muchas veces basados en conocimientos tradicionales de comunidades indígenas o locales. -***Derechos de los pueblos indígenas.*** Por otro lado, la propiedad y el manejo de la diversidad biológica por parte de comunidades indígenas y locales, con sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, son de gran importancia para su conservación y utilización sostenible. Los derechos e intereses de estas comunidades deben considerarse en la regulación del proceso de acceso, tanto para la obtención del CFP, como en la negociación de las CMA y en la distribución de beneficios monetarios y no monetarios. No obstante, las comunidades y pueblos indígenas hacen hincapié en que se reconozcan sus derechos sobre territorios y conocimientos tradicionales, así como su derecho a la autodeterminación, como condición previa para abordar el acceso a los RRGG. Para fortalecer los lazos entre el patrimonio agrícola y cultural, la FAO lanzó en 2002 la iniciativa de los Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM), un programa mundial para la conservación y la gestión sostenible de sistemas agrícolas originales.
1995. OMC	Acuerdo sobre aspectos relacionados con el derecho de propiedad intelectual relacionados con el comercio	-Los estados miembros tienen la obligación de establecer mecanismos legales de protección intelectual para todas las tecnologías, incluyendo los organismos vivos modificados (OVM) por el ser humano, siempre que esas invenciones sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. -Se recoge las bases del registro de patentes abriendo la posibilidad de privatizar determinados recursos fitogenéticos cambiando así su consideración natural. -El acuerdo permite cierta flexibilidad. Así, los microorganismos modificados deben ser incluidos en los regímenes de patentes, en tanto los cultivares mejorados pueden ser protegidos por patentes o por un régimen sui generis eficaz, tal como los acordados en las convenciones de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Sin embargo, la aplicación del acuerdo ha forzado a muchos países a establecer derechos de propiedad sobre un aspecto que antes no era considerado de tal modo. -EEUU defiende que se suprima la flexibilidad y que plantas y animales sean patentados en todos los países de la OMC.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Un número importante de países en desarrollo han presentado una serie de propuestas al Consejo de los ADPIC sobre la protección del conocimiento tradicional (como innovación informal), pidiendo que se garantice su aplicación en armonía con el CDB. Esto se lograría haciendo obligatorio divulgar el origen de los RRGG y los conocimientos tradicionales utilizados, aportar pruebas del CFP, así como distribuir justa y equitativamente de beneficios. Más recientemente, otro grupo de países ha presentado una 'lista recapitulativa' de cuestiones sobre los ADPIC y el CDB, con el objetivo de facilitar un debate orientado hacia la obtención de resultados concretos. Esa lista incluye, entre otras, cuestiones relativas a la revelación del origen/ fuente/procedencia legal del recurso biológico y los conocimientos asociados utilizados en las invenciones para las que se solicite protección. -Dentro de la OMC coexisten opiniones enfrentadas en cuanto al foro competente para continuar el estudio de una eventual protección de los conocimientos tradicionales. Por un lado, países industrializados tales como Australia, la Unión Europea y los EE.UU., abogan por hacer hincapié en la labor de la OMPI como el foro más apropiado, señalando que hay propuestas para modificar el "Tratado de Cooperación en materia de Patentes" (PCT8, por sus siglas en inglés) incorporándole la exigencia de la revelación del país de origen. Después está el grupo de países en desarrollo, que propone incorporar en el Acuerdo sobre los ADPIC una disposición que exija a los solicitantes de patentes, que hayan usado RRGG y conocimientos tradicionales, divulgar el origen de esos recursos y presentar pruebas de que han obtenido el CFP y cumplido las leyes nacionales sobre reparto de beneficios. Finalmente, países tales como Brasil y la India opinan que debería proseguirse la labor en paralelo en todos los foros competentes: CDB, UNCTAD, OMC, OMPI, PNUMA0 y otros, pues realizan actividades complementarias.
1996. FAO	Conferencia Internacional Técnica para los Recursos Fitogenéticos. Declaración de Leipzig	-Para la Conferencia se elaboró ***el primer informe sobre la situación de los RRFF en el mundo.*** -También se aprobó el ***Plan de Acción Mundial para la conservación y utilización sostenible de los RRFF para la alimentación y la agricultura***. El Plan de Acción Mundial proporciona un marco para las actividades de conservación in situ y ex situ de los RRFF, su utilización sostenible y el fortalecimiento de las instituciones y de la capacidad, mediante una mejor cooperación, coordinación y planificación. Tiene el propósito de orientar y catalizar la acción a nivel local, nacional, regional e internacional. Debido a la importancia de la utilización de los RRFF, el Plan insiste en la misma tanto como en la conservación, tratando ambos aspectos de modo integrado. La "utilización" hace referencia a una amplia gama de actividades que van más allá del fitomejoramiento científico, dado que los RRFF también se utilizan mediante el mantenimiento, el mejoramiento y el cultivo de variedades locales y la recolección de plantas alimenticias silvestres.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
2000. Naciones Unidas	En el marco del convenio de diversidad biológica, las Partes negociaron el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología	-Se trata del único tratado jurídicamente vinculante que proporciona un marco normativo internacional tendiente a crear un entorno para la aplicación de la biotecnología, reconociendo la importancia crucial de los centros de origen y de diversidad genética. El Protocolo tiene como objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de los OVM que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. -Así, se establecieron 2 conjuntos de procedimientos; 1.El de Acuerdo Fundamentado Previo (AFP) para los OVM destinados a su introducción deliberada en el medio ambiente, y 2. Un sistema simplificado para los productos derivados destinados al consumo como alimento humano o animal o al procesamiento. Ambos sistemas tienden a garantizar que los países receptores reciban información para decidir con fundamento si aceptan las importaciones de OVM. Las Partes se comunican esta información a través del Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, y pueden adoptar su decisión sobre la base de evaluaciones de riesgos basadas en criterios científicos y en el enfoque de precaución. Los procedimientos más rigurosos en materia de bioseguridad se refieren a los OVM que se tiene la intención de introducir en el medio ambiente. Estos incluyen las semillas, los peces vivos y otros organismos que tienen posibilidades de transmitir sus genes modificados a las generaciones sucesivas. -El exportador debe facilitar al país importador información detallada por escrito, en particular una descripción del organismo, antes del envío. Una autoridad nacional competente del país importador acusa recibo de esta información y autoriza explícitamente el envío (AFP) o indica las razones para rechazarlo.
		-Para los productos agrícolas derivados de OVM como los envíos a granel de maíz o soja, destinados a ser utilizados como alimento humano o animal o para procesamiento, en lugar de exigir la utilización del procedimiento de AFP, el Protocolo establece que los países que autorizan tales productos deben comunicar esta decisión a todas las Partes. De esta manera, se trata de limitar los costos adicionales para las personas productoras y exportadoras, al mismo tiempo que se asegura la transparencia del sistema de comercio internacional. -Las Partes también deben adoptar medidas para la gestión de los riesgos identificados para los OVM producidos y comercializados en el país, y deben seguir de cerca y controlar aquéllos que puedan surgir en el futuro. Para asegurar su eficacia a largo plazo, el Protocolo contiene también una serie de disposiciones que incluyen la creación de capacidad, la concienciación y participación del público y un mecanismo financiero.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Asimismo, la tercera Conferencia de las Partes adoptó en 2006 una decisión sobre tecnologías de restricción de uso genético (TRUGs, conocidas popularmente como tecnología "terminator") reafirmando la necesidad de un enfoque de precaución sobre las mismas (moratoria). En vez de prohibir la continuidad de las investigaciones en este sentido, se alentó a continuar las investigaciones, evaluar los potenciales impactos de las TRUGs, con especial consideración de las comunidades indígenas y locales, y se exhortó a respetar el conocimiento tradicional y los derechos de los agricultores a la preservación de las semillas bajo cultivo tradicional. También se consideró la importante demanda de creación de capacidad sobre este tema y se exhortó a reforzarla.
2000. OMPI	Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore	-Paralelamente, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), un organismo especializado de la ONU con el mandato de estimular la actividad creativa y promover la protección de la propiedad intelectual, comenzó a desarrollar una serie de actividades para explorar la necesidad de protección de las variedades criollas, el conocimiento tradicional y su papel en el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades indígenas y locales. Este Comité logró aprobar una serie de derechos reconocidos a los pueblos que han mantenido y conservado variedades locales. Sin embargo, se ha señalado que prácticamente no hay ninguna experiencia en la implementación y manejo de tales derechos y que la extensión en que una variedad local o conocimiento tradicional, con propietarios identificables, pueda haber sido usado en el desarrollo de nuevas tecnologías, el cálculo de la contribución exacta de los mismos, el monitoreo de las ventas y el cobro de regalías apropiadas puede ser altamente problemático. De manera similar, el grado en que las variedades de los agricultores y agricultoras puedan ser identificadas, registradas y comercializadas todavía debe ser evaluado.
2001. FAO	Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la alimentación y la agricultura	-En todo este movimiento global, la UNCTAD solicitó que se fortaleciera el SISTEMA GLOBAL de la FAO, se compatibilizara el COMPROMISO INTERNACIONAL con el CDB y se considerara el tema de los "DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS" (farmers' rights). Tales derechos se fundamentan en la contribución pasada, presente y futura del campesinado y de las pequeñas comunidades de todas las regiones del mundo, y muy especialmente de las zonas de origen de la diversidad agrícola, a la conservación y desarrollo de los RRFF. -En 1993 quedó establecida la necesidad de iniciar negociaciones internacionales para adaptar el Compromiso sobre los RRFF al CDB, examinar el acceso a los RRFF en condiciones acordadas internacionalmente, incluyendo las colecciones de germoplasma no comprendidas en el Convenio, y analizar la cuestión de la aplicación de los Derechos de los Agricultores. -Las discusiones comenzaron en 1994 y culminaron, después de 7 años de difíciles negociaciones, en noviembre en 2001 con la aprobación del "TRATADO INTERNACIONAL SOBRE LOS RRFF PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA" (ITPGRFA, por sus siglas en inglés) por 116 votos a favor, 2 abstenciones (EE.UU. y Japón) y ninguna oposición. El ITPGRFA entró en vigor el 29 de junio de 2004.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-El tratado vincula directamente la conservación de los RRFF, los DPI, la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria, una novedad en el derecho internacional que podría tener repercusiones significativas y ya está generando acalorados debates. Por esto precisamente, la aplicación del tratado se ha convertido en un campo de batalla durísimo donde la industria de las semillas está tratando de matizar las interpretaciones en su beneficio. No obstante el tratado contiene elementos interesantísimos que naturalmente deben ser peleados y vigilados por las organizaciones sociales y campesinas del mundo. -Es el primer tratado internacional que proporciona un marco jurídico internacional que reconoce la necesidad de conservar, caracterizar y utilizar sosteniblemente los RRFF y perfila un "SISTEMA MULTILATERAL DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS". Se trata de un sistema novedoso que regula el acceso y el reparto de beneficios relacionados con los RRFF de una serie de cultivos alimentarios y especies forrajeras, siempre que estén bajo la administración y el control de las Partes y sean de dominio público. El Sistema contempla: -el intercambio de información, en particular sobre la caracterización, evaluación y utilización; -la transferencia de tecnología y el acceso a ésta, incluyendo el acceso a variedades mejoradas y material genético obtenido, aunque respetando los correspondientes DPI; -la creación de capacidad a nivel local, particularmente a través del establecimiento y/o fortalecimiento de programas de enseñanza científica y técnica en los países en desarrollo; -la distribución de los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la comercialización. -Por primera vez, un tratado jurídicamente vinculante reconoce la innovación colectiva en la que se asienta la agricultura mundial. En su consideración de los Derechos de los Agricultores se respalda claramente la facultad de utilizar sus semillas: "nada de los dispuesto en este artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores y agricultoras a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda" (Art. 9 del ITPGRFA). De este modo se aspira a lograr un contrapeso a los derechos de protección de la propiedad intelectual que exigen la industria y los países industrializados para los cultivares modernos. Sin embargo, el Tratado Internacional no se pronuncia en cuanto a los derechos de los agricultores sobre sus propias variedades, ya que el reconocimiento de la contribución de los mismos no incluye derechos de propiedad. Asimismo, sugiere directrices generales en cuanto al alcance de los derechos que deben ser objeto de

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		protección, aunque se describen vagamente y su implementación queda reservada a los Estados nacionales. Los aspectos contemplados son: -La protección de los conocimientos tradicionales de interés para los RRFF. -El derecho a participar equitativamente de los beneficios derivados de la utilización de los RRFF. -El derecho a participar en la toma de decisiones a nivel nacional sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los RRFF. -También se definen las obligaciones de las Partes respecto a la conservación y uso sostenible de todos los RRFF. Asimismo, las colecciones más importantes de genes de los principales cultivos alimentarios y forrajeros, que incluyen más de 600.000 muestras bajo custodia del CGIAR, pasarán a ser reguladas mediante el Tratado Internacional y recibirán apoyo para su conservación a largo plazo. -El componente central del ITPGRFA es el Sistema Multilateral que se aplica a una lista de 35 cultivos alimentarios y 29 especies forrajeras, que representan la mayoría de los cultivos de los que dependen los países, aunque notoriamente se ha excluido, por ahora, a la soja y al tomate. El Sistema Multilateral se basa en el principio del fácil acceso e intercambio a una amplia gama de RRFF, y en un reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los mismos. Así, los fitomejoradores, los agricultores y las instituciones de investigación, públicas y privadas, tendrán un acceso sencillo y garantizado a estos recursos en igualdad de condiciones. -Mientras el CDB establece que los gobiernos nacionales tienen la autoridad de regular el acceso a sus RRGG a través de un CFP y CMA con las contrapartes, los miembros del Tratado Internacional acuerdan que el acceso a una lista determinada de RRFF se hará a través de requisitos y condiciones mutuamente convenidas a nivel internacional y traducidas en un "Acuerdo de Transferencia de Material" (MTA, por sus siglas en inglés) estandarizado. Así, el Sistema Multilateral también contribuirá a reducir los costos del intercambio de material fitogenético entre países, ya que no será necesario el CFP ni alcanzar costosos acuerdos bilaterales en todos y cada uno de los casos. -El acceso facilitado será sólo con el fin de la utilización y conservación de los RRFF para la investigación, el mejoramiento y la capacitación, excluyendo aplicaciones químicas, farmacéuticas y otros usos industriales no relacionados con alimentos o forrajes. Los receptores de los RRFF no podrán reclamar ninguna forma de protección de la propiedad intelectual o de otra índole que limite el acceso facilitado a esos recursos, o sus partes o componentes genéticos, “en la forma recibida” del Sistema Multilateral, cuestión cuya interpretación será muy importante en la futura aplicación del Tratado. Esto evitará, entre otras cosas, la apropiación de estos recursos por parte de grandes grupos económicos a través de Derechos de Obtentor o patentes de utilidad.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-En el caso que se desarrollen y comercialicen cultivares mejorados con material incluido en el Sistema Multilateral, limitándose simultáneamente su uso para investigación y mejoramiento posteriores a través de DPI, se prevé el pago de un porcentaje de los beneficios a un fondo fiduciario destinado a mejorar la conservación y el uso sostenible de los RRFF, en tanto no se establezcan las correspondientes excepciones en el respectivo marco nacional. En todos los otros casos, los usuarios comerciales son "alentados" a realizar pagos voluntarios. La primera reunión del Órgano Rector del ITPGRFA se desarrolló en Madrid en junio de 2006. En la misma los Estados contratantes llegaron a acuerdos que permitirán hacer operativo el Tratado y beneficiarán tanto a los donantes de RRFF como a sus usuarios. De la reunión participaron cerca de 350 representantes de unos 120 países, más la Unión Europea, ya sea en calidad de Estados contratantes u observadores (caso de la Argentina y los EE.UU., que firmaron pero no ratificaron el ITPGRFA). En esta reunión se aprobó un modelo de MTA y se estableció una regalía del 1,1% de las ventas de semillas de las variedades comerciales que se deriven de material genético obtenido a través del Sistema Multilateral. Estos fondos se destinarán a proyectos, programas y actividades en beneficio de los países más pobres como parte de la estrategia de financiación del Tratado. Asimismo, el Órgano Rector aprobó un proyecto para que las colecciones de los Centros para las Cosechas del Futuro del CGIAR se conserven y estén disponibles de acuerdo con las disposiciones del Tratado, lo que se materializó con la firma de los documentos correspondientes el 16 de octubre de 2006, en coincidencia con la celebración del Día Mundial de la Alimentación. Además, los delegados aprobaron el proyecto de reglamento del Órgano Rector, que fija las normas que se aplicarán a sus reuniones futuras, e hicieron un llamado para que nuevos Estados se sumen a los 105 países más la Unión Europea que ya han ratificado el ITPGRFA. La primera reunión del Órgano Rector en la que se abordó el tema de los derechos de los agricultores fue en la de Roma del año 2007, posteriormente la reunión de Túnez del año 2009 desarrolló el mandato sobre el tema y abrió un proceso de consulta internacional sobre su reconocimiento y, finalmente, en la reunión de Bali del año 2011 se volcó la información disponible sobre el tema. En paralelo a esta reunión, tuvo lugar un Segmento Ministerial en el cual los Ministros de Agricultura responsables de la aplicación del Tratado a nivel nacional se comprometieron a ponerlo en práctica a través de la elaboración de las normas y programas específicos necesarios.

Fuente. Elaboración propia a partir de las Declaraciones, Tratados y documentos propios de las conferencias y cumbres citadas.

Un importante elemento de la estrategia de financiación del Tratado será el "FONDO MUNDIAL PARA LA DIVERSIDAD DE CULTIVOS" (Global Crop Diversity Trust), un fondo internacional para la conservación de la diversidad agrícola. El Fondo Mundial fue establecido en 2004 como organización internacional independiente, copatrocinada por el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI) y por la FAO.
El IPGRI es uno de los 15 Centros para las Cosechas del Futuro sostenidos por el CGIAR. La denominación actual del Instituto es Biodiversity International.

Su misión es garantizar, a perpetuidad, la conservación de las colecciones más importantes de material fitogenético, mantenidas en los bancos de germoplasma, y promover la disponibilidad y el empleo de esa diversidad biológica. Los recursos financieros para mantener esas colecciones suelen ocupar un lugar muy secundario en los presupuestos nacionales y, por consiguiente, los bancos de germoplasma pueden carecer de los recursos necesarios para garantizar el rejuvenecimiento y la caracterización de las accesiones. El Fondo Mundial proporcionará financiación constante para asegurar que las personas agricultoras y fitomejoradoras puedan servirse de las colecciones para mejorar los cultivos y reforzar la seguridad alimentaria. Para ello, se instituirá una dotación de recursos que se utilizará para sufragar permanentemente los gastos de manutención del material fitogenético de los principales cultivos del mundo.

Hasta el momento, 22 países han firmado el acuerdo de establecimiento y se han recaudado 60 millones de dólares de diversos donantes. Asimismo, el Fondo ha desembolsado las primeras subvenciones para sufragar algunos gastos claves para la creación de capacidad y mejoramiento de las colecciones identificadas como prioritarias durante la elaboración de las estrategias regionales y de cultivos. Las subvenciones para la conservación a largo plazo de colecciones prioritarias comenzaron a finales de 2006.

Los demás componentes de apoyo del ITPGRFA son el Plan de Acción Mundial, las colecciones ex situ de RRFF mantenidas por los centros del CGIAR y otras instituciones internacionales, las redes internacionales de RRFF así como el Sistema Mundial de Información sobre los RRFF, incluido el Informe sobre el Estado de los RRFF en el Mundo, cuya actualización se realizó en los años 2008-2009.

2. LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL TRATADO DE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Podemos constatar como la evolución del marco normativo está siendo como en tantos otros temas un escenario de disputa. Existen obviamente muchas amenazas pero también existen oportunidades y algunas de ellas muy interesantes. Parece que de todas las oportunidades, la posibilidad de desarrollar el Art. 9 del Tratado de Recursos Fitogenéticos permitiría a las organizaciones sociales que luchan por la soberanía alimentaria hacer avanzar una estrategia global. El concepto de derechos del agricultor, reconocido internacionalmente en el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura se fundamenta en la idea de que los agricultores deben ser compensados por su contribución a la conservación y desarrollo de la biodiversidad agrícola durante siglos y, por consiguiente, a la seguridad alimentaria mundial, pero no solo, sino que los derechos encierran también la posibilidad de seguir usando estos recursos como siempre lo han hecho desarrollando una investigación y mejora sobre la base de la experiencia cotidiana campesina. Si el Art. 9 se interpreta por los gobiernos como una cuestión puramente patrimonialista por la cual los campesinos recibeN una compensación económica por esta conservación histórica sin que eso de nuevo revierta

en el interés común, abierto y libre, los derechos del campesinado habrán caído en la trampa de la mercantilización[2].

Los derechos del agricultor y agricultora son considerados potencialmente como uno de los principales medios para asegurar su participación en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos y para contrarrestar la expansión de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que fueron considerados una de las mayores amenazas a los derechos y prácticas de los agricultores de conservar, intercambiar y reutilizar semillas. El reconocimiento jurídico y la aplicación de los derechos del agricultor y agricultora en el plano nacional puede considerarse un medio crucial para la realización de la soberanía alimentaria ya que permite a los campesinos y campesinas vivir de la agricultura tradicional y fortalecer los sistemas agrícolas tradicionales. Esta potencialidad solo será real si los derechos de los agricultores y agricultoras son regulados en el marco de una política nacional por la soberanía alimentaria coherente y clara.

En el Artículo 9 del Tratado Internacional se reconoce la enorme contribución que han hecho y siguen haciendo las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo. Traslada a los gobiernos la responsabilidad de aplicar los derechos de los agricultores y agricultoras[3] y enumera posibles medidas para proteger y fomentar estos derechos:

- La protección de los conocimientos tradicionales en lo referente a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
- El derecho a participar de manera equitativa en los beneficios obtenidos de la utilización de recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura bien directa o indirectamente.
- El derecho a participar, a nivel nacional, en la toma de decisiones referentes a la conservación y la utilización sostenible de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

El Tratado Internacional reconoce asimismo la importancia de apoyar, también a través de una estrategia de financiación, los esfuerzos que realizan los agricultores y las comunidades locales e indígenas para la conservación y la utilización sostenible de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En esta estrategia tendrá prioridad la aplicación de los planes y programas acordados para los agricultores y agricultoras de países en desarrollo, especialmente los de los países menos desarrollados y con economías en transición, que conserven y utilicen de manera sostenible los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

El desarrollo del Art. 9 fue impulsado en una Resolución 6/2009 con el título "implementación de los derechos del agricultor" aprobada en la Asamblea del Tratado celebrada en Túnez en el año 2009 en la que tras un proceso de negociación final bloqueado por algunos países como Canadá se logró aprobar una resolución final que en el tema de los derechos de los agricultores establecía dos cuestiones:

- Impulsar a los países miembro a que revisen todas las medidas que afectan a los derechos de los agricultores y remuevan cualquier barrera que evite que guarden, intercambien o vendan semillas;

[2] Para conocer más sobre las opiniones críticas al concepto de derechos campesinos, se pueden leer varios artículos contenidos en la web de GRAIN. En concreto, y para este punto se recomienda "El tratado de semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores". Sedling en español. GRAIN. 2005

[3] Desde la página web del Tratado de Recursos Fitogenéticos se accede al elemento de derechos de los campesinos que nos permite entrar en una web especial donde se recoge todo el trabajo recopilado en este tema. www.farmersright.org

- Involucrarlos de lleno en talleres nacionales o regionales sobre sus derechos e informar sobre los resultados de ello en la próxima reunión del tratado de semillas, que ocurrirá en 18 meses

También en Túnez se encargó la realización de una consulta global sobre los derechos de los agricultores y agricultoras, liderada por Zambia y Noruega, cuyos resultados se debatieron en una Conferencia celebrada en Etiopía en el mes de noviembre de 2010. La resolución de la conferencia fue presentada en un informe y notificada al órgano rector en su cuarta sesión de marzo de 2011[4].

A pesar de ser una oportunidad, el Tratado debe corregir la orientación de su desarrollo y en este sentido está trabajando la Vía Campesina y las organizaciones aliadas en el IPC.

Para las organizaciones sociales especializadas en la materia y para las organizaciones indígenas el problema sobre los derechos de los agricultores y agricultoras no es tanto de concepto, como su ubicación y relación con el resto de las cuestiones que el Tratado regula.

En el punto de partida está el reconocimiento de los gobiernos que firman el tratado del papel fundamental que han jugado los campesinos y campesinas a lo largo de la historia en la conservación y mejora del material genético. A partir de este principio, que no es discutido en el tratado, se reconoce que los agricultores y agricultoras deben tener el derecho al acceso libre a este material para seguir haciendo lo que siempre han hecho y, por otra parte, recibir una compensación justa de la industria que se ha beneficiado de este conocimiento. En el transcurso de las negociaciones se fue modificando el sentido de lo recogido y de una declaración inicial clara respecto a este tema, se ha pasado a un artículo ambiguo en el que se dice que el Tratado no perjudicará los derechos de los agricultores y agricultoras en los países en los cuales siguen pudiendo ejercerlos libremente, que las empresas deberán transferir bien directa o indirectamente los beneficios a los agricultores y agricultoras y, que es responsabilidad de los estados la regulación de los derechos de los agricultores y agricultoras. A partir de este punto, el problema es que el resto del tratado establece una serie de normas y beneficios para las industrias de semillas desequilibrados con respecto a los derechos de los agricultores y agricultoras.

A falta de una buena regulación sobre los derechos de los agricultores y agricultoras, la idea planteada por el tratado de crear un "Sistema Generalizado y multilateral de Acceso a los Recursos Fitogenéticos" es buena, y la idea de un "Acuerdo Estándar de Transferencia de Material" también. De esta forma se crearía un sistema de acceso universal y libre. El Acuerdo implicaría para la empresa que accede al material el pago de un canon en función del beneficio a obtener. Este dinero iría a parar a un Fondo Global que se utilizaría para apoyar proyectos de campesinos y campesinas. Este sistema permitiría a las organizaciones campesinas poder acceder a material específico de este sistema, sin embargo las condiciones de este sistema general de acceso también han sido criticadas por las organizaciones sociales:

- El tratado solo abarca una lista limitada de cultivos, los principales, pero deja fuera una enorme cantidad de cultivares menores y de forrajes sobre todo de las zonas tropicales.

- Únicamente se facilita el acceso al sistema para conservación, investigación y mejora. En principio cualquier que pida materia a un fondo de este tipo es para estos fines, pero el problema es que solo se refiere a fines alimentarios, y deja fuera todos los usos industriales, e incluso para la elaboración de fibras haciendo del sistema un coladero para la industria interesada en la producción industrial de cualquier tipo o dejando fuera a los grupos campesinos para la producción de algodón, lino u otros productos.

[4] Ver Declaración de Bali. 2011 y desde luego todos los documentos y declaraciones elaborados por la Vía Campesina a lo largo de su desarrollo. En especial R 6/2011 Implementation article 9, farmer´s rights fourth session of ITOGRFA. Bali - Indonesia. March 2011.

Por último otra de las limitantes que establece el tratado para el ejercicio real de los derechos de los agricultores y agricultoras viene de las condiciones para la distribución de los beneficios. "La distribución de beneficios pecuniarios debe efectivizarse cuando se comercialice un producto que incorpore material del sistema –una nueva variedad vegetal, por ejemplo-. Pero eso obligaría únicamente en el caso de los productos que no se considere que estén "a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores". Esto significa que no hay una distribución obligatoria de los beneficios derivados de la venta de variedades contempladas dentro de los programas de los derechos de los obtentores vegetales, como el de la La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Únicamente los materiales patentados, y posiblemente híbridos o semillas similares para las cuales las líneas mejoradas se mantienen bajo régimen de propiedad, serán consideradas disparadores de la distribución de beneficios (Grain 2005)"[5].

Con todo lo anterior, la posición de la Vía Campesina y las organizaciones del IPC frente al desarrollo de esta posibilidad es vigilancia crítica y recelo a las verdaderas posibilidades.

Posición de la Vía Campesina y del IPC de cara a la reunión del Tratado en Bali. Indonesia

- El Tratado de la Semillas es el único tratado existente hasta la fecha que contempla los derechos campesinos, pero los estados no respetan estos derechos, mientras que sí respetan el derecho de propiedad industrial. Por eso, el Tratado debe dar prioridad a los derechos campesinos y éstos deben ser vinculantes. Deben ser aplicados en cada uno de los 127 países que ratificaron el Tratado.

- El Tratado debe prohibir toda forma de patente; protección de variedades y sus regalías sobre semillas que se reproducen los campos; así como toda otra forma de propiedad industrial sobre los seres vivos.

- La industria ha adquirido una inmensa deuda por apropiarse de nuestras semillas y por destruir la biodiversidad cultivada para reemplazarla por algunas variedades manipuladas. La industria debe pagar esta antigua deuda, pero esto no le da de ninguna forma el derecho de continuar apropiándose de las semillas.

- El Tratado propone el "reparto de los beneficios" de los derechos de propiedad industrial que reconoce. Las organizaciones campesinas rehúsan el reparto de beneficios porque no queremos derechos de propiedad industrial sobre las semillas.

- Exigen políticas públicas a favor de sistemas vivos de semillas campesinas, sistemas que estén en nuestras comunidades y bajo nuestro control. Estas políticas no deben promover las semillas no reproducibles, como los híbridos, sino que deben promover semillas reproducibles y locales. Estas políticas deben prohibir los monopolios, favorecer la agroecología y el acceso a la tierra y cuidado de los suelos. Estas políticas públicas también deben favorecer la investigación participativa en los campos de los campesinos bajo control de sus organizaciones y no de la industria.

- Los bancos centralizados de semillas no responden a las necesidades campesinas. Son museos de semillas para el beneficio de corporaciones biopiratas. Además en esos bancos nuestras semillas están amenazadas por contaminaciones genéticas y por los derechos de propiedad industrial. No podemos confiar en los gobiernos y el tratado para conservarlas. Nos negamos a entregar nuestras semillas a los bancos de genes del sistema

[5] *Incluso la Unión Europea dice que las patentes europeas no debería dar lugar a la distribución de beneficios puesto que la directiva europea correspondiente abre la puerta a las licencias obligatorias*

multilateral y de la industria mientras siga habiendo patentes sobre las plantas, sus genes o sus partes, u otro tipo de sistemas de derecho de propiedad industrial como la protección de obtenciones vegetales que exigen regalías sobre semillas reproducidas en los campos, mientras los transgénicos continúen existiendo.

- La privatización de semillas es una amenaza seria para nuestras semillas campesinas en África, Asia y América Latina. Pero en algunos de nuestros países, sobre todo en Europa y América del Norte, el monopolio comercial de las semillas de la industria ya ha hecho desaparecer a la mayoría de nuestras variedades locales. Exigimos acceso sin condiciones a las colecciones de semillas del sistema multilateral porque son nuestras semillas las que están guardadas en él.

- Nosotros campesinos y campesinas guardamos nuestras semillas en primer lugar en nuestros campos pero también en graneros y casas de semillas campesinas y en sistemas campesinos locales que constituyen también pequeñas colecciones "ex situ". Ponemos estas colecciones "ex situ" lo más cerca posible a nuestros campos para que los campesinos mantengan control, responsabilidad y acceso a ellas. Para tomar el lenguaje del Tratado, nosotros los campesinos construimos nuestro propio "sistema multilateral".

- Ya que el proceso del Tratado se lleva a cabo dentro de las Naciones Unidas, son los estados quienes adquieren responsabilidades frente a los sistemas de semillas campesinas. Exigimos que los derechos de los agricultores sean vinculantes y los derechos de los fitomejoradores sean subordinados a ellos. Esto necesariamente significa derogar las leyes actuales que comercializan las semillas y niegan los derechos de los campesinos. Exigimos la ratificación de leyes nacionales que reconozcan los derechos de los agricultores.

- Si los estados se comprometen a reformar el Tratado, defendiendo activa y efectivamente los derechos de los agricultores, se caminará para lograr el desarrollo de un nuevo órgano rector inclusivo al modo del aprobado para el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO.

Fuente: Declaración de la Vía Campesina ante la Conferencia de Bali. Marzo de 2011.

3. LEYES Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS

Al igual que en otros temas abordados en el estudio, lo cierto es que los acuerdos y tratados internacionales tienen su transposición en las políticas y leyes nacionales, y todo el conjunto de acuerdos y convenios generados a partir de la Cumbre de Río y el Convenio de Biodiversidad han impactado fuertemente en el plano nacional.

Con la intención de poder facilitar el análisis y el debate en torno a los avances de las políticas nacionales para la soberanía alimentaria haremos una clasificación de las leyes que se han ido adoptando:

3.1 PANORAMA GENERAL DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS DERIVADOS DEL TRATADO DE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Las leyes de varios países incorporan disposiciones jurídicas que reconocen los derechos de los agricultores y agricultoras en materia de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura En algunos casos, se han incluido las disposiciones en el contexto de leyes ambientales generales y de conservación de la naturaleza o en leyes sobre el desarrollo sostenible o la biodiversidad, y en otros, se ha aprobado legislación que aborda específicamente el acceso a recursos genéticos. Algunos países han modificado sus leyes de propiedad intelectual para establecer excepciones basadas en estos principios, o han elaborado nuevas leyes en conformidad con las nuevas normas internacionales. A partir de los mandatos aprobados en las sucesivas resoluciones de las reuniones de Túnez y Bali, la secretaría del tratado ha abierto una web especial[6] donde entre otras cosas se recoge una base de datos de legislación y políticas desarrolladas sobre derechos del agricultor y agricultora y un catálogo de buenas experiencias. El informe[7] presentado de avances muestra como luego veremos que, aunque lentamente, éste está siendo un nuevo espacio de desarrollo de las políticas para la soberanía alimentaria.

Aunque solo un reducido número de países han desarrollado en sus leyes catálogos de medidas efectivas para ejercer estos derechos, la lista va creciendo poco a poco. En este punto es Asia el continente donde los avances están siendo más significativos. Como ejemplos podemos citar el reconocimiento recogido en las leyes indias y filipinas.

Ley n.º 53 de Protección de Variedades Vegetales y Derechos de los Agricultores, de (2001) de la ***India*** busca equiparar los derechos del agricultor y agricultora con los de los obtentores de plantas. La Ley faculta a los agricultores y agricultoras a solicitar la inscripción de una variedad de planta así como el registro de una variedad desarrollada por el agricultor o agricultora (Sección 39(1)i)). La definición de variedad desarrollada por el agricultor o agricultora que propone la Ley incluye aquellas variedades que han sido cultivadas y desarrolladas por los agricultores y agricultoras en sus tierras, una variedad salvaje originada de éstas o una variedad adaptada a las condiciones ambientales locales sobre la cual existe conocimiento popular entre los agricultores (Sección 2k)). La Ley también ofrece protección a las variedades existentes (Sección 2j)) así como compensación y reconocimiento, y define el mecanismo de participación de los beneficios.

Otro ejemplo se encuentra en la Ley de sobre la Protección de la Variedad Vegetal de ***Filipinas*** (2002) que reconoce el "derecho tradicional" de los pequeños agricultores y agricultoras a conservar, utilizar, compartir o vender el producto obtenido de variedades protegidas que estipula la Ley. También estipula la posibilidad de crear inventarios para proteger las variedades criadas localmente de cualquier apropiación indebida o monopolización malintencionada.

Fuente: Swaminathan, M.S. 2006. Véase también: Moore, G. y Tymowski, W. 2005

A partir de la información suministrada por el espacio de la secretaría técnica[8] del tratado podemos hacer una revisión de los avances en este tema que nos permitan, a partir de este estudio, poder profundizar a futuro en el análisis de cada una de las posibles medidas políticas a desarrollar.

[6] La web es www.farmersrights.org
[7] Global Consultations on Farmers' Rights in 2010 Report compiled by Regine Andersen and Tone Winge with contributions from Bell Batta Torheim. FNI 2011.
[8] Se puede acceder a todas las leyes en la base de datos construida con la información de cuatro fuentes: FAOLEX Legal database (accesible en la web de la FAO) UPOV´s collection of plantas variety portection laws, WIPO´s collections of laws for electronic access y GRAIN´s biodiversity rights legislations (BRI) Database. La información de cada ley está contenida en la web www.farmersright.org

Antes de hacer reconstruir la información por países es necesario definir cada una de las categorías en las que se han clasificado las leyes y políticas nacionales para poder tener una idea mucho más precisa de la realidad de los avances. Son siete categorías que implican de mayor a menor el grado de protección o consideración de los derechos campesinos:

a. ***Derechos campesinos y derechos comunitarios relativos al manejo de recursos genéticos.*** Políticas y legislaciones dirigidas directamente a proteger derechos campesinos. Las políticas y legislaciones sobre derechos comunitarios pero que tienen relevancia puesto que, explícita o implícitamente, cubren los derechos campesinos porque afectan a las prácticas agrícolas tradicionales.

b. ***Conservación y uso sostenible de recursos comunitarios genéticos***. Políticas y legislación sobre conservación y uso sostenible de recursos genéticos que afectan a las prácticas campesinas y a derechos muy básicos. Apoyan estos derechos fortaleciendo las prácticas relativas a la conservación y uso sostenible de recursos genéticos como, por ejemplo, redes de intercambio de semillas. Muchas de las leyes incluidas no están dirigidas directamente al tema sino que tratan de la conservación de la biodiversidad en general. En estos casos es importante comprobar si las leyes afectan a otros derechos como la práctica agrícola o ganadera en zonas protegidas.

c. ***Conocimiento tradicional***. Políticas y leyes de protección del conocimiento tradicional que han sido derivadas en general de la Convención de Diversidad Biológica y que, en cuanto tal, cubren todas las formas de conocimiento indígena y local relativo a la diversidad biológica. En estas leyes se recoge como relevante la protección de los conocimientos relativos a la diversidad genética por parte de las comunidades. Normalmente desarrollan el derecho a no ser desposeídos de este conocimiento. No obstante, hay que comprobar si existe conflicto con otros temas. La medida más importante contra la extinción del conocimiento es precisamente fomentar el intercambio del mismo. Muchas de estas leyes establece mecanismos de protección que son complicados y poco claros y transparentes para las comunidades indígenas o locales.

d. ***Leyes de Bioprospección incluyendo el acceso al reparto del beneficio***. Estas leyes se derivan del Convenio de Diversidad Biológica y, en función de sus preceptos, regula las condiciones para el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios. Como la Convención cubre todas las formas de diversidad biológica, estas leyes se aplican también sobre las semillas, y también sobre el material vegetal susceptible de uso agropecuario. No obstante estas leyes se centran sobre todo en cuestiones relativas a la protección de la vida salvaje y son aplicadas en áreas de especial protección o zonas de alta diversidad biológica. Como resultado de lo anterior, no suelen ser muy efectivas en la protección de los derechos campesinos y, por otro lado, como el acceso a los recursos genéticos es en sí mismo un beneficio, pueden acabar siendo perjudiciales en tanto que, en función de la regulación, los campesinos pueden tener que revertir parte de los beneficios.

e. ***Leyes de semillas o leyes de certificación de semillas***. Son leyes que, en general, están pensadas para garantizar la calidad y la sanidad o salubridad de las semillas y, por lo tanto, la seguridad del sistema productivo. En segunda instancia, por supuesto, están pensadas para garantizar los derechos de patentes en manos de las industrias. Normalmente sólo incluyen las variedades que circulan en el mercado con arreglo a ciertos criterios o que se incorporan en ciertos listados anexos. Estos criterios tienen que ver con la uniformidad y la estabilidad, así como con el potencial germinativo.

Muchas de las variedades de semillas campesinas no se incluyen en estos criterios lo que implica que las semillas campesinas no pueden ser introducidas en el mercado. Estas leyes suelen prohibir la circulación de semillas que no estén certificadas lo que perjudica a muchas pequeñas experiencias campesinas o en manos de organizaciones campesinas de viveros, o centros de reproducción de árboles o material vegetativo. La mayoría de estas leyes perjudican los derechos campesinos. Una regulación que corrigiera esta norma podría permitir el intercambio y uso de estas semillas en cierta escala o en determinados ámbitos de producción como puede ser el ámbito local, o en los mercados campesinos o siempre que la variedad que se pretende utilizar no esté certificada.

f. ***Leyes de protección de variedades vegetales.*** Regulaciones y leyes que introducen la capacidad de los obtentores o mejoradores de cubrir los costos de producción de nuevas variedades y establecen por lo tanto incentivos o subsidios para dicha actividad. Estas leyes afectan a los derechos campesinos en la medida que limitan las prácticas de salvaguardar, usar, intercambiar, y vender semillas de variedades protegidas por estas leyes. En ocasiones estas leyes establecen otra limitación al fijar condiciones para la investigación que en muchos casos consisten en provisiones de fondos. Uno de los peligros viene del hecho de que pueden cubrirse con estas leyes investigaciones sobre variedades que están siendo ya utilizadas en el campo por campesinos y campesinas pero que, al no estar documentadas, son tratadas como descubrimiento. En algunos casos estas leyes establecen medidas de protección de los derechos campesinos frente al uso abusivo de las empresas. Estas medidas pueden ser muy variadas.

g. ***Por último leyes de patentes***. Es la forma más fuerte de protección de los derechos de propiedad intelectual. Estas leyes prohíben para los campesinos y campesinas el uso y acceso libre a determinadas semillas patentadas.

De forma transversal en todos estos instrumentos, el derecho a participar de las organizaciones campesinas e indígenas debe estar reconocido, así como la información transparente y completa.

La reconstrucción de las tablas por continentes y países pretende servir como guía para ulteriores investigaciones específicas más detalladas sobre las diferentes leyes y sus efectos. Sólo recogemos los países en los que existe alguna ley o norma que protege alguno de los derechos:

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AFRICA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Unión Africana	√	√	√	√		√	
Argelia					√	√	
Angola					√		
Botswana		√					
Burkina Faso					√	√	
Burundi		√	√	√	√		
Camerún					√	√	

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AFRICA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Costa de Marfil					√	√	
Egipto						√	√
Etiopía	√	√	√	√	√	√	
Lesoto		√			√	√	
Malawi		√		√	√		
Mauritania					√		
Marruecos						√	√
Mozambique					√		
Nigeria					√		
Senegal					√	√	
Sudáfrica		√		√	√	√	
Tanzania					√	√	
Túnez					√	√	
Uganda				√	√		
Zambia					√	√	
Zimbabue					√	√	

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. ASIA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
ASEAN	√	√	√	√			
Afganistán					√		
Armenia							√
Azerbaiyán						√	
Bangladesh	√		√	√		√	
Bután			√	√		√	
China					√	√	√

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. ASIA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
India	√	√		√	√	√	√
Indonesia						√	
Irán					√	√	
Irak						√	
Israel						√	
Japón					√	√	
Jordania						√	
Kyrgyzstan						√	
Malasia	√					√	
Mongolia							√
Nepal	√	√	√	√	√	√	
Omán						√	
Pakistán	√		√	√	√	√	
Palestina							
Filipinas	√	√	√	√	√	√	
R. China (Taiwan)					√	√	
Rep. of Korea					√	√	
Arabia Saudí						√	√
Sri Lanka					√	√	
Tayikistán					√	√	
Tailandia	√			√		√	
Turquía						√	
Turkmenistán					√		
Uzbekistán						√	
Vietnam		√			√	√	

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AMÉRICA LATINA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Com. Andina				√		√	
Argentina				√	√	√	
Belice						√	
Bolivia	√	√	√	√	√	√	
Brasil	√	√	√	√	√	√	
Chile				√		√	
Colombia	√	√		√	√	√	
Costa Rica						√	
Cuba					√	√	
R. Dominicana						√	
Ecuador		√		√		√	
El Salvador				√			
Guatemala						√	
Haití							
Honduras					√		
México					√	√	
Nicaragua					√	√	
Panamá			√			√	
Paraguay					√	√	
Perú			√	√		√	
Uruguay	√				√	√	
Venezuela		√		√	√		

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

Los instrumentos legales más generalizados y en los cuales los gobiernos pretenden incorporar los derechos de los agricultores reconocidos en el Art. 9 del Tratado son las leyes de semillas y las leyes de protección de variedades vegetales. En menor medida las Leyes de Bioprospección incorporan derechos de participación en el reparto de beneficios y en el derecho de las comunidades a ser consultadas y decidir, lo cual también ha sido un instrumento muy utilizado. Sin embargo, estos tres instrumentos son ampliamente cuestionados por las organizaciones sociales, ambientalistas y campesinas e indígenas puesto que, en definitiva, a quién benefician es a la industria.

3.2 LEYES DE SEMILLAS

Desde la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, alrededor de 50 países han aprobado o están en el proceso de adopción de leyes de semillas: Australia, Brasil, Camerún, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Malasia, México, el Pacto Andino (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela, Seychelles y Uruguay). Otros países discuten actualmente proyectos legislativos como por ejemplo: Madagascar, Pakistán, Siria y Tanzania.

Las organizaciones sociales, indígenas y campesinas mantienen una actitud crítica frente a todas estas leyes. El problema de las leyes de semillas adoptadas por los gobiernos en los últimos 10 años es que, su objetivo no es otro que tratar de romper el sistema de manejo tradicional campesino que ha subsistido desde hace cientos de años y que ha permitido que hoy tengamos los cultivares que tenemos. Las leyes de semillas, lejos de ser leyes que buscan proteger y conservar este conocimiento y hacerlo accesible a los pueblos, son leyes de comercialización de semillas pensadas para poner bajo el control de las 5 industrias internacionales del ramo que controlan el mercado mundial los saberes ancestrales de los pueblos. Por esta razón las leyes de semillas aprobadas, a pesar de reconocer lo dicho en los párrafos anteriores, dan más fuerza a otros elementos como: proteger determinado número de variedades (las más utilizadas), facilitar el proceso de patente, normas de control y certificación obligatoria, restricciones al intercambio y venta y también incluso a la siembra, facilidades para la investigación en nuevas variedades o normas de bioseguridad que favorecen la entrada de semillas transgénicas. Todas estas son las disposiciones que encontramos en cualquier de las leyes de semillas analizadas.

En otros casos como el de Colombia se aprovecha las leyes de semillas para armonizar la legislación de propiedad intelectual y prepara el camino a la firma de los acuerdos de libre comercio.

Hitos en el proceso de regulación de las semillas en Colombia.

- *La Decisión 345/93 de la Comunidad Andina (Can)*, sobre el Régimen Común de Derechos de Obtentores Vegetales: Esta norma protege los derechos de los fitomejoradores, mediante la aplicación de los lineamientos de la Unión para la Protección de Obtentores Vegetales (UPOV).

- *La Ley 1032/2006*, que modifica el artículo 306 del Código Penal: se refiere a la usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales. Dice: el que fraudulentamente usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente o similarmente confundibles con uno protegido legalmente, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 26.6 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta norma, que ha pasado casi desapercibida en el país, es extremadamente lesiva, puesto que pretende que todos los agricultores utilicen sólo semillas registradas y certificadas y, finalmente, volver las semillas criollas (nativas) ilegales y criminalizar su uso.

- *La Resolución 187/2006 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)*. Reglamenta la producción, procesamiento, certificación, comercialización y control de la producción agropecuaria ecológica. Esta norma pretende controlar y establecer restricciones para que los agricultores agroecológicos y orgánicos no puedan seguir controlando

autónomamente la cadena productiva. Se establecen condiciones a los productores agroecológicos irrealizables e inaceptables, que los obliga a registrarse en el ICA y a que sean certificados por una entidad autorizada.

- *El decreto 4525/2005*. Reglamenta la implementación en Colombia del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Es una norma que facilita a las empresas la entrada de semillas y alimentos transgénicos en el país. Entre los aspectos críticos se destacan: crea tres Comisiones Técnicas Nacionales de Bioseguridad (CTNBio), asignadas a cada uno de los tres Ministerios: Ministerio de Agricultura (OGM de uso agrícola, pecuario y forestales); Ministerio de Ambiente (OGM de uso ambiental) y Ministerio Protección Social (OGM de uso para la salud y para alimentación humana). Dichas Comisiones aprueban de forma independiente el uso y comercialización de OGM. Las evaluaciones de riesgo que deberían hacer las autoridades, son realizadas por el solicitante, convirtiendo al interesado en "en juez y parte". En el proceso de aprobación de esta norma no fueron consultadas las comunidades indígenas ni las afrocolombianas.

Fuente: Documento. Colombia. GRAIN. 2005 "Las leyes de semillas aniquilan la soberanía alimentaria de los pueblos".

El análisis de la situación en la que se encuentran las políticas y legislaciones en materias de semillas en el mundo requiere conocer el proceso seguido en este tema en cada continente e, incluso dentro de los continentes, en cada región o país. La Revolución Verde marcó el cambio de sistema también en la regulación de las semillas. En América latina y Asia las empresas que disponían del paquete tecnológico entraron directamente una vez que los gobiernos, en muchos casos dictatoriales, pero en otros gobiernos de izquierdas y populares quisieron generar un proceso de desarrollo a partir de la agricultura para lo cual necesitaban una fase de expansión productiva. La mayoría de los gobiernos del mundo pusieron en marcha Programas Nacionales en los que siempre existía un Servicio o Institución encargada de almacenar y conservar, producir, mejorar, probar y distribuir semillas. Estos servicios, financiados por la cooperación internacional, en muchos casos utilizaron y desarrollaron no una estrategia basada en las semillas locales, sino en las variedades producidas por los centros de investigación que promovían la Revolución Verde. Una vez se extendió el uso de estas variedades a través de los servicios de extensión agrarias también públicos y se hubo generado un mercado interno apropiado con estructuras de comercialización y distribución los sistemas públicos se desmantelaron. En América Latina y Asia las empresas y centros de investigación operaron durante casi dos décadas sin ninguna regulación y a partir de los años 90 comenzó una nueva ola regulatoria. Las nuevas leyes de semillas han favorecido la inversión y la expansión de mercados para la entrada de las empresas internacionales. Sin embargo, en este momento existen condiciones políticas en algunos países que han determinado que se promulguen leyes que han comenzado a proteger los derechos campesinos y de las comunidades indígenas, pero siempre como excepción a un modelo que trata de apoyar a una agricultura industrializada en la cual el control sobre la semillas es la primera clave. Un ejemplo de este tipo de regulaciones lo tenemos en la Ley de semillas de la India de 2004.

La ley de Semillas de la India aprobada en el año 2008 incorpora el concepto de inscripción obligatoria de toda semilla a ser comercializada (local o extranjera). La propuesta "estipula la regulación de la calidad de las semillas a ser comercializadas, importadas y exportadas y facilita la producción y abastecimiento de semillas de calidad y otros asuntos conexos y contingentes". Todas las variedades inscritas serán registradas en la Base de datos nacional de semillas. La inscripción y registro de nuevas variedades anuales y bianuales tendrá vigencia por un período de 15 años y de 18 años para perennes de larga duración. Tal como es el caso para variedades inscritas en otras partes del mundo, las variedades deben ser comprobadas en la práctica real para determinar su valor para el cultivo y uso. Asimismo, los productores, procesadores y distribuidores de semillas, así como los viveros hortícolas deberán estar inscritos debidamente con la autoridad del estado en el cual operan. El Proyecto de Ley protege el derecho del agricultor a conservar, utilizar, intercambiar, compartir o vender las semillas y material de siembra de su granja. Sin embargo, el agricultor no puede vender semillas o material de siembra de marca registrada. Asimismo, todas las semillas vendidas por agricultores deben cumplir normas mínimas de germinación y de pureza física y genética aplicables a las semillas registradas.

En África sin embargo el proceso ha sido más largo y complejo para la gran industria de semillas. La revolución verde entró de la mano de los sistemas públicos de producción de semillas pero el alcance de los programas fue mucho menos y las propias empresas reconocen que tan solo entre el 5% (Centro y Sur de África) y el 10% (Norte de África) los campesinos y campesinas utilizan semillas certificadas, por lo que las empresas no tuvieron mercado de expansión. Los Programas de Ajuste Estructural en África obligaron a desmantelar todos estos servicios y los campesinos y campesinas volvieron a utilizar sus semillas tradicionales manteniendo los conocimientos de reproducción y conservación. Por ello, en este momento, se pone en marcha una estrategia clara desde las empresas multinacionales para lograr hacerse con el control del mercado africano en un contexto de crisis alimentaria global en el cual África es un escenario crucial[9]. La promulgación de leyes de semillas en África pretende no sólo regular la producción y mercado de semillas, sino crear el mercado mismo.

El cambio de estrategia incluye un impulso regional en el marco de los procesos de liberalización comercial en los cuales es necesaria la armonización legislativa. En los últimos seis años se han desarrollado una docena de estos procesos[10]. Las empresas requieren para su expansión mercados regionales con restricciones mínimas y armonizadas precisamente porque la estrategia en un mercado muy constreñido debe ampliar el espacio de actuación para que les resulte beneficioso entrar. Como veremos en la tabla que reproducimos a partir del informe de Grain[11] la mayoría de los procesos están siendo financiados por USAID, Banco Mundial y en algunos casos por agencias de cooperación francesas y alemanas[12].

[9] Recordemos la cantidad de iniciativas desarrolladas en el marco de la crisis alimentaria que tienen en África el objetivo y que se basan en el desarrollo de un agricultura productiva. Por ejemplo, La Alianza por la revolución Verde en África que con apoyo de la Fundación Billy Melinda Gates y la Fundación Rockefeller ha logrado introducirse en todos los escenarios internacionales.

[10] GRAIN. " Leyes de semillas en África, alfombra roja para las empresas". Artículo publicado en la revista Sedling en julio de 2005. Traducido del original en inglés Africa´s sedes laws: Red carpet for the corporations

[11] Grain. 2005. Ibid 10.

[12] En 1999 la Asociación Americana del Comercio de semillas (ASTA) creó la Asociación Africana del Comercio de Semillas (AFSTA) como grupo local de la industria semillera internacional. La AFSTA tiene el mandato de promover la integración regional y la armonización de políticas y reglamentaciones de semillas en el continente para favorecer el comercio de semillas de los Estados Unidos teniendo como objetivo un incremento del 5% en el mercado existente.

INICIATIVAS REGIONALES EN AFRICA PARA LA ARMONIZACION DE LAS LEYES DE SEMILLAS

REGIÓN	INST. COORDINADORA	PAÍSES	DETALLES BÁSICOS
África del Sur. Comunidad para el Desarrollo del África del Sur	ASTA/USAID	Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabue	Inicio en el año 1994. En 1999 el Banco Mundial lo retoma con la estrategia de semillas para África. Después de una evaluación nacional y de varios talleres se elaboró el documento. Estrategia Regional para la armonización de las reglamentaciones sobre semillas.
África Oriental	ASERCA Organización regional que coordina los servicios nacionales de investigación agrícola[13]	Kenia, Eritrea, Etiopia Uganda, Tanzania, Burundi, Ruanda y Sudán	Proyecto sobre la armonización de las reglamentaciones de semillas en África Oriental. En 1999, impulso del Banco Mundial en el marco del Programa Semillas de África. Se creó un Comité de Semillas que se reúne con representantes de las comercializadoras y distribuidoras para terminar el proceso de armonización.
África Occidental	WAEMU Iniciativa de reglamentaciones en materia de semillas, de la Unión Monetaria y Económica de África Occidental (WAEMU).	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo(*)	
	IITA Red de Semillas y Material de Plantación (WASNET) de África occidental	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo	Está trabajando sobre la iniciativa de una ley modelo africana, publicada en el año 2001 con el título "protección de los derechos de las comunidades rurales, agricultores, fitomejoradores y para la regulación de acceso a los recursos biológicos", que pueda ser utilizada y adaptada por todos los países africanos. La ley era positiva en general pero, cuando quiso pasar por el filtro de la UPOV, sufrió recortes importantes en aspectos cruciales como la prohibición de patentar la vida.
	IFDC Programa Africano de Inversiones Comerciales	Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria, Togo	Ha desarrollado un programa consistente en evaluar las deficiencias en la aplicación de las leyes ya existentes y como armonizar una reglamentación sobre uso de transgénicos.
	CILSS Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel (CILSS)	Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Níger, Senegal	Catálogo general de semillas de la región y un proceso de armonización de las reglamentaciones de uso.

(*) Se está avanzando en los planes para la fusión de WAEMU y la Comunidad Económica de los Estados de África occidental (ECOWAS). Una vez que esto ocurra, se incluirán los siguientes países dentro del proceso legal regional sobre semillas: Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leona.

Fuente: Grain 2005. Leyes de semillas en África, alfombra roja para las empresas.

[13] *Financiada por la USAID.*

Los elementos comunes contenidos en los procesos de armonización de las leyes de semillas son:

- Elaboración de catálogos obligatorios, en primer lugar nacional, y en segundo lugar regional de semillas. Se delimitan el número de variedades y se elaboran en algunos casos dos listas. Una lista con semillas de variedades que cumplen ciertos criterios de estabilidad y homogeneidad y otra lista para semillas más populares aunque de "buena calidad".

- Armonización de los procesos de certificación de las semillas que incluye un sistema de registro.

- Leyes que regulan, para las semillas certificadas y catalogadas, los procesos de investigación, mejora, producción, reproducción, almacenamiento, comercialización y, por último, la calidad y los parámetros de la misma.

- Participación del sector privado (industrias, comercializadoras…) en el Directorio Nacional de Semillas y en los Comités Nacionales de registro de variedades vegetales

- En algunos países, como Malawi, donde existe mucha producción de semilla campesina informal tan solo es obligatoria para tres variedades: maíz híbrido, girasol híbrido y tabaco. En otros países, como Zimbabue, se imponen algunas restricciones basadas en otros criterios como que no se pueden vender semillas de variedades de polinización abierta de maíz y sorgo; en Mozambique, por ejemplo, a pesar de la reglamentación, las autoridades son bastante laxas en su aplicación y se elude el sistema con frecuencia.

A pesar de esta estrategia, la industria semillera y el Banco Mundial reconocen que en un futuro próximo las necesidades de semillas en el continente seguirán siendo cubiertas por las capacidades de los campesinos y campesinas para producir sus propias semillas y que, por lo tanto, un "mal menor" será al menos reglamentar su uso y, sobre todo, el intercambio. Esto determina que aunque la estrategia sea otra, en cierta forma las leyes de semillas en el continente deben atender de alguna manera a la realidad del sistema campesino de producción, de ahí que se hayan extendido a través de estas leyes dos fórmulas impulsadas por la FAO en todo el mundo como son: "el sistema de semillas de calidad declarada" y "programas de producción de semillas con mejoramiento participativo" de las comunidades campesinas. Estos dos sistemas están en general reconocidos en todas las leyes de semillas aprobadas en el continente africano y que aparecen en la tabla antes expuesta sobre "legislación de derechos de los agricultores".

Tanzania. Este país mantiene una regulación muy estricta del sector desde la Ley de semillas de 1978 que prohibía la venta de semillas que no estuviera certificada y catalogada en las listas nacionales. La ley sin embargo estaba muy disociada de la realidad y tan solo el 30% de las plantaciones utilizaban semillas de este tipo. Pese a esta realidad, la ley de semillas de 2003 mantiene la rigurosidad en cuanto a las obligaciones de certificación y registro: registro obligatorio para producir y vender semillas, registro obligatorio de las variedades comerciales de los principales cultivos y un catálogo nacional. La única mención referida a los derechos de los agricultores relativos al uso de semillas y material genético aparece en el Art. 19.2 que establece que, las disposiciones de la ley no se aplicarán a la venta de semillas de calidad declarada entre agricultores y agricultoras vecinas y a pequeña escala en tanto que éstas personas las utilicen únicamente en su propio campo.

La Ley de semillas de **Mozambique** de 2001 está abierta a la certificación y catalogación de semillas de variedades campesinas locales y tradicionales siempre que cumplan con los requisitos de estabilidad y homogeneidad y estén controladas por un sistema de calidad declarada.

Fuente. Ley de semillas de Mozambique de 2001 y Ley de semillas de Tanzania de 2003. www.farmersright.org/basadate

El Sistema de Semillas de Calidad Declarada es un mecanismo de control de calidad de la semilla creado por la FAO. La idea es ofrecer un método más sencillo para la certificación de las semillas en zonas donde los mercados de semillas no son funcionales y los recursos del gobierno son demasiado limitados como para manejar con eficacia sistemas de certificación amplios. Con arreglo a este sistema los productores de semillas son responsables del control de calidad mientras que los agentes estatales verifican únicamente una porción muy limitada de grupos de semillas y campos de multiplicación. El sistema de semillas de calidad declarada está dirigido a la producción y distribución de semillas mejoradas, pero también puede ser de aplicación a semillas locales y tradicionales. En muchos casos estos sistemas se han extendido entre las organizaciones campesinas y entre las comunidades al amparo de proyectos de desarrollo promovidos por la cooperación, pero también en contextos de catástrofe humanitaria en los que es necesaria la distribución de semillas frente a una campaña concreta. El programa inicial requería los criterios estrictos de valor para cultivo y uso (VCU) y DHE, dejando escaso margen para las variedades campesinas pero, en el año 2003, se elaboró un criterio revisado que permitiera incluir las variedades y semillas criollas, así como las variedades desarrolladas a partir del fitomejoramiento participativo.

Malas prácticas en este tema hay muchas pero tan solo por citar algunas:

El organismo de semillas de **Kenia** (KHEPIS) es muy estricto en la aplicación de la ley nacional. Habitualmente hace inspecciones e impone muchas multas a los distintos operadores que trabajan sin licencia o venden semillas no certificadas. Ha impuesto incluso normas de certificación en pequeños proyectos de producción de semillas de frijol o sorgo desarrollados por asociaciones campesinas o pequeñas ONGDs locales. Es, sobre todo, inflexible a la hora de no permitir la venta de semilla de maíz no certificada aunque actualmente la semilla campesina de maíz cubre más del 50% de la producción nacional.

El Directorio de **Semillas** de **Sierra Leona** se ha centrado en la revisión de todos los proyectos de cooperación que incluyen un componente de semillas obligando a todos los grupos a utilizar semillas certificadas y obtener las licencias como obtentores.

En **Uganda** la ley de desarrollo agrícola obliga a utilizar semilla certificada a todos los campesinos y campesinas que reciban créditos o apoyos a la producción a pesar de que el 90% de la producción nacional se desarrolla con semilla producida localmente.

Fuente: WASNET. Newsletter 14 de enero de 2006

El problema está en que los derechos de las comunidades campesinas y de los agricultores y agricultoras incluidas en las leyes se difuminan en un marco claramente favorable a la industria semillera. Un ejemplo lo vemos en la ley de Filipinas del año 2002. Si bien contiene la regulación básica recomendada por la FAO sobre los derechos de agricultores la ley protege de forma privilegiada a los obtentores.

LEY 9168. LEY DE PROTECCION DE VARIEDADES VEGETALES Y ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA NACIONAL DE VARIEDADES VEGETALES. Junio de 2002

OBJETO Y OBJETIVOS	INSTITUCIONALIDAD	DERECHOS CAMPESINOS	AMENAZAS
La sección II del acta habla de las bases políticas que sustentan la ley. De la lectura se desprende claramente que, la ley básicamente protege los derechos de propiedad intelectual en la producción de variedades vegetales. Es una ley dirigida básicamente a los obtentores. **-El estado reconoce que el sistema de protección intelectual para el desarrollo de nuevas variedades vegetales es vital para la seguridad alimentaria.** **-El estado promoverá el desarrollo de la tecnología en este ámbito orientada al desarrollo del bien común. Además reconoce la función esencial del sector privado.** **-Reconoce además los derechos de propiedad intelectual en la agricultura siempre que el desarrollo normativo sea respetuoso con el medio ambiente.** **La ley establece el sistema para certificar y proteger los derechos de los obtentores y fitomejoradores de variedades de especies destinadas tanto a la agricultura como a otros fines.** **El título III de la ley estableces las condiciones para proteger una nueva variedad: nueva, distinguible, uniforme y estable.** **La ley establece además los derechos incluso sobre el nombre, como es el acceso y reparto a los derechos sobre las variedades y el proceso de obtención de los certificados de reconocimiento.**	El título VIII establece el régimen de infracciones y, entre ellas, además de la venta, importación y exportación, se incluye la producción agrícola a partir de estas variedades protegidas, abriendo el camino a la denuncia por parte de las industrias semilleras hacia los campesinos y campesinas que utilicen estas variedades, también se incluye la propagación y distribución de semillas y variedades protegidas sin la debida autorización, con lo cual están poniendo en peligro los sistemas y redes de intercambios desarrollados por pequeños proyectos de redes de semillas. El Título IX establece las sanciones no solo administrativas, sino también judiciales. El título XI establece la creación del sistema nacional de protección de variedades de plantas: en el sistema están representados el ministerio de agricultura, ciencia y tecnología, la industria de semillas y las organizaciones campesinas Las funciones: elaborar guías políticas, normas para la aplicación de la ley, la regulación del registro, y la jurisdicción básica sobre la protección conferida. Al mismo tiempo, el órgano encargado de dirigir el sistema establecerá las tasas y cánones por el registro y certificación y por los derechos y beneficios generados. Se crean dos fondos especiales con el pago de las tasas y beneficios que el propio sistema revertirá de la forma acordada.	-Las sección 43 establece las excepciones al sistema de protección de variedades vegetales y entre ellas se enumeran cuatro: la primera cuando las variedades obtenidas no tienen finalidad comercial, la segunda y tercera se refieren a variedades obtenidas con fines de investigación y en la letra d establece como excepción "los derechos de los pequeños agricultores a salvar, usar, intercambiar, o vender su propia producción o las variedades resultado de su propia actividad, salvo cuando la reproducción de estas variedades tiene un propósito comercial reconocido en un acuerdo". -La excepción se extiende a los intercambios entre agricultores o al intercambio para reproducir las variedades en sus propias tierras. -La sección 66 reconoce el derecho a participar en el sistema nacional de protección de variedades vegetales. -La sección 72 establece la posibilidad de que las comunidades campesinas o, en su defecto, las organizaciones campesinas protejan las variedades locales de cultivares producidas y conservadas por ellas.	La ley establece un rango muy amplio de protección para las actividades de las industrias semilleras y protege sus derechos con todo el sistema judicial y administrativo. -Además de proteger los derechos de obtentores de variedades absolutamente nuevas, las secciones 39 y 40 reconocen la protección de variedades esencialmente derivadas de otra siempre que, procedan de una variedad original aunque sus genotipos sean el resultado combinado y, sea claramente distinguible de las variedades originarias. Incluyendo la posibilidad de que la nueva variedad procediera de la ingeniería genética.

Fuente. Ley 9168 de 7 de junio de 2002 de protección de variedades vegetales. Filipinas

3.3 LEYES DE BIODIVERSIDAD

Algunos países (ver tablas) han elaborado o legislado Leyes marco de biodiversidad en las cuales tratan de volcar los compromisos asumidos en los Convenios de Diversidad Biológica y los tratados y compromisos conexos a los que se han llegado en las sucesivas cumbres desde la de Río del año 1992. Estas leyes de biodiversidad ofrecen marcos políticos amplios y regulan gran cantidad de asuntos. Entre los que se incluyen: derechos de las comunidades campesinas sobre los recursos genéticos, derechos de las comunidades indígenas u originarias sobre territorios delimitados, los derechos de participación y consulta en caso de actuaciones sobre sus territorios o el derecho a la participación en los beneficios derivados de las bioprospecciones.

La biodiversidad se define en términos adecuados para entender que, la actividad agropecuaria como tal y la labor de las comunidades campesinas en los entornos naturales, entran de lleno en el contenido de las leyes promulgadas con este título.

Variabilidad de los organismos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende la diversidad dentro de cada especie así como entre las especies y los ecosistemas de los que forman parte.

Para los efectos de esta ley se entenderán como comprendidos en los términos de biodiversidad los elementos intangibles como son; el conocimiento, la innovación y la práctica tradicional, individual y colectiva, con valor real y potencial asociados a recursos bioquímicos y genéticos, protegidos o no por los sistemas de propiedad intelectual o sistemas de propiedad sui-géneris (Art. 2 de la Ley de Biodiversidad de Costa Rica).

Fuente. Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

Analizaremos primero la estructura de una política nacional de recursos naturales para comprender la ubicación y sentido de los derechos campesinos y los derechos sobre los recursos genéticos en este marco. Para ello utilizaremos la de Perú.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU

INSTRUMENTO JURÍDICO	ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES	RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS
Constitución política de Perú de 1993	-Art. 2.22. Toda persona tiene derecho a: la paz, la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y el descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. -Art. 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. -Art. 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. -Art. 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegida.s -Art. 69. El estado promueve la conservación de la Amazonía con una legislación adecuada a tal fin.	-Sin embargo, la constitución no establece limitaciones al derecho de la propiedad en función de limitaciones de protección o conservación de la biodiversidad o del medio ambiente. Por lo tanto, al ser los dos considerados derechos humanos, en caso de conflicto deberán ser los tribunales los que decidan.
Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Ley Nº 26839. 2001	La Ley consta de 09 Títulos Preliminares, 32 artículos y dos disposiciones Transitorias y Finales. Acorde con el compromiso internacional y en concordancia con los Art. 66 y 68 de la Constitución Política, el Perú debía aprobar una Ley de Diversidad Biológica, que recogiera la visión de conservar la diversidad biológica, usar sosteniblemente sus componentes y compartir los beneficios que de ellos se deriven. La Ley establece claramente el rol tutelar del Estado en ejercicio de su soberanía sobre recursos tan valiosos como los recursos genéticos, al establecer que será parte y participará en el procedimiento de acceso a tales recursos. Estableciendo, así mismo, los casos de limitación total o parcial a dicho acceso.	El título VI está dedicado a los derechos de las comunidades campesinas y nativas: -Art. 23.- Se reconoce la importancia y el valor de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas y nativas, para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Asimismo, se reconoce la necesidad de proteger estos conocimientos y establecer mecanismos para promover su utilización con el consentimiento informado de dichas comunidades, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. -Art. 24.- Los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales asociados a la diversidad biológica, constituyen patrimonio cultural de las mismas, por ello, tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto a su utilización. -Art. 28. El estado es parte y participará en el acceso a los recursos genéticos. Mediante norma expresa se regulará el acceso y las limitaciones en relación a este punto.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales – Ley Nº 26821 Año 1997839. 2001	-Consta de 05 Títulos Preliminares, 30 Artículos y 02 Disposiciones Finales -Esta Ley tiene una importancia fundamental en el país desde el punto de vista del desarrollo sostenible ya que se daba cumplimiento a un mandato constitucional que posibilita una adecuada gestión de los recursos naturales por parte de los sectores competentes del Estado, brindando también el marco regulatorio para las Leyes especiales que regirán los diversos recursos naturales en nuestro país y mayor seguridad jurídica para las inversiones. -Art. 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.	-Art. 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.
Ley de Áreas Naturales Protegidas. Ley Nº 26834	-Consta de 04 Títulos Preliminares, 31 Artículos, 01 Disposición Complementaria y 03 Disposiciones Transitorias. -Las áreas naturales protegidas en el Perú forman parte inherente de la nacionalidad y esencia de nuestro país; lugares como Macchu Picchu, Paracas, Huascarán o Manú, que a través de distintas categorías integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Perú, establecido por D.S. Nº 010-90-AG el 24 de marzo de 1990 y que abarcan aproximadamente el 10 por ciento de la superficie del territorio nacional.	Las comunidades indígenas y campesinas tienen derecho a la vida y uso tradicional y privilegiado en estas áreas protegidas declaradas como tales.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
Ley 27811 de 2002 que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos	-Art. 2. Establece las definiciones básicas de la ley de forma muy clara y precisa a los efectos del objetivo de la misma. -Art 5. Los objetivos del régimen de protección son: a. Promover el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas. b. Promover la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos colectivos. c. Promover el uso de estos conocimientos en beneficio de los pueblos indígenas y de la humanidad. d. Garantizar que el uso de los conocimientos colectivos se realice con el consentimiento informado previo de los pueblos indígenas. e. Promover el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas y de los mecanismos tradicionalmente empleados por ellos para compartir y distribuir beneficios generados colectivamente, en el marco del presente régimen. f. Evitar que se concedan patentes a invenciones obtenidas o desarrolladas a partir de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas del Perú, sin que se tomen en cuenta estos conocimientos como antecedentes en el examen de novedad y nivel inventivo de dichas invenciones. -Art. 15 y ss. establecen el sistema de registro de los saberes y conocimientos a efectos de protección y clarificación. Los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas podrán ser inscritos en tres tipos de registros: a. Registro Nacional Público de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. b Registro Nacional Confidencial de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. c. Registros Locales de Conocimientos Colectivos de los Pueblos indígenas. El Registro Nacional Público de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas y el Registro Nacional Confidencial de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas estarán a cargo del Indecopi (Art. 19 y ss. establecen el proceso de solicitud de registro).	-Art. 1. El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos. -Art. 4. Establece que, de todas formas, es posible el intercambio de conocimientos y saberes entre los pueblos indígenas; por lo tanto, este intercambio no está sometido a limitaciones. -Art. 10.- Naturaleza colectiva de los conocimientos. Los conocimientos colectivos protegidos bajo este régimen son aquellos que pertenecen a un pueblo indígena y no a individuos determinados que formen parte de dicho pueblo. Pueden pertenecer a varios pueblos indígenas. Estos derechos son independientes de aquellos que puedan generarse al interior de los pueblos indígenas y para cuyo efecto de distribución de beneficios podrán apelar a sus sistemas tradicionales. -Art. 6. Los interesados en acceder a los conocimientos colectivos con fines de aplicación científica, comercial e industrial deberán solicitar el consentimiento informado previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que posean un conocimiento colectivo. La autoridad indígena deberá informar del proceso de negociación. Del acuerdo económico alcanzado deberá inscribirse como tal y el 10% de los beneficios deberán destinarse al Fondo nacional de Desarrollo Indígena (Art. 7 y 8). -Los Art. 42 al 46 establecen el sistema de protección que incluye un régimen de sanciones, de infracciones, la inversión de la carga de la prueba a la persona denunciada, solución de discrepancias y sanciones económicas para los acusados.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
DS 3-5-1996 Ley de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales	-Competencia de ejecución. Oficina de Invenciones y Nuevas Tecnología y la institución técnica encargada del seguimiento y apoyo el Programa Nacional de Recursos genéticos y biotecnológicos. Instituto Nacional de Defensa de la competencia y de los derechos de propiedad intelectual (INDECOPI). -Se establece un Registro Nacional de Variedades vegetales protegidas -Se establecen los requisitos para recibir el certificado de obtentores de acuerdo a las normas técnicas que establezca el Programa nacional con respecto a la distinguibilidad, homogeneidad y estabilidad (DHE).	-Como la ley 27811 permite el registro de conocimiento y saberes indígenas y campesinos en INDECOPI, pueden entrar en el mismo sistema, sin embargo, precisamente esto significa caer en la trampa de las patentes. -El reglamento no establece ninguna excepción para el caso de uso de variedades campesinas o locales. Pero, sobre todo, no establece casi ninguna limitación a los requisitos necesarios para declarar haber desarrollado una nueva variedad. Y sobre todo los derechos del material originarios (aunque se entiende que éstos podrían estar protegidos por la ley 26821 y la ley 27811).

Fuente. Las leyes citadas en la tabla referida.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
Objeto: El objeto de la presente ley es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados. (art 1) **Objetivos: Entre los objetivos se destacan aquellos que directamente tienen que ver con los derechos campesinos:**	El Estado ejercerá la soberanía completa y exclusiva sobre los elementos de la biodiversidad (Art. 2). Las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestres o domesticados son de dominio público. El Estado autorizará la exploración, la investigación, la	La institucionalidad es bastante sencilla lo que la hace operativa potencialmente: a. Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (Art. 13) funcionará como órgano desconcentrado del Ministerio del Medio Ambiente. De los 11 representantes, una persona es elegida por las organizaciones	Art. 37. Pagos por servicios ambientales. Dentro de las categorías de pago se incluye la (1) en la que entrarían los servicios ambientales que prestan las comunidades campesinas o indígenas por la conservación de los elementos de la biodiversidad como “Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados	-El Art. 44 refiriéndose a los controles de bioseguridad anticipa la posibilidad de establecer las condiciones para liberar organismos modificados genéticamente y el Art. 46 ahonda con los requisitos para los permisos y registros sobre estos OGMs.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
(2) Promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural. (4) Regular el acceso y posibilitar con ello la distribución equitativa de los beneficios sociales ambientales y económicos para todos los sectores de la sociedad, con atención especial a las comunidades locales y pueblos indígenas (6) Reconocer y compensar los conocimientos, las prácticas y las innovaciones de los pueblos indígenas y de las comunidades locales para la conservación y el uso ecológicamente sostenible de los elementos de la biodiversidad.(12) Promover la adopción de incentivos y la retribución de servicios ambientales para la conservación, el uso sostenible y los elementos de la biodiversidad. **De la misma manera entre los 4 principios generales que rigen la ley. El nº 3 del Art. 3.- Respeto a la diversidad cultural.**	Bioprospección, el uso y el aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad que constituyan bienes de dominio público, así como la utilización de todos los recursos genéticos y bioquímicos, por medio de las normas de accesoestablecidas en el Capitulo V.	indígenas, otra por el campesinado y, una tercera, por colectivos ambientales (Art. 15). b. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Art. 22). Tendrá personería jurídica propia, será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y recursos hídricos. La organización del sistema es la siguiente: El Consejo Nacional de Áreas de Conservación. La Secretaría Ejecutiva. Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación. Los consejos regionales de Áreas de Conservación. Los consejos locales.	de los inmuebles que comprenden áreas estratégicas definidas de forma conjunta por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación y las instituciones y organizaciones citadas". Art. 63 Establece los requisitos de Bioprospección entre los que están: proceso de información pública, consentimiento de las comunidades y autoridades indígenas y el acuerdo de reparto de beneficios derivados (además los Art. 66 al 78 establecen los sistemas de control de las bioprospecciones y sus licencias). Art. 66. Derecho de objeción cultural. Se reconoce el derecho a que las comunidades locales y los pueblos indígenas se opongan al acceso a sus recursos y al conocimiento asociado, por motivos culturales, espirituales, sociales, económicos o de otra índole. Art. 78 Establece los distintos sistemas de protección de la propiedad intelectual y, aunque establece como uno de ellos las patentes, sin embargo reconoce	-Art 90 a 97 recoge las bases de lo que será el proceso de evaluación de impacto ambiental para el desarrollo de cualquier actividad. A partir del artículo 98 y hasta el 105 se establecen los incentivos que la ley prevé algunos de algunos de los cuales pueden ser beneficiarias las comunidades indígenas y campesinas: -Pago servicios ambientales. -Créditos especiales a microempresas en áreas de amortiguamiento. -Incentivos a la participación comunitaria. -Financiamiento al manejo agropecuario y silvícola comunitario. -Apoyo a actividades de conservación en el ámbito de las comunidades.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
La diversidad de prácticas culturales y conocimientos asociados a los elementos de la biodiversidad deben ser respetados y fomentados, conforme al marco jurídico nacional e internacional, particularmente en el caso de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y otros grupos culturales			otros que pueden ser de interés para el objeto que perseguimos: derechos del fitomejorador, derechos comunitarios sui géneris, derechos de los agricultores.	

Fuente. Ley de Bioseguridad de Costa Rica 7778

3.4 EL PROCESO DE REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS ORGÁNICAS

La FAO reconoce que el mercado mundial de productos orgánicos crece entre un 15 y un 22% anuales mientras que el mercado mundial de alimentos crece en torno al 6%. Este dato nos muestra la oportunidad que representa este sector para la industria alimentaria y explica las medidas adoptadas por las grandes compañías tanto de la distribución minorista como las compañías de producción de insumos. En esta lógica, el control de las multinacionales sobre las semillas orgánicas vuelve a ser la puerta de entrada para fortalecer su posición a futuro en este sector.

La realidad de la producción campesina agroecológica se impone y, en la mayoría de los países del mundo, un porcentaje elevadísimo de la producción orgánica se realiza a partir de semillas y material vegetativo que procede de la propia finca o del intercambio local a través de redes de productores y productoras que han mantenido sus conocimientos sobre las variedades locales a partir de la propia conservación y reproducción. Sin embargo, la industria productora de semillas ha buscado la forma de forzar un mecanismo que genere institucionalidad y obligaciones para el campesinado de todo el mundo.

La amenaza, de nuevo, está en el hecho de crear un mercado de semilla orgánica certificada del cual solo será beneficiaria la industria internacional[14]. La ampliación del espacio comercial se ha generado sobre todo a partir de la regulación del Codex Alimentarius y de los principales países como son Japón, Canadá, EEUU y Europa.

El Codex Alimentarius editó en el año 2003 Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente; en ellas se incluye la certificación de las semillas orgánicas con lo cual el proceso de armonización internacional será lento pero irá avanzando con el tiempo.

Codex Alimentarius. Las semillas y el material de reproducción vegetativa deben provenir de plantas cultivadas en concordancia con las previsiones de estos lineamientos por lo menos una generación o, en el caso de cultivos perennes, dos temporadas de vegetación. Cuando una operador pueda demostrar al organismo certificador oficial u oficialmente reconocido o a la autoridad competente que el material que cumple con los requisitos arriba mencionados no está disponible, el organismo u autoridad de certificación puede dar respaldo: a) en primera instancia, al uso de semillas o material de reproducción vegetativa sin tratamiento, o b) si (a) no está disponible, al uso de semillas o material de reproducción vegetativa tratado con otras sustancias diferentes de las anotadas en el anexo 2. La autoridad competente puede establecer criterios para limitar la solicitud de la derogación.

Fuente. Directrices para la producción orgánica. Codex Alimentarius

La mayoría de los países en desarrollo son conscientes de la imposibilidad de aplicar una ley que obligue a los campesinos y campesinas orgánicos a utilizar semilla certificada y, en este contexto, la presión procede principalmente, o bien de los países importadores, o de las empresas importadoras de productos orgánicos o, en tercer lugar, de los propios organismos certificadores internacionales que evalúan las producciones en países en desarrollo.

[14] *Gran cantidad de las semillas orgánicas que se venden en Europa se originan a partir de un grupo reducido de importantes compañías semilleras de origen holandés, que añadieron a su lista los productos orgánicos. Tienen sucursales o subsidiarias en muchos países y como tal pueden producir semillas todo el año. Enza, por ejemplo, es una compañía semillera multinacional con subsidiarias en 14 países, incluyendo China, Tanzania y México. Trabaja a través de su subsidiaria Vitalis en la producción de semillas de legumbres orgánicas. Bejo y Rijk Zwaan, otras dos semilleras importantes, tienen cada una operaciones por todo el mundo en docenas de países y, ahora, ofrecen también semillas orgánicas.*

Las leyes que regulan la producción orgánica en general establecen que las semillas o material de origen de las producciones orgánicas deberá ser orgánico y que, por lo tanto, no puede haberse tratado con productos prohibidos en agricultura orgánica, para lo cual el campesino o campesina debe hacer los controles oportunos y demostrar esta cuestión a través de un cuaderno de bitácora de las propias producciones.

Sin embargo las leyes de semillas de muchos países como Filipinas, la India, Argentina, Chile, y otros van introduciendo otro sistema encaminado hacia la certificación.

- Se establece como obligación general el uso de las semillas orgánicas certificadas.
- Se establece como derogación de esta obligación el caso de variedades incluidas en catálogos nacionales de las cuales no existan semillas certificadas comercializables pero, en este caso, la variedad cultivada debe estar reconocida como tal en el catálogo nacional; por lo tanto, establece un camino de restricción futura.
- Se establece la derogación de la obligación hasta una fecha concreta a partir de la cual deberá aplicarse a cualquier semilla. Por ejemplo, la ley de semillas de Filipinas hace un llamado a que los organismos certificadores fijen las fechas de expiración de todas las derogaciones.
- Por último, los gobiernos, a medida que existen marcas comerciales que comercializan semillas orgánicas de ciertas variedades, van eliminando las derogaciones sobre semillas de variedades concretas. Por ejemplo, Argentina eliminó las derogaciones sobre 9 variedades de trigo, maíz, centeno y avena.
- En otros casos se establece la obligatoriedad en el uso de semillas orgánicas certificadas para el caso de acceder a determinados subsidios y apoyos públicos.

Todos estos ejemplos de regulación limitan el ejercicio de la soberanía alimentaria y suponen una grave amenaza a la agricultura campesina puesto que amplían el margen de mercado de las empresas a lugares donde hasta ahora no habían entrado.

PAÍSES	REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS
Japón	Las semillas deberán cumplir con los criterios [para la producción orgánica]. En caso de tener dificultad de obtener [tales] semillas, pueden utilizarse semillas sin sustancias prohibidas. Además, en el caso de encontrar dificultad de obtener estas semillas sin sustancias prohibidas, puede usarse cualquier semilla para plantas de propagación de semillas sin el uso de un tratamiento químico.
China	Deben seleccionarse semillas o plántulas o brotes orgánicos. Si no están disponibles serán seleccionadas semillas, plántulas o brotes convencionales no tratados con sustancias objetables, pero deberán trazarse los planes para obtener semillas o plántulas orgánicas.
India	Cuando están disponibles semillas o materias vegetales orgánicas deberán usarse éstas. En todo momento, el programa de certificación fijará los límites temporales para el requisito que deben cumplir las semillas u otras materias vegetales orgánicas. Cuando no estén disponibles semillas o materiales vegetales orgánicos serán usados materiales convencionales sin tratamiento químico.

PAÍSES	REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS
Filipinas	Las semillas serán de producción orgánica certificada, cuando estén disponibles. Cuando no estén disponibles las semillas orgánicas certificadas, se utilizará material convencional sin tratamiento químico, siempre y cuando no hayan sido tratados con pesticidas no permitidos por esta serie de normas. Cuando no estén disponibles materiales y semillas convencionales sin tratamiento, podrán utilizarse semillas y materiales tratados químicamente. El organismo de certificación establecerá los límites temporales y las condiciones para las excepciones y para el uso aceptable de cualquier semilla o material vegetal tratado químicamente.
Argentina	Cuando exista la imposibilidad de obtener semillas de origen orgánico, la empresa certificadora podrá autorizar el uso de semillas convencionales.
Chile	Las semillas y el material de propagación de plantas que se utilicen, deben haber sido obtenidas mediante producción orgánica. Las semillas deben haber sido tratadas exclusivamente con los productos indicados en el anexo A, lista 2-a, de esta norma. Por excepción y en orden prioritario pueden utilizarse: a) semillas u otros materiales de propagación convencionales no tratados; b) semillas u otros materiales de propagación convencionales tratados con los productos indicados en el anexo A, lista 2-A; c) semillas u otros materiales de propagación convencionales tratados con otros productos, siempre que se demuestre, a satisfacción del organismo de certificación, la imposibilidad de obtener en el mercado, semillas u otros materiales de propagación de origen orgánico, de la especie y variedad pertinente
México	Las semillas empleadas deben proceder únicamente de vegetales que se cultiven, según lo dispuesto en esta Norma, al menos durante una generación o, cuando se trate de cultivos perennes, durante dos periodos de vegetación, escogiendo la opción más breve. Cuando no exista disponibilidad comercial y, durante un periodo transitorio de 1995–1999, podrán emplearse semillas obtenidas de forma distinta a lo dispuesto en la presente Norma, siempre y cuando los usuarios de tales semillas puedan demostrar al organismo de certificación que no existen en el mercado semillas no tratadas de la variedad apropiada de la especie en cuestión.
El Salvador	La producción orgánica solamente podrá ser iniciada con semillas, material de reproducción vegetativa y plántulas que hayan sido producidas con métodos orgánicos y que, en su protección, se hayan empleado productos fitosanitarios autorizados. Si las semillas, material de reproducción vegetativa o plántulas no cumplieren alguno de los requisitos indicados en el inciso que antecede, el productor previo al inicio de la producción deberá obtener del Organismo de Certificación autorización para su uso.

Fuente. Documento de análisis de GRAIN enero 2008. ¿De quién es la cosecha?

BIBLIOGRAFÍA

- *Estado Mundial de los Recursos Fitogenéticos*. Informe elaborado por la FAO para presentarse ante la Conferencia de Leipzig. 1996.
- Brush, S. *Providing farmer´s rights Trough in situ conservation of crop genetic resources*. Comisión de recursos genéticos. FAO. Noviembre, 1994.
- *Tratado Internacional de Recursos fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación*. Resolución cuarta conferencia. FAO. Bali, Marzo 2011.
- Informe compilado por Andersen, R. y Winge, T. con contribuciones de Torheim, B. B. *Global Consultations on Farmers' Rights in 2010*. FNI 2011.
- GRAIN. *El tratado de semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores*. Artículo publicado en la revista Sedling, julio 2005.
- *Declaración de la Vía Campesina ante la Conferencia de Bali*. Marzo de 2011.
- GRAIN. *Leyes de semillas en Africa, alfombra roja para las empresas*. Artículo publicado en la revista Sedling, julio 2005. Traducido del original en inglés *Africa´s sedes laws: Red carpet for the corporations*.
- GRAIN *¿De quién es la cosecha? La política de certificación se semillas orgánicas*. Documento de análisis. 2008.
- GRAIN. *Colombia. Las leyes de semillas aniquilan la soberanía y autonomía de los pueblos*. Documento de análisis. 2005.
- Moore, G. y Timowsky, W. *Explanatory guide to the ITPGRFA*. IUCN Environmental Law Program. 2005.
- OIT. *Programa para la aplicación del Convenio 169. Aplicación del convenio 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales de América Latina. Recopilación de casos*. 2008.

LEGISLACIÓN

- Costa Rica. *Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.*
- Perú. *DS 3-5-1996 Ley de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales.*
- Perú. *Ley 27811 de 2002 que establece el régimen de protección de los conocimiento colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.*
- Perú. *Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales – Ley Nº 26821 Año. 1997.*

- Perú. *Ley de Áreas Naturales Protegidas. Ley Nº 26834.*
- Perú. *Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Ley Nº 26839. 2001.*
- India. *The seeds bill 2004.*
- Filipinas. *Republic act 9168. "Philippine Plant Variety Protection Act of 2002."*
- El Salvador. *D 530. Ley de semillas del Salvador.*
- *Base de datos de legislación sobre recursos genéticos y sobre derechos del agricultor. Contenida en la pagina web www.farmersrights.org/basadate.*

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VIII. EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. ¿Existe margen de maniobra? Evolución de las negociaciones

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

1.1 IMPACTOS DE LOS ACUERDOS DE LA OMC SOBRE LA AGRICULTURA

2. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN EL ACUERDO AGRÍCOLA DE LA OMC 7

2.1 EL MANDATO. Art. 20 del Acuerdo Agrícola de la OMC

2.2 ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS NEGOCIADOS EN EL ACUERDO AGRÍCOLA
- *a. Subvenciones a la exportación*
- *b. Acceso a mercados. Aranceles y contingentes*
- *c. Salvaguardas especiales*
- *d. Ayuda interna. Compartimento ámbar, azul y verde*
- *e. Acceso a mercados*

2.3 POSICIONES Y PROPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN TORNO A LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO Y CUESTIONES CONEXAS
- *a. El debate en torno a la compatibilidad con los objetivos de desarrollo*
- *b. Propuesta de los Países importadores netos de alimentos*
- *c. El debate introducido por las economías en transición*
- *d. El debate sobre preocupaciones no comerciales*

3. LA PROPUESTA DE LA CAJA DE DESARROLLO 23

3.1 LA PROPUESTA PRESENTADA. Análisis de su contenido

3.2 POSTURAS ANTE LA PROPUESTA Y PROCESO DE DISCUSIÓN
- *a. Primer debate. Abordar de forma conjunta: compartimento desarrollo, países productores de un único producto, pequeños Estados insulares en desarrollo, y trato especial y diferenciado*
- *b. Segundo debate. Pertinencia de la propuesta*
- *c. Tercer debate. Aplicación de la propuesta a países productores de un solo producto*
- *d. Cuarto debate. Los pequeños Estados insulares*

3.3 TEMAS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON EL COMPARTIMENTO DEL DESARROLLO
- *a.Primer tema. Seguridad alimentaria*
- *b.Segundo tema. Constitución de un sistema internacional de reservas*
- *c. Tercer tema. Desarrollo rural*
- *d. Cuarto tema. El compartimento del desarrollo y la ayuda interna del compartimento verde*
- *e. Quinto tema. Medio ambiente*

4. EL DEBATE EN TORNO A LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO 33

5. LA NEGOCIACIÓN DE LOS EPAs.Acuerdos comerciales entre la UE y los Países ACP. Eliminación del sistema de preferencias generalizadas 34

5.1 COMPROMISOS EN EL MARCO DE LA OMC
5.2 ALTERNATIVAS A LOS EPAs

6. DE NUEVO... LA CLAVE ESTÁ EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS 42

Este capítulo no pretende analizar y denunciar todo el terrible impacto que la liberalización comercial sobre productos agropecuarios promovida fundamentalmente por la OM ha tenido sobre el campesinado de todo el mundo. El capítulo pretende fijar la atención sobre la acción de los estados: por una parte, este capítulo pretende reflejar la posibilidad que tienen los estados de poner límites a su aplicación ejerciendo desde luego la soberanía nacional y anteponiendo los intereses de la mayoría de su pueblo. En el ejercicio de esta soberanía nos vamos a fijar en el margen que ofrece el propio Acuerdo de Agricultura y conocer, al menos, cuales han sido los debates entre los estados respecto a esta posibilidad. Por otra parte, el capítulo se detendrá, a partir del análisis de algunos casos nacionales, en conocer como se aplica el acuerdo agrícola y que impactos tiene en términos de política pública. Nuestra postura frente a la OMC no ha cambiado y seguimos exigiendo su salida de la agricultura y la alimentación, precisamente en aras de un interés mayor que es el de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

1. INTRODUCCIÓN

Es cierto que el comercio internacional de productos agropecuarios se remonta al siglo XIX y, por lo tanto, no es algo que haya nacido con el periodo ultraliberal que se inicia en la década de 1980. Este comercio internacional, inicialmente circunscrito a determinados productos tropicales, se extendió a otro tipo de productos básicos que, hasta los años 50, se producían y consumían en el ámbito nacional. Esta evidencia debemos integrarla en la propuesta de la soberanía alimentaria puesto que, de ella, surgen importantes retos. La primera reflexión de cara al futuro es precisamente la necesidad de que el movimiento social reflexione de manera profunda sobre el papel del comercio internacional para poder elaborar una postura más profunda y consistente. La Organización Mundial del Comercio sostiene que, hasta 1995, las normas del GATT eran, en términos generales, ineficaces para regular aspectos fundamentales del comercio de productos agropecuarios a nivel internacional. El sistema internacional de comercio se ejercía en un marco en el cual las políticas comerciales de cada estado determinaban las posibilidades de este comercio internacional; la concesión de subvenciones a la exportación, las ayudas internas o las restricciones de diferente tipo sobre las importaciones era instrumentos habituales en el ejercicio de las políticas agrícolas y comerciales nacionales. Las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) hicieron cambiar el panorama e iniciaron de manera acelerada un escenario muy diferente para el sector agropecuario mundial, que resultó especialmente nefasto para las pequeñas agriculturas campesinas de todo el mundo.

En la actualidad, el comercio de productos agropecuarios se produce en el marco de un sistema multilateral de comercio dominado por unas reglas absolutamente neoliberales que impiden ejercer la soberanía a los pueblos. La posibilidad de que este sistema multilateral de comercio se guiara por otros principios compatibles o coherentes con la soberanía alimentaria debería nacer como propuesta del amplísimo movimiento social internacional que critica a la actual OMC.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC que forma parte del Acuerdo General de Aranceles al Comercio constituye el marco normativo internacional al que todos los países tratan de adaptar sus legislaciones nacionales sobre todo en política comercial o económica. Básicamente los estados ejercen su soberanía nacional en el marco de las negociaciones comerciales en varios momentos: 1. Para empezar, definiendo una posición política propia respecto al sistema de comercio internacional una vez valorada su propia realidad y la realidad del sector agropecuario, el potencial productivo nacional, sus relaciones históricas y sus objetivos de política interna y externa. En muchos casos, esta posición nacional no existe y los estados,

sobre todo los menos desarrollados, acuden a las negociaciones internacionales presionados por muchos frentes, sin apenas capacidad y ni tan siquiera formación adecuada al respecto[1]. 2. El segundo lugar es el momento de la negociación y adhesión de un estado a un tratado. En el acuerdo adoptado, se fijan las posiciones de partida que incluyen las listas de aranceles consolidados, las ayudas internas declaradas en cada una de las "cajas", los contingentes, los acuerdos preferenciales y otro tipo de medidas que tienen que ver con el comercio. Sobre esta base es sobre la cual se establece luego el calendario de liberalización, es decir, reducciones arancelarias, eliminación de ayudas, eliminación de medidas que "distorsionan el comercio" según su terminología y un largo etc. El problema es que muchos estados ni siquiera fijaron estas posiciones a la firma de los tratados ni, por lo menos, en las negociaciones y, presionados por los organismos internacionales o por otros gobiernos, renunciaron a ellos. 3. El tercer momento es ya el de la aplicación del tratado y su adaptación al ordenamiento jurídico nacional. Es decir, en este momento el estado introduce los cambios necesarios en sus políticas comerciales y agrarias para cumplir los compromisos adoptados.

Lo que sí que es cierto es que, al acuerdo internacional que representa la OMC se le une toda la maraña de tratados regionales, tratados bilaterales entre bloques de estados, o acuerdos entre dos estados, que dificultan mucho las negociaciones. No obstante, todos estos acuerdos regionales o bilaterales, deben cumplir con el marco establecido en los acuerdos de la OMC[2].

El ritmo de las negociaciones y de la reforma del comercio de productos agropecuarios fue apabullante hasta la Cumbre de Cancún en el año 2003. Sin embargo, desde entonces y hasta ahora, debido a un conjunto de factores muy diversos, la OMC derivó a una vía muerta en la que ha sido incapaz de adoptar un acuerdo más. Desde Cancún se han sucedido 5 Cumbres en las cuales los estados fueron incapaces de ponerse de acuerdo. Las dos primeras hasta Hong Kong trataron de salvar la situación pero, a partir del 2008 y debido sin duda también al efecto de la crisis mundial y la crisis alimentaria, podemos decir que hoy la OMC ha entrado en crisis. El último documento de modalidades de negociación en materia agrícola presentado por la Secretaría General de la OMC es precisamente de diciembre de 2008[3] y, desde entonces, no se ha presentado ni una sola propuesta diferente. Sin embargo, no podemos olvidar que el marco acordado hasta entonces es ley internacional y avanza en su aplicación, bien directamente o bien a través de la negociación de acuerdos regionales o bilaterales en los cuales sí que han logrado ganar terreno reduciendo los mecanismos de protección y apoyo en beneficio del capital.

Si cogemos como ejemplo la negociación que Taiwán desarrolla con la República Dominicana desde el año 2007 para lograr un tratado de comercio bilateral, seguramente ambos países acepten al final reducir aranceles, cuotas de importación o ayudas internas mucho más fácilmente que si esta negociación se tiene que desarrollar con 180 países. El ritmo de avance del liberalismo comercial desde hace una década se produce mucho más rápidamente a través de esta vía que a través de la OMC. Pero la OMC tiene un mecanismo establecido en el Acuerdo General denominado "principio de trato más favorable" por el cual cualquier beneficio otorgado por un país a otro en función de un acuerdo concreto se extiende automáticamente a todo el conjunto de países miembros de la OMC. Sin embargo, es ya evidente que los estados tampoco están dispuestos a aplicar este principio automáticamente, y es que los principios que rigen las negociaciones comerciales internacionales son radicalmente intolerables de partida y todos los gobiernos ponen sus resistencias cuando les toca de lleno.

[1] La FAO dispone de un amplio programa de capacitación a los gobiernos dirigido a mejorar la formación de los equipos negociadores en materia de comercio internacional. El programa incluye análisis previos, apoyo en la elaboración de sus prioridades, revisión de los documentos, y elaboración de propuestas.

[2] De hecho el inicio de las negociaciones de los EPAs entre la Unión Europea y los países ACP está en la incompatibilidad del sistema de preferencias generalizado que se establecía en los acuerdos de Cotonú con el art 64 del Acuerdo General de Aranceles y la obligatoriedad según este acuerdo de sustituir todos los sistemas existentes de este tipo por otros compatibles con la OMC como máximo el día 1 de enero de 2007.

[3] Paquete de negociación de las modalidades presentadas por la secretaría general el 6 de diciembre de 2008 TN/AG/W/4/Rev 4. Proyecto revisado de modalidades para la agricultura.

La crisis alimentaria que estalla en el 2008 obliga a priorizar otro tipo de discusiones y a pesar de que en todas las declaraciones finales de las cumbre celebradas se habla del deber de retomar la agenda de las negociaciones comerciales internacionales, lo cierto es que estamos a un año de la próxima cita y la secretaría internacional no ha sido capaz todavía de plantear una hoja de ruta, o cuanto menos lanzar las posiciones de negociación de cada país o bloque de países. Lo máximo de que son capaces el Sr. Lamy y sus ayudantes es de clamar para que los países vuelvan a sentarse a la mesa.

Por lo tanto, en este momento, establecer el punto en el que se encuentran los acuerdos que son norma para los países nos obliga casi en un 100% a situarnos de nuevo en el año 2001. El avance más significativo para las posiciones ultraliberales ha sido lograr la destrucción del Sistema de Preferencias Generalizadas que la Unión Europea mantenía con 64 países y que se plasmaba en los Acuerdos de Lomé primero y Cotonú después. Este sistema era contrario a la OMC y así se establecía en el art 64 del tratado que además ponía fecha tope a su sustitución por otro tipo de acuerdo compatible con la OMC. Esto dio origen a los EPAs (Acuerdos de Partenariado Económico) que se firmaron con distintos bloques de países y que entraron en vigor más o menos en torno al primero de enero de 2007.

1.1 IMPACTOS DE LOS ACUERDOS DE LA OMC SOBRE LA AGRICULTURA[4]

La agricultura es sin duda uno de los temas más difíciles y al mismo tiempo uno de los más criticados a lo largo de las negociaciones de la OMC. Tanto los países en desarrollo que han criticado la postura de los desarrollados, como las organizaciones campesinas y movimientos sociales de todo el mundo que se han opuesto radicalmente a su avance, o el propio sector de la cooperación donde las posturas han llevado incluso al enfrentamiento interno, han criticado la misma esencia del funcionamiento de la organización. Incluso organismos internacionales como la FAO o la propia UNCTAD se han atrevido a cuestionar determinados acuerdos y el impacto sobre las economías campesinas. Sin embargo, para la organización mundial del comercio, con los acuerdos en materia agrícola se logró establecer un equilibrio entre la liberalización del comercio del sector y el deseo de los gobiernos de proseguir objetivos legítimos de política agropecuaria, incluido el examen de las preocupaciones no comerciales. A raíz de la reforma todos los productos agropecuarios (enumerados en el Acuerdo) quedaron sujetos a normas y compromisos multilaterales más efectivos, incluidas las “consolidaciones arancelarias” — los Miembros de la OMC han consolidado los aranceles máximos aplicables a casi todos los productos agropecuarios, mientras que los aranceles aplicables a muchos productos industriales siguen sin estar consolidados. Los gobiernos Miembros se comprometieron por primera vez a reducir las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios y la ayuda interna que, según la propia OMC, tenían efectos distorsionantes en el comercio. Acordaron prohibir las subvenciones que excedan de los límites negociados para productos específicos. En definitiva limitaron su capacidad para definir una política de apoyo y promoción del sector agropecuario.

La FAO (Organización para la agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas) ha desarrollado un programa de análisis y estudio de impacto de los acuerdos de la OMC en la agricultura. Este Programa contempla acciones que van desde la investigación y análisis hasta la capacitación y apoyo técnico en las negociaciones comerciales a los países en vías de desarrollo. Este Programa se enmarca dentro del compromiso contemplado en el art 20 del AoA y ha generado y apoyado propuestas concretas tanto de países aislados como de grupos de países en desarrollos[5], entre los que se encuentra la propuesta presentada de la Caja del Desarrollo.

[4] Toda la información contenida en este punto se ha obtenido de la información pública disponible dentro de la página web de la OMC. Incluye el texto de los tratados, informes y documentos elaborados por los estados miembros y también documentos internos de la secretaría que han sido de mucha utilidad y que sistematizan precisamente todas las excepciones que aplican los estados, los niveles de arancelización y también las ayudas internas

[5] En concreto se han presentado más de 2.500 propuestas de adaptación del acuerdo agrícola para priorizar otros intereses no comerciales en su aplicación. Entre todas las propuestas una de la más elaborada y que más debates genera es la de la Caja del Desarrollo presentada por 14 países.

Uno de los resultados ha sido el "Estudio monográfico sobre 14 países" presentado en el Simposio de la FAO sobre "la agricultura, el comercio y la seguridad alimentaria". Celebrado en Ginebra entre los días 23 y 24 de septiembre de 1999[6]. Las conclusiones del mismo siguen siendo actuales a pesar de los 13 años que han transcurrido y representa el primer estudio encargado y elaborado por una fuente pública internacional donde abiertamente se criticaban los impactos del acuerdo. El estudio saca una serie de conclusiones sobre los tres pilares del acuerdo.

La FAO comienza recordando que el proceso de liberalización de los mercados agrarios para los PED se remonta a varios años antes de la firma del Acuerdo de Marraquech. Los Programas de Ajuste impulsados desde diversas instancias ya desde mitad de los 80 obligaron a muchos países a abandonar sus mecanismos de comercialización públicos, sus sistemas de almacenamiento, sus ayudas internas etc. De esta forma es necesario decir que el Acuerdo Agrícola ha acentuado un proceso ya existente.

En relación a los ***intercambios comerciales***, en general y salvo PED de renta media se constata:

- Ha habido un ligero aumento en los volúmenes exportados, pero prácticamente no ha cambiado nada en lo referido a la diversificación de los productos y destinos tradicionales. El aumento medio de las exportaciones ha sido de un 20%.
- En general ha habido un aumento considerable de los volúmenes importados, afectando sobre todo a productos de consumo básico. El aumento medio de las importaciones ha sido de un 60% en el periodo de referencia (1995-1998).
- La relación entre importaciones y exportaciones agrícolas ha mejorado solo en tres países de los 14 estudiados (Guayana, Perú y Sri Lanka).
- Aumento de los intercambios comerciales agrarios entre países del sur situados en el mismo ámbito regional. Extensión del concepto de dumping. El dumping no procede solo de los países desarrollados sino también de países del propio entorno generándose una situación imposible de controlar.

Los impactos sobre la ***estructura agraria*** de los países han sido:

- Abandono de explotaciones agrarias de tamaño pequeño y mediano en un porcentaje elevado, situado entre un 20 y un 30% en el periodo de referencia 1994 – 1998.
- Proceso de concentración de la propiedad de la tierra y aumento del tamaño de las explotaciones en un 44% de media. Si bien se puede interpretar que este hecho aumenta la productividad agraria, ha provocado la expulsión de los pequeños agricultores y agricultoras de su tierra y la marginalización de los jornaleros y jornaleras (muy claro en el caso de Brasil y la India).
- Sustitución de cultivos básicos alimentarios por cultivos industriales (algodón, palma) o por cultivos destinados a la exportación (flores, cacao, cacahuetes...).
- Destrucción de empleo entre los agricultores y agricultoras dedicadas a cultivos importados de forma masiva (maíz, arroz, trigo ...).

La conclusión general del estudio señala básicamente la necesidad de un enfoque prudente en el proceso de liberalización del comercio si se quiere reducir los costes sociales.

Fuente: Estudio FAO Impacto del proceso de liberalización comercial en las estructuras agrarias de 14 países. Roma 1999.

[6] *FAO – BM. Programa de apoyo a los países en desarrollo en su adaptación a un contexto de liberalización comercial. Estudio de 14 países y el impacto de los acuerdos sobre la economía agropecuaria. 1999. Roma.*

2. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN EL CAPÍTULO AGRÍCOLA DE LA OMC

Como dijimos la situación de partida negociada por los estados y aplicable desde el año 2001, es decir, desde que se inició la llamada Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha es la siguiente:

2.1 EL MANDATO. Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura

Las negociaciones se llevan a cabo en el marco del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Dicho artículo establece que los Miembros de la OMC deben entablar negociaciones para proseguir la reforma del comercio de productos agropecuarios. La orientación que se ha de dar a la reforma se establece claramente en ese artículo, a saber, *"reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental"*.

Existen diferencias conceptuales, que ponen de manifiesto la importancia que conceden los Miembros a las principales cuestiones de negociación. Algunos países han descrito el mandato del artículo 20 como un "trípode" en el que los tres pies son las subvenciones a la exportación, la ayuda interna y el acceso a los mercados. Los aspectos relativos a las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado marcan de nuevo las vías de excepción que los países pueden seguir para definir sus propias políticas nacionales y, para este grupo de países, estas dos cuestiones deben negociarse a parte. Sin embargo, otros países sostienen que se trata de una "estrella de cinco puntas" que también incluye las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo como cuestiones independientes. De momento, estas diferencias de enfoque no han causado demora en las deliberaciones.

En el Acuerdo de la Ronda Uruguay se establecía un marco de normas y se preveía el inicio de las reducciones de la protección y de las ayudas con efectos de distorsión en el comercio. Ahora bien, esa era sólo la primera etapa de la reforma. En virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los Miembros se comprometieron a iniciar las negociaciones para proseguir el proceso de reforma a finales de 1999 (o principios de 2000)

Objetivos numéricos para reducir las subvenciones y la protección. Reducciones acordadas en la Ronda Uruguay respecto de la protección y las subvenciones agrícolas

	Países desarrollados 6 años: 1995–2000	**Países en desarrollo** 10 años: 1995–2004
Aranceles	**-36%**	**-24%**
reducción media general para todos los productos agropecuarios	-15%	-10%
reducción mínima por producto		
Ayuda interna		
reducciones de la MGA Total en el sector	**-20%**	**-13%**
Exportaciones		
valor de las subvenciones (desembolsos)	**-36%**	**-24%**
cantidades subvencionadas	**-21%**	**-14%**

Notas. Primeras excepciones: Los países menos adelantados no tienen que asumir compromisos de reducir los aranceles ni las subvenciones. El nivel de base de las reducciones arancelarias fue el tipo consolidado antes del 1º de enero de 1995; o, en el caso de los aranceles no consolidados, el tipo aplicado efectivamente en septiembre de 1986, cuando comenzó la Ronda Uruguay. Sólo aparecen en el Acuerdo las cifras de reducción de las subvenciones a la exportación. Las demás cifras representan objetivos empleados para calcular las "listas" de compromisos jurídicamente vinculantes de los países. Los compromisos específicos de cada país varían en función del resultado de las negociaciones. Como consecuencia de esas negociaciones, varios países en desarrollo optaron por fijar tipos máximos consolidados que no disminuyen con los años, sin embargo aplicaron a rajatabla el compromiso como es el caso de Haití que, desde el año 2000, tiene arancel 0 en todos los productos agropecuarios.

En noviembre de 2001 se celebró en Doha la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. La Declaración adoptada el 14 de noviembre inicia nuevas negociaciones sobre diversos temas e incluye las negociaciones sobre la agricultura (y los servicios) que ya están en curso.

Lo importante de esta declaración es que se prevé que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todas las negociaciones, tanto en los nuevos compromisos contraídos por los países, como en cualesquiera normas y disciplinas pertinentes, nuevas o revisadas. Dice que el resultado deberá ser efectivo en la práctica y permitir que los países en desarrollo tengan efectivamente en cuenta sus necesidades, ***especialmente en materia de seguridad alimentaria y de desarrollo rural***. Los Ministros también toman nota de las preocupaciones no comerciales (tales como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, etc.) recogidas en las propuestas de negociación ya presentadas. Confirman que serán tenidas en cuenta en las negociaciones, conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura. Teniendo claro que el objetivo político es acabar con la OMC, sin embargo es cierto que, en este momento, sus normas están marcando las políticas agrarias de todo el mundo y, aun así, muchos países de América Latina, África y Asia se han acogido al trato especial y diferenciado para poder ejercer todavía control sobre determinados aspectos de la producción nacional.

El mandato de Doha
De la Declaración Ministerial de Doha, Noviembre de 2001

1. Reconocemos la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, incluido el gran número de propuestas de negociación presentadas en nombre de un total de 121 Miembros ..... Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

2. Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en esas modalidades ....."

Fuente. Declaración de Doha. 2001. OMC

2.2 ANÁLISIS DE LOS ASPECTOR NEGOCIADOS EN EL ACUERDO AGRÍCOLA

a. Subvenciones a la exportación

Algunos de los países proponen la eliminación total de las subvenciones a la exportación en todas sus formas; en algunos casos propusieron fuertes reducciones desde el principio mismo de la aplicación y que las reducciones se ejecutaran en forma de "aportaciones iniciales"[7]; sin embargo, otros países estaban dispuestos a negociar nuevas reducciones progresivas sin llegar al extremo de eliminar completamente las subvenciones y sin tener que efectuar "aportaciones iniciales". Muchos países en desarrollo (aunque no todos) aducen que sus productos nacionales se ven perjudicados cuando tienen que hacer frente a importaciones a bajos precios como consecuencia de las subvenciones a la exportación o cuando, por el mismo motivo, tienen que hacer frente a una mayor competencia en sus mercados de exportación. En este grupo de países figuran importadores netos de productos alimenticios que también desean que se les preste ayuda para ajustarse a la nueva situación en caso de que los precios mundiales aumenten como resultado de las negociaciones. Teniendo claro que el objetivo político es acabar con la OMC, sin embargo es cierto que, en este momento, sus normas están marcando las políticas agrarias de todo el mundo y, aun así, muchos países de América Latina, África y Asia se han acogido al trato especial y diferenciado para poder ejercer todavía control sobre determinados aspectos de la producción nacional.

¿Quiénes pueden subvencionar las exportaciones?

Veinticinco Miembros de la OMC pueden subvencionar las exportaciones, pero sólo respecto de los productos para los que han contraído compromisos de reducción de las subvenciones. Los países que no han adquirido compromisos no pueden subvencionar las exportaciones agrícolas en absoluto. Algunos de los 25 Miembros han decidido reducir en gran medida sus subvenciones o eliminarlas completamente. Entre paréntesis figura el número de productos subvencionados por cada país.

Australia (5)
Brasil (16)
Bulgaria (44)
Canadá (11)
Chipre (9)
Colombia (18)
EE.UU. (13)
Hungría (16)
Indonesia (1)
Islandia (2)
Israel (6)
México (5)
Noruega (11)
Nueva Zelandia (1)
Panamá (1)
Polonia (17)
Rep. Checa (16)
Rep. Eslovaca (17)
Rumania (13)
Sudáfrica (62)
Suiza-Liechtenstein (5)
Turquía (44)
Uruguay (3)
UE (20)
Venezuela (72)

El Acuerdo prevé que los países en desarrollo puedan acogerse a exenciones temporales respecto de las subvenciones para reducir los costos de comercialización y transporte (párrafo 4 del artículo 9). Para más detalles, véase el documento de información de la Secretaría de la OMC "Subvenciones a la exportación" T/N/AG/S/8, que se puede descargar de la página Web:
www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

Además, algunos países desearían que se ampliaran y mejoraran las normas para impedir que los gobiernos sorteen sus compromisos en materia de subvenciones a la exportación, incluida la utilización de empresas comerciales del Estado[8], la ayuda alimentaria y la concesión de créditos a la exportación subvencionados.

Algunos países, como por ejemplo la India, proponen que se permita una mayor flexibilidad a los países en desarrollo para aumentar las subvenciones respecto de algunos productos cuando se reducen las subvenciones aplicadas a otros productos.

Varios países en desarrollo se quejan de que las normas son desiguales. En concreto, hacen objeciones al hecho de que a los países desarrollados se les permite seguir asignando grandes cantidades en concepto

[7] *Organización Mundial del Comercio. Comité de Agricultura. TN/AG/S/8. Subvenciones a la exportación. Documento de la Secretaría. 2008.*
[8] *En el nuevo paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008 se incluye un punto extenso dedicado a la regulación de las empresas estatales de comercialización.*

de subvenciones a la exportación mientras que los países en desarrollo no pueden hacerlo debido a la falta de recursos y al hecho de que sólo se permitió mantener las subvenciones, aunque a niveles reducidos, a los países que las declararon inicialmente. Un grupo de países en desarrollo califica el efecto de diversos tipos de subvenciones a la exportación de "dumping" que perjudica a sus agricultores y agricultoras.

Como resultado de todas estas preocupaciones, algunas propuestas propugnan condiciones muy distintas para los países en desarrollo. La ASEAN y la India, por ejemplo, proponen que se eliminen todas las subvenciones a la exportación de los países desarrollados, pero que se permita a los países en desarrollo conceder subvenciones con fines específicos, tales como la comercialización. Algunos países en desarrollo dicen que, en caso de que las subvenciones a la exportación en los países ricos no se reduzcan sustancialmente, se les debería permitir mantener obstáculos arancelarios elevados o ajustar sus máximos arancelarios actuales para proteger a sus agricultores y agricultoras. Otros países en desarrollo dicen, por el contrario, que los obstáculos también perjudicarían a los países en desarrollo que deseen exportar a otros países en desarrollo.

El resultado en esté momento es que existe un grupo de países que declararon subvenciones a las exportación y que asumieron compromisos de reducción de las mismas y un grupo de países, fundamentalmente los Países Menos Adelantados (PMA), que no asumieron compromisos de reducción, pero que sí deben notificar estas ayudas a la exportación a la OMC. Una mirada muy esquemática sobre estos compromisos nos sirve para saber qué subvenciones a la exportación aplican los estados y puede hacernos ver que existe un ámbito de competencia amplio de los estados que debemos reivindicar.

Los países en desarrollo que declaran subvenciones a la exportación son:

PAÍSES	GRUPOS DE PRODUCTOS [9]																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Brasil		X			X	X	X				X	X		X				X		X	X	X	X	X
Colombia			X				X					X								X	X	X		X
Indonesia			X																					
México	X	X					X													X				
Panamá																								X
Sudáfrica	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X
Uruguay			X			X		X																
Venezuela		X	X								X								X		X			X

Fuente. Documento de negociación de modalidades. 6 de diciembre de 2008

[9] *Para saber sobre que productos se están aplicando cualquiera de las medidas, la OMC hace una clasificación de los productos agroalimentarios en grupos. Hay un total de 24 grupos. Dentro de cada grupo se engloban una cantidad considerable pero limitada de productos. Grupo 1 trigo y harinas. Grupo 2 resto de cereales. Grupo 3 arroz. Grupo 4 semillas oleaginosas. Grupo 5 aceites vegetales. Grupo 6 tortas oleaginosas. Grupo 7 azúcares. Grupo 8 mantequillas y otros derivados. Grupo 9 leche desnatada en polvo. Grupo 10 quesos. Grupo 11 leche y derivados lácteos. Grupo 12 carne de bovino. Grupo 13 carne de porcino. Grupo 14 carne de aves de corral. Grupo 15 carne de ovino. Grupo 16 animales vivos. Grupo 17 huevo. Grupo 18 vino, bebidas espirituosas y licores. Grupo 19 frutas. Grupo 10 legumbres y hortalizas. Grupo 21 tabaco. Grupo 22 algodón. Grupo 23 productos incorporados. Grupo 24 los demás productos agrícolas.*

Pero además existen otros 56 países que notifican subvenciones a la exportación pero que no tienen compromisos de reducción. Entre estos países podemos citar por ejemplo Argentina, Baharein, Barbados, Bolivia, Botswana, Corea, Costa Rica, Dominicana, Egipto, El Salvador. Y entre las subvenciones notificadas en el año 2008, por ejemplo está Corea con 14.780 millones de won a flores, frutas tropicales y kimchi, o Marruecos con 7 millones de dírhams a flores y frutos.

Restricciones e impuestos a la exportación Varios países importadores, como por ejemplo el Japón, señalan que su abastecimiento de alimentos podría verse perturbado si los países exportadores imponen restricciones o aplican impuestos a sus exportaciones. Este conjunto de países proponen que se establezcan disciplinas en materia de restricciones a la exportación, a fin de sustituirlas, por ejemplo, por impuestos que luego se irían reduciendo (un proceso análogo a la "arancelización" de las restricciones a la importación). Suiza propone que las restricciones a la exportación se supriman totalmente, aunque con cierta flexibilidad en el caso de los países en desarrollo sobre todo si quieren utilizar esta medida para evitar el desabastecimiento a los mercados interno en determinados productos sensibles al consumo local.

El Grupo de Cairns de exportadores netos y el Grupo ampliado del G-21 liderado por Brasil ha presentado una propuesta parecida, aunque vinculada a la reducción de la "progresividad arancelaria" —es decir, la aplicación de derechos más elevados a los productos transformados, lo que obstaculiza el desarrollo de las industrias de transformación en los países productores de materias primas—. El Grupo de Cairns también propone que haya flexibilidad para los países en desarrollo en la aplicación de impuestos a la exportación. Lo curioso es que esta medida, que apenas recabó interés en el año 2003 entre los países negociadores, cinco años más tarde, en plena crisis alimentaria, fue utilizada por más de 65 países del mundo; incluidos muchos del Grupo de Cairns como Argentina, Chile o Nueva Zelanda, para impedir que salieran granos de sus sistemas de almacenamiento evitando quedarse sin reservas.

b. Acceso a los mercados: aranceles y contingentes arancelarios

El arancel es un método sencillo y útil que permite, por una parte, el ejercicio de una política agraria dirigida a la promoción de la agricultura nacional y, por otra, obtener ingresos sobre todo en los países en desarrollo. Su utilización permite un juego enorme a la hora de control de la oferta y de la demanda interna, el nivel de precios y la renta de un determinado sector productivo. La renuncia a su utilización por parte de los estados solo beneficia en este momento a las grandes multinacionales del sector.

En la actualidad la mayoría de los Miembros de la OMC protegen los productos agropecuarios únicamente con aranceles[10]. Como resultado de la Ronda Uruguay todos los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles. Esta conversión se denomina "arancelización". En algunos casos, el equivalente arancelario calculado, al igual que las medidas iniciales objeto de arancelización, eran demasiado elevadas a ojos de los negociadores y exigieron que se redujeran de alguna forma. Así, se creó un sistema de contingentes arancelarios con el fin de mantener los niveles de acceso existentes para las importaciones y facilitar la exportación, lo que significa aranceles más bajos en el marco de los contingentes y tipos más elevados para las cantidades fuera del contingente.

[10] *Excepto en el caso de la República de Corea, de Filipinas y del Taipei Chino con respecto al arroz; y excepto en ciertas circunstancias en las que pueden aplicarse otras normas de la OMC, por ejemplo, las referidas a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, la situación de la balanza de pagos, las salvaguardias generales, etc.*

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay los debates en el seno de la OMC, siguiendo la lógica dominante, se han centrado principalmente en dos cuestiones, a saber: el elevado nivel de los aranceles aplicados fuera de los contingentes (algunos países reclaman reducciones más importantes de los aranceles más elevados), y los propios contingentes (su magnitud y la forma en que se han administrado).

Los aranceles. El examen de los aranceles abarca los tipos aplicados tanto dentro como fuera de los contingentes. Tradicionalmente, las reducciones arancelarias eran el resultado de negociaciones comerciales bilaterales producto por producto, o se basaban en fórmulas aplicables a una gran diversidad de productos, o se trataba de una combinación de ambos métodos. Aún no se ha decidido qué método se utilizará para abordar las reducciones en las negociaciones actuales. Algunos países como el Canadá y los Estados Unidos defienden que se negocie además una "liberalización sectorial", lo que en algunos sectores dio lugar en negociaciones anteriores a acuerdos "cero por cero". Esa liberalización sectorial incluiría la negociación de la eliminación completa de los aranceles (y posiblemente de otras medidas como las subvenciones a la exportación o los créditos a la exportación subvencionados) en sectores específicos tales como las semillas oleaginosas, la cebada y la malta por parte, como mínimo, de los principales Miembros de la OMC. Algunos países, como por ejemplo el Japón, han declarado que no son partidarios de una liberalización sectorial.

Un país, los Estados Unidos, ha llegado a proponer que, dado que los aranceles de numerosos productos agropecuarios son elevados, las negociaciones para reducir los aranceles deberían comenzar por los "tipos aplicados" (los aranceles que los gobiernos aplican efectivamente a las importaciones de productos agropecuarios) y no por los "tipos consolidados" que son en general más elevados (los máximos jurídicamente vinculantes resultado de los compromisos contraídos en la OMC a raíz de las negociaciones anteriores). Esta postura ha suscitado bastante controversia, ya que rompería la tradición de basar las negociaciones en los tipos consolidados. Varios países han respondido además que se les debería anotar un crédito por aplicar de forma unilateral aranceles más liberales que los tipos consolidados negociados, en vez de obligarlos a efectuar reducciones más importantes que a los países que se limitan a aplicar los tipos consolidados más elevados. Algunos países

¿Quién tiene contingentes arancelarios?

En la actualidad 43 Miembros de la OMC tienen en conjunto un total de 1.425 contingentes arancelarios consignados en sus compromisos. Entre paréntesis figura el número de contingentes que tiene cada país.

Australia (2)
Barbados (36)
Brasil (2)
Bulgaria (73)
Canadá (21)
Chile (1)
China (10)
Colombia (67)
Corea (67)
Costa Rica (27)
Ecuador (14)
El Salvador (11)
Eslovenia (20)
EE.UU. (54)
Filipinas(14)
Guatemala (22)
Hungría (70)
Indonesia (2)
Islandia (90)
Israel (12)
Japón (20)
Letonia (4)
Lituania (4)
Malasia (19)
Marruecos (16)
México (11)
Nicaragua (9)
Noruega (232)
Nueva Zelanda (3)
Panamá (19)
Polonia (109)
R. Checa(24)
R. Dominicana (8)
R. Eslovaca(24)
Rumania (12)
Sudáfrica (53)
Suiza (28)
Tailandia (23)
Taipei Chino (22)
Túnez (13)
UE (87)
Venezuela (61)

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría de la OMC "Contingentes arancelarios y otros contingentes" G/AG/NG/S/7, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

que se han incorporado recientemente a la OMC consideran igualmente que, habiendo aceptado aplicar bajos aranceles para poder ser Miembros, no se les debería obligar a reducirlos mucho más.

Varios países en desarrollo se quejan asimismo de que tropiezan con dificultades cuando tratan de aumentar sus ingresos mediante la elaboración de las materias primas agrícolas que producen. Ello se debe a que los países que consideran mercados de exportación potenciales imponen derechos más elevados a las importaciones de productos elaborados que a las materias primas —a lo que se denomina progresividad arancelaria— a fin de proteger a sus propias industrias de elaboración. Esta es una medida que, desde luego, tiene un fuerte impacto en el desarrollo de la industria agroalimentaria local pero que, por otra parte, no tiene tanto efecto cuando lo que se trata es de movimientos (importaciones y exportaciones) dentro de la misma empresa entre secciones o plantas situadas en diversos países.

Algunos países consideran necesarios los aranceles y otros obstáculos a la importación con vistas a proteger la producción nacional y mantener la seguridad alimentaria. Por ese motivo, algunos países están vinculando la reducción de los obstáculos a la importación al establecimiento en otros países de disciplinas en materia de limitación de las exportaciones e impuestos a la exportación, sobre la base de que si los países productores no restringen sus exportaciones, los países importadores podrán tener más seguridad con respecto a la posibilidad de obtener alimentos de esos países. Algunos países en desarrollo dicen que necesitan flexibilidad para poder decidir el nivel de los derechos de importación que aplicarán para proteger a sus agricultores y agricultoras de la competencia que suponen las importaciones a bajos precios como consecuencia de las subvenciones a la exportación.

Los contingentes arancelarios. La administración de los contingentes es una cuestión de orden técnico, pero tiene efectos reales en el comercio, ya que influye en que un producto exportado de un país pueda o no tener acceso al mercado de otro país al tipo arancelario más bajo, comprendido en el contingente.

Los métodos utilizados para dar a los exportadores acceso a los contingentes incluyen las asignaciones por orden de recepción de las solicitudes, la concesión de las licencias de importación en función de las cuotas atribuidas en el pasado y de otros criterios, la administración por conducto de empresas comerciales del Estado, los acuerdos bilaterales y la asignación por subasta. En las condiciones también se pueden especificar los plazos en relación con la utilización de los contingentes, por ejemplo, los plazos para solicitar las licencias o para proceder a la entrega de los productos a los países importadores. En ocasiones preocupa a los exportadores que sus posibilidades de acceso a los contingentes arancelarios puedan verse coartadas por el modo en que éstos se administran. En ocasiones se quejan también de que los calendarios de las licencias les ponen en una situación desfavorable cuando la producción es estacional y existen grandes distancias para transportar los productos.

En el documento de modalidades del año 2008 además, debido sobre todo a la presión de la crisis alimentaria, se proponía que todas las líneas arancelarias no sujetas actualmente a contingentes, se pudieran declarar sensibles y quedar sujetas a nuevos contingentes y, en este caso, la secretaría general, como medida restrictiva para los estados, proponía que se pudiera hacer siempre que no se superase el 1% de las líneas arancelarias en el caso de ningún país miembro[12]. Por otra parte, en el mismo paquete de modalidades la Secretaría tuvo que recoger la propuesta de los estados, incluidos Canadá y Japón, de ampliar el número de productos sensibles a los cuales los países pueden elevar las líneas arancelarias o someter a contingentes en caso de que resulte necesario para sostener la producción nacional o el nivel de precios internos. La propuesta del documento recogía la posibilidad de que los estados elevaran la lista de productos sensibles hasta un 8% sobre el total declarado por cada país miembro[11].

[11] *Proyecto revisado de modalidades de negociación. Productos sensibles. Establecimiento de nuevos contingentes arancelarios. TN/AG/W/06. 6 de diciembre de 2008.*
[12] *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura. Productos sensibles. Designación TN/AG/W/5 de 6 de diciembre de 2008.*

c. Acceso a los mercados: salvaguardias especiales para la agricultura

Las salvaguardias son restricciones especiales a la importación que se adoptan de forma temporal para hacer frente a situaciones especiales, tales como un aumento repentino de las importaciones, desequilibrios en los precios, o ruptura de los mecanismos internos de producción. Normalmente entran en el ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones especiales (artículo 5) relativas a las salvaguardias.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias generales, en el sector de la agricultura:

- Las salvaguardas pueden activarse automáticamente y se establece además que los derechos de salvaguardia pueden ser más elevados cuando el volumen de las importaciones crece por encima de un determinado nivel o si los precios descienden por debajo de un determinado nivel.
- No es necesario demostrar que se está causando un daño grave a la rama de producción nacional, sino tan solo declararlo por parte del estado.

Salvaguardias especiales. ¿Quién se ha reservado el derecho?

En la actualidad hay 39 Miembros de la OMC que se han reservado el derecho de recurrir en conjunto a un total de 6.156 salvaguardias especiales respecto de productos agropecuarios. Entre paréntesis figura el número de productos de que se trata en cada caso, aunque la definición dada para un producto varía de unos a otros.

Australia (10)
Barbados (37)
Botswana (161)
Bulgaria (21)
Canadá (150)
Colombia (56)
Corea (111)
Costa Rica (87)
Ecuador (7)
El Salvador (84)
EE.UU. (189)
Filipinas (118)
Guatemala (107)
Hungría (117)
Indonesia (13)
Islandia (462)
Israel (41)
Japón (121)
Malasia (72)
Marruecos (374)
México (293)
Namibia (166)
Nicaragua (21)
Noruega (581)
Nueva Zelandia (4)
Panamá (6)
Polonia (144)
Rep. Checa (236)
R.Eslovaca (114)
Rumania (175)
Sudáfrica (166)
Suiza-Liechtenstein (961)
Swazilandia (166)
Tailandia (52)
Taipei Chino (84)
Túnez (32)
UE (539)
Uruguay (2)
Venezuela (76)

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Salvaguardia especial para la agricultura" G/AG/NG/S/9, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

La salvaguardia especial para la agricultura sólo puede utilizarse con respecto a productos que hayansido arancelizados — lo que representa menos del 20 por ciento de todos los productos agropecuarios (definidos por "líneas arancelarias") —. Ahora bien, no se puede utilizar respecto de las importaciones comprendidas en un contingente, y sólo se puede aplicar si el gobierno se ha reservado el derecho de hacerlo en su lista de compromisos relativos a la agricultura. En la práctica, la salvaguardia especial para la agricultura sólo se ha utilizado en unos pocos casos.

Las propuestas presentadas van desde mantener esas disposiciones en su forma actual, hasta suprimirlas o revisarlas para evitar que se utilicen respecto de los productos de los países en desarrollo. Algunos países en desarrollo han propuesto que sólo se les autorice a ellos su utilización y no a los países desarrollados.

El Japón y la República de Corea proponen una nueva forma de salvaguardia especial que se aplicaría a los productos perecederos y estacionales. Varios países se han opuesto a ello. El derecho a utilizar la salvaguardia especial para la agricultura quedaría sin efecto si no se llega a un acuerdo en las negociaciones para continuar el "proceso de reforma" iniciado en la Ronda Uruguay (véase el párrafo 9 del artículo 5 y el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura).

Una de las últimas propuestas ha sido presentada por varios países[13] y plantea la posibilidad de reconocer ***una salvaguardia especial para toda la agricultura***, con lo que en la práctica sería como sacar a la agricultura de la OMC salvo que los estados quisieran negociar con ella.

- Mantener las actuales disposiciones de salvaguardia especial y establecer una nueva en relación con los productos estacionales y perecederos. En la propuesta se incluyen varias posibles fórmulas. Los detractores de esta propuesta consideran que de este modo aumentaría el proteccionismo.

- Establecer un mecanismo de derechos compensatorios que los países en desarrollo podrían utilizar para hacer frente a las importaciones subvencionadas procedentes de los países desarrollados. Se podría recurrir automáticamente a ese mecanismo sin necesidad de demostrar la existencia de daño. Algunos detractores de esta propuesta dicen que, de ese modo, se menoscabaría el derecho legítimo de los países a subvencionar las exportaciones, incluidas las que corresponden a niveles *"de minimis"*, y que se podría obstaculizar el comercio. Esos países prefieren que se reduzcan las subvenciones de mayor nivel.

- Mantener las disposiciones de salvaguardia especial. Algunos de los países que defienden esto también propugnan que el derecho a recurrir a las disposiciones de salvaguardia se haga extensivo a los países que no procedieron a una arancelización o que no se habían reservado anteriormente ese derecho.

- Permitir que los países en desarrollo recurran a las disposiciones de salvaguardia especial para todos los productos. Varios países en desarrollo que defienden esa posición también propugnan la supresión de las disposiciones de salvaguardia especial en los países desarrollados.

Entre estas ideas se observan algunos matices de opinión. Para algunos países la necesidad de medidas de salvaguardia es permanente. Para otros se trata de un medio de fomentar la confianza para alentar a los países a que reduzcan los aranceles.

e. Ayuda interna: compartimentos ámbar, azul y verde.

Los acuerdos adoptados parten del cálculo de la Medida Global de Ayuda de cada estado (MGA). Y, sobre el volumen total de MGA que incluye todas las subvenciones catalogadas como tal por la OMC, se establecen los compromisos de reducción. El último acuerdo real alcanzado es del año 2001 y su contenido aparece publicado en el año 2002[14]. Desde entonces y a pesar de que se hayan continuado con las tendencias globales en las reducciones de las subvenciones internas, no se ha logrado poner sobre la mesa ningún otro acuerdo concreto. En aquel momento 34 países consignaron compromisos de reducción en el MGA total que fueron recogidos en el anexo de este documento referido. Los países en desarrollo que se comprometieron a reducir sus montantes de ayuda interna fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Corea, Costa Rica, Jordania, Marruecos, México, Sudáfrica, Tailandia, Túnez y Venezuela. La mayoría de los países ni tiene compromisos para reducir el montante de la ayuda global, ni tiene obligación siquiera de presentar cada dos años la notificación de ayuda interna que establece el acuerdo.

[13] *Documentos o documentos informales presentados por: ocho países en desarrollo (Cuba, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), cinco países en desarrollo (Argentina, Bolivia, Filipinas, Paraguay y Tailandia), Japón, Namibia, Noruega y Suiza.*
[14] *Comité de Agricultura. Documento. Ayudas Internas. TN/AG/S/4 de 20 de marzo de 2002.*

En la terminología de la OMC, las subvenciones se identifican en general por “compartimentos” a los que se han dado los colores de las luces del semáforo: verde (permitidas), ámbar (frenar-deben reducirse), rojo (prohibidas). Como es habitual, en el sector de la agricultura las cosas son más complicadas. El Acuerdo sobre la Agricultura no tiene compartimento rojo, si bien la ayuda interna que sobrepasa los niveles de compromiso en el compartimento ámbar está prohibida; y existe un compartimento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción. También existen exenciones para los países en desarrollo (denominado en ocasiones “compartimento trato especial y diferenciado”).

En la terminología de la OMC, las subvenciones se identifican en general por “compartimentos” a los que se han dado los colores de las luces del semáforo: verde (permitidas), ámbar (frenar-deben reducirse), rojo (prohibidas). Como es habitual, en el sector de la agricultura las cosas son más complicadas. El Acuerdo sobre la Agricultura no tiene compartimento rojo, si bien la ayuda interna que sobrepasa los niveles de compromiso en el compartimento ámbar está prohibida; y existe un compartimento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción. También existen exenciones para los países en desarrollo (denominado en ocasiones “compartimento trato especial y diferenciado”).

¿Quién puede recurrir a medidas de la caja ámbar?

Treinta y cuatro Miembros de la OMC han contraído compromisos de reducción de la ayuda interna con efectos de distorsión en el comercio comprendida en el compartimento ámbar (a saber, la reducción de la "Medida Global de la Ayuda Total" o MGA). La ayuda interna de los Miembros que no han contraído compromisos de reducción no puede exceder el 5 por ciento del valor de la producción (a saber, el nivel "de minimis") —o el 10 por ciento en el caso de los países en desarrollo—.

Argentina	Hungría	Guinea
Australia	Islandia	Polonia
Brasil	Israel	República Checa
Bulgaria	Japón	Rep. Eslovaca
Canadá	Jordania	Sudáfrica
Chipre	Lituania	Suiza-Liechtenstein
Colombia	México	Tailandia
Corea	Marruecos	Taipei Chino
Costa Rica	Moldavia	Túnez
Croacia	Noruega	UE
Eslovenia	Nueva Zelanda	Venezuela
Estados Unidos	Papúa Nueva	

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

El “compartimento ámbar”

En la esfera de la agricultura, todas las medidas de ayuda interna que, a juicio de la OMC y de los negociadores, distorsionan la producción y el comercio (con algunas excepciones) están comprendidas en el compartimento ámbar. El valor total de esas medidas debe reducirse. En varias propuestas se plantea cuánto más deben reducirse esas subvenciones y si se deben fijar límites para productos específicos, en vez de establecer algunos límites “agregados” generales.

El “compartimento azul”

El compartimento azul es una exención de la norma general de que todas las subvenciones vinculadas a la producción deben reducirse o mantenerse en niveles mínimos (*“de minimis”*) previamente definidos. Incluye los pagos directamente vinculados a la superficie cultivada o al número de cabezas de ganado, pero en el marco de programas que

también limitan la producción al imponer cuotas de producción o exigir a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras. Los países que recurren a estas subvenciones, y son sólo un reducido número, dicen que estas medidas distorsionan menos el comercio que las subvenciones del compartimento ámbar. En la actualidad, los únicos Miembros que han notificado a la OMC que utilizan o han utilizado medidas del compartimento azul son la Unión Europea, Islandia, Noruega, Japón, la República Eslovaca, Eslovenia y los Estados Unidos (que han dejado de recurrir a ellas).

Por el momento, las disposiciones del Acuerdo relativas al compartimento azul tienen carácter permanente. Algunos países desean que se supriman porque los pagos sólo están desconectados parcialmente de la producción, o proponen que se contraigan compromisos para reducir la utilización de estas subvenciones. Otros dicen que el compartimento azul es un instrumento importante para apoyar y reformar la agricultura y para alcanzar determinados objetivos "no comerciales" y afirman que no se debe restringir, ya que su efecto de distorsión del comercio es menor que el de otros tipos de ayuda. La UE señala que está dispuesta a negociar reducciones adicionales de la ayuda del compartimento ámbar, a condición de que se mantengan los compartimentos azul y verde.

¿Quién utiliza el compartimento verde?

Setenta y un países en desarrollo miembros de la OMC, además de la Unión Europea, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y varios estados de Oriente Medio han declarado ayudas comprendidas en la caja verde y, por lo tanto, no sujetas a ninguna reducción ni compromiso de reducción. La única obligación es hacer una notificación cada dos años al órgano de la secretaría del Comité de Agricultura de la OMC indicando la cantidad —.

Albania
Angola
Antigua y Barbuda
Argentina
Bahréin
Bangladesh
Barbados
Belice
Benín
Bolivia
Botswana
Brasil
Burkina Fasso
Burundi
Camerún
Chad
Chile
Colombia
Corea
Costa Rica
Costa de Marfil
Cuba
Djibouti
Ecuador
Egipto
Salvador
Filipinas
Gambia
Ghana
Guatemala
Guinea
Guinea Bissau
Haití
India
Indonesia
Jamaica
Jordania
Kenia
Madagascar
Malasia
Malawi
Mali
Marruecos
México
Mongolia
Mozambique
Myanmar
Namibia
Nicaragua
Níger
Pakistán
Panamá
Perú
RD Congo
R. Centroafricana
R.Dominicana
Ruanda
Senegal
Sierra Leona
Sri Lanka
Sudáfrica
Surinam
Tailandia
Tanzania
Togo
Túnez
Uganda
Venezuela
Zambia
Zimbabue

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

El "compartimento verde"

Para poder formar parte del "compartimento verde", las subvenciones no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Esas subvenciones deben estar financiadas con fondos públicos (sin que por ello se cobren precios más altos a las personas consumidoras) y no han de sostener los precios internos. Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, e incluyen las ayudas directas a los ingresos de los agricultores y agricultoras que están desvinculadas ("desconectadas") de los niveles de producción o de los precios. Así pues, las subvenciones del "compartimento verde" están permitidas sin límite, a condición de que cumplan determinados criterios. También incluyen programas de protección ambiental y desarrollo regional. El Canadá ha propuesto que se establezca un límite de la ayuda en todos los "compartimentos", lo que supondría también un límite de las subvenciones concedidas en el marco del compartimento verde.

Algunos países desearían examinar las subvenciones internas comprendidas en el compartimento verde porque consideran que algunas de ellas, en determinadas circunstancias, podrían influir en la producción o en los precios. Algunos otros han afirmado que el compartimento verde no se debe modificar ya que resulta satisfactorio. Otros dicen que se debería ampliar para abarcar otros tipos de subvenciones.

A modo de resumen ….. y en relación a las ayudas internas. A partir de los documentos presentados por los estados y el consolidado proporcionado por la secretaría de la OMC existen una serie de consideraciones que es necesario hacer de cara a una evaluación en profundidad de las medidas de política agraria que aplican los estados y su contribución o no a la soberanía alimentaria:

- La dificultad fundamental deviene de la ausencia de mecanismos que faciliten la aplicación del art 6.2 del Acuerdo de Agricultura que permite excluir de la MGA los apoyos y subsidios destinados a fomentar el apoyo agrícola y rural y los subsidios dirigidos a los agricultores y agricultoras pobres o con escasos recursos.

- Escasa información sobre las medidas de ayuda interna existentes. Muy pocos países pudieron proporcionar información detallada sobre la ayuda de la caja verde, niveles de MGA tanto por productos específicos como no referida a productos específicos, y desembolsos por concepto de TED.

- Los niveles reales de MGA son muy inferiores a los niveles previstos en los compromisos, registrándose solo en Tailandia una tasa de utilización elevada. Esta realidad ha inducido a presentar propuestas a la OMC para no reducir los niveles de MGA.

- Aunque no se registraron países que violaran las normas y compromisos del Acuerdo sobre Agricultura, los estudios revelaron varios problemas de interpretación y aplicación: necesidad de tener en cuenta la inflación y depreciación de la moneda al calcular la MGA, y de definir la producción que responde a condiciones de agricultor o agricultora con bajos ingresos y pobre en recursos.

- La mayoría de los países no conocen con exactitud su posición, sus políticas no han sido examinadas de manera pormenorizada, y no cuentan con un análisis exhaustivo de todas las ayudas que les permita una negociación seria y no perjudicial.

e. Acceso a mercados

La discusión sobre acceso a mercados está condicionada lógicamente por el proceso de arancelización y por las ayudas internas que cada país otorga pero, sobre todo, por los principios de política agraria que cada estado define. De los documentos presentados por las delegaciones de los gobiernos y de las memorias y documentos presentados ante el Comité de Agricultura se extraen una serie de constricciones que los países en desarrollo identifican a la hora de aplicar políticas dirigidas al desarrollo rural y agrario:

- El promedio de los aranceles consolidados es del 90%, aunque el aplicado es del 22%. La razón se debe precisamente a que todos los países había acometido en años anteriores su programa de reformas y habían eliminado ya gran parte de los aranceles. Ante una reforma del AoA, los PED no deberían acceder a una nueva reducción de los mismos, sino a lo contrario, negociar un ascenso.

- Los aranceles consolidados más bajos se encuentran en algunos de los productos básicos (cereales, azúcar, carne,...) de estos países. Por ejemplo arancel 0 para el arroz en la India. Los aranceles de estos productos deberían ser mucho más altos permitiendo una defensa real de las producciones nacionales puesto que hablamos de productos cuyos precios internacionales son muy fluctuantes.

- Los aranceles bajos determinan que los países apliquen otros mecanismos o derechos adicionales menos transparentes y que en ocasiones equivalen a la cuantía del propio arancel. Esto genera dificultades de aplicación y continuas quejas por parte de otros estados. Es necesario establecer y reconocer en el acuerdo agrícola otro tipo de derechos aplicables sobre los productos básicos. Por ejemplo Perú: arancel consolidado medio de 30% pero, como no es suficiente para estabilizar los mercados internos del azúcar o trigo, aplica otros derechos que llegaron a alcanzar el 54%.

- En muchos casos, al existir dificultades en la aplicación de las medidas de salvaguarda, los aranceles son el único instrumento con el que cuentan los estados para estabilizar los mercados internos y para proteger a sus agricultores y agricultoras frente a las oscilaciones de los precios mundiales. Los aranceles se modifican con mucha frecuencia.

- Respecto a las Medidas de Salvaguarda, solo 3 de los 14 países del estudio (Brasil, Marruecos y Tailandia) tenían acceso a esta medida, y eso para una gama muy limitada de productos. Es necesario un mecanismo de salvaguarda fácil y accesible para los PED.

2.3 POSICIONES Y PROPUESTAS PRESENTADAS POR LOS ESTADOS EN TORNO A LSO PROBLEMAS DE DESARROLLO Y CUESTIONES CONEXAS

Junto a los temas centrales han adquirido cada vez más importancia los debates colaterales que plantean realmente, de forma indirecta, los impactos negativos de la liberalización. En definitiva, estos debates muestran la posición de los estados a la hora de negociar frente a cada una de las rondas lanzadas por la OMC.

a. El debate en torno a la compatibilidad con los objetivos de desarrollo

Varios países en desarrollo han presentado propuestas que propugnan condiciones claramente distintas para los países desarrollados y los países en desarrollo. Algunas de esas propuestas son conjuntas y la que tiene mayor número de autores es la presentada por el Grupo Africano. Tres han sido presentadas por un grupo de 11 ó 12 países en desarrollo. Otra de ellas ha sido comunicada por Miembros de la OMC que forman parte de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de los cuales cuatro participan también en el Grupo de Cairns. También se han recibido propuestas de los pequeños Estados insulares en desarrollo, la CARICOM y diversos gobiernos Miembros como Swazilandia, Mali, la India, Marruecos, Turquía, Egipto y Namibia.

En opinión de algunos países, las disposiciones de la OMC deberían ser más flexibles de modo que los países en desarrollo puedan apoyar y proteger su desarrollo agrícola y rural y asegurar el sustento de sus poblaciones predominantemente agrícolas, cuyos sistemas de explotación difieren bastante en cuanto a magnitud y métodos de los sistemas utilizados en los países desarrollados. Esos países aducen, por ejemplo, que las subvenciones y la protección son necesarias para garantizar la seguridad alimentaria, apoyar las actividades de las explotaciones agrícolas de pequeña magnitud, compensar la falta de capital o impedir que las poblaciones

migren a las ciudades excesivamente congestionadas. Las propuestas de la India y Nigeria, entre otras, hacen hincapié en las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria para los países en desarrollo.

Por otra parte, a algunos países en desarrollo más pequeños les preocupa que los obstáculos a la importación en los países desarrollados se reduzcan con demasiada rapidez. Dicen que dependen de un reducido número de productos básicos para los que precisan actualmente de un trato preferencial (como por ejemplo un régimen de franquicia arancelaria), a fin de conservar su nivel de acceso a los mercados de los países más ricos. A su juicio, una reducción demasiado rápida de los aranceles corrientes menoscabaría el trato preferencial que se les otorga. Para algunos países en desarrollo se trata de una situación que no va a cambiar mayormente. En cambio, para otros como la CARICOM, se trata de una situación transitoria, por lo que instan a que se contraigan compromisos vinculantes en materia de asistencia técnica y financiera, incluida la creación de un fondo de asistencia técnica, para que puedan efectuar los ajustes necesarios.

De esta forma, muchos países en desarrollo presentaron propuestas complementarias con la anterior. Las propuestas presentadas en las que se trata específicamente de los países en desarrollo o en las que se dedica una parte importante a esos países son muchas[15].

Una de los cambios introducidos por los países en desarrollo en la concepción de las ayudas internas es la apertura de un capítulo especial de ayudas internas que son consideradas como ligadas a programas de desarrollo y que, por lo tanto, como es obvio, no están sujetas a reducciones y tan solo se pide una notificación por parte de los estados.

¿Países que declaran ayudas interna ligadas a programas de desarrollo?

Sesenta y tres países en desarrollo miembros de la OMC han declarado ayudas ligadas a programas de desarrollo y, por lo tanto, no sujetas a ninguna reducción ni compromiso de reducción. La única obligación es hacer una notificación cada dos años al órgano de la secretaría del Comité de Agricultura de la OMC indicando la cantidad —.

Albania	Filipinas	Nicaragua
Angola	Gambia	Níger
Antigua y	Guinea	Pakistán
Barbuda	Guinea Bissau	Panamá
Bahréin	Haití	Perú
Bangladesh	Honduras	RD Congo
Bolivia	India	R. Centroafricana
Botswana	Indonesia	R.Dominicana
Brasil	Jamaica	Ruanda
Burkina Fasso	Jordania	Sierra Leona
Camerún	Kenia	Sri Lanka
Chad	Madagascar	Sudáfrica
Chile	Malasia	Surinam
Colombia	Malawi	Tailandia
Corea	Mali	Tanzania
Costa Rica	Marruecos	Togo
Costa de Marfil	México	Túnez
Djibouti	Mongolia	Uruguay
Ecuador	Mozambique	Venezuela
Egipto	Myanmar	Zambia
Salvador	Namibia	Zimbabue

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

[15] *Swazilandia: el acceso a los mercados en el marco del trato especial y diferenciado para los pequeños países en desarrollo G/AG/NG/W/95. Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96. Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97. Mali: propuesta G/AG/NG/W/99. CARICOM: propuesta G/AG/NG/W/100. India: propuesta G/AG/NG/W/102. Marruecos: propuesta G/AG/NG/W/105. Turquía: propuesta G/AG/NG/W/106. Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/13. Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135. Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136. Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137. México: propuesta G/AG/NG/W/138. Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140. Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142. Namibia: propuesta G/AG/NG/W/143.*

b. Países importadores netos de productos alimentarios

El documento de modalidades, así como las resoluciones emanadas del Comité de Agricultura reconocen abiertamente que en la aplicación de los acuerdos, los Países Importadores Netos de Alimentos (en total 77 países) podrán experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables e, incluso, dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos y, por ello, se abre el debate sobre las implicaciones para la "seguridad alimentaria"[16] de la aplicación de los acuerdos.

- En la misma decisión, los gobiernos que han presentado comunicaciones introducen otros debates:
- Examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria.
- Aprobar las directrices compatibles con el Acuerdo Agrícola para proporcionar donaciones suficientes y créditos adecuados.
- Tomar en consideración las solicitudes de prestación de apoyo técnico y financiero para mejorar la productividad e infraestructuras de su sector agrícola.

El desarrollo posterior de este tema, tanto en el seno del propio Comité de Agricultura de la OMC, como sobre todo, en el seno de la FAO a través del Comité de Productos Básicos y Comercio, se ha concretado en numerosos documentos donde se ha hecho un desarrollo de las potencialidades que la decisión encierra para los PMA y PEDINPA en aras de una aplicación que les permita solventar los problemas concretos.

Este desarrollo aceptado por la propia OMC y su Comité de Agricultura se puede sintetizar de la forma siguiente:

Cuando se habla de seguridad alimentaria nacional se plantean dos opciones: 1. La autosuficiencia alimentaria consistente en satisfacer las necesidades alimentarias en lo posible con suministros internos y reduciendo al mínimo la dependencia del comercio exterior. 2. La autonomía alimentaria que, teniendo en cuenta las posibilidades del comercio internacional, consiste en mantener un cierto nivel de producción y estructura agraria suficiente, generando además la capacidad para importar de los mercados mundiales cuanto sea necesario en funciones de decisiones estratégicas nacionales[17].

Para desarrollar esta segunda opción es necesario que los estados desarrollen acciones en dos ámbitos:

a. Apoyo a la producción interna agraria. A través de medidas en frontera (aranceles y medidas de salvaguardia especial, permitidos por el AoA) y las medidas de ayuda interna declaradas y permitidas tanto de la caja azul como de la caja verde.

b. Mejora de su participación en el comercio mundial. Mejorar la capacidad de exportación e importación de productos agrarios y alimentos. Medidas de estabilización del mercado mundial de productos básicos y agrarios a precios estables.

[16] Se utiliza el término seguridad alimentaria porque es el recogido por el documento referido de la OMC.
[17] Propuestas presentadas en la primera etapa en las que se ponen de relieve las posiciones sobre esta cuestión. Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97. Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/130. Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136. Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137. MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, India, Malasia: créditos a la exportación G/AG/NG/W/139. Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.

La principal dificultad en el desarrollo de la aplicación de esta decisión ha sido la ausencia de estudios, investigaciones de impacto y mecanismos de detección de los efectos negativos.

Como resultado de esta Decisión, se renegoció el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, que se concluyó en julio de 2002 en el Consejo Internacional de Cereales. El Comité de Agricultura de la OMC también examina sobre una base periódica las medidas adoptadas en el marco de la Decisión en esferas tales como la asistencia técnica y financiera prestada por los países industrializados a los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios con el fin de mejorar su productividad e infraestructura agrícolas.

c. Debate introducido por las economías en transición

En el periodo 2002 a 2008 se presentaron dos propuestas que tratan específicamente de las preocupaciones de los países en transición de una economía centralizada a una economía de mercado[18]. Las situaciones más graves se producen en el ámbito de las ex repúblicas soviéticas que formaban la antigua federación Rusa. Esas propuestas se centran en la ayuda interna y el acceso a los mercados. Esos países afirman que ante la escasez de capital, la falta de un sistema de crédito que funcione correctamente, las limitaciones presupuestarias y otros problemas a que hacen frente en el proceso de transición, la exposición de la agricultura a las fuerzas del mercado crearía perturbaciones graves en el sector.

Por lo que se refiere a la ayuda interna, estos países solicitan una mayor flexibilidad para la concesión de determinadas subvenciones (por ejemplo para el pago de deuda e intereses) y que, en general, se les permita aumentar el nivel de las ayudas que se consideren suficientemente pequeñas (*"de minimis"*) para no ser incluidas en los compromisos de reducción. En cuanto al acceso a los mercados, desean seguir protegiendo algunos de sus productos con los niveles arancelarios existentes, incluidos los productos a los que ya se aplican aranceles bajos, sin tener que efectuar nuevas reducciones. También quieren negociar la supresión de los obstáculos no arancelarios en sus mercados de exportación. Estos países hacen hincapié en que esa flexibilidad sería temporal, es decir, mientras persistan los problemas vinculados a la transición, y que no crearía distorsiones adicionales en el comercio de productos agropecuarios.

d. El debate sobre Preocupaciones "no comerciales"

El Acuerdo sobre la Agricultura proporciona un amplio margen a los gobiernos para que se ocupen de preocupaciones "no comerciales" importantes, tales como la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el ajuste estructural, el desarrollo rural, la mitigación de la pobreza, etc. El artículo 20 establece que en las negociaciones deberán tenerse en cuenta las preocupaciones no comerciales.

Varios países, apoyados por otras organizaciones internacionales como la FAO o el IFAD, e incluso la propia UNCTAD, han realizado estudios para respaldar sus argumentos, estudios que también han sido objeto de debate —en concreto, 38 países presentaron una nota para la reunión de septiembre de 2000 en la que se incluían los documentos que habían preparado para una conferencia sobre las preocupaciones no comerciales. Otros países reconocieron que todo el mundo tiene preocupaciones no comerciales e instaron a que se presentaran propuestas con medidas específicas, a fin de que las negociaciones pudieran avanzar para determinar si las medidas con efectos de distorsión del comercio están realmente justificadas.

La mayoría de los países acepta que la agricultura no sirve solamente para producir alimentos y fibra, sino que tiene además otras funciones, incluidos esos objetivos no comerciales. La

[18] Propuestas presentadas en la primera etapa en relación con las economías en transición. 12 economías en transición: ayuda interna — flexibilidad adicional para las economías en transición G/AG/NG/W/56. 11 economías en transición: acceso a los mercados G/AG/NG/W/57

cuestión debatida en la OMC es si las subvenciones con efectos de "distorsión del comercio" o las subvenciones no incluidas en el "compartimento verde" son necesarias para que la agricultura pueda cumplir sus múltiples funciones[19].

Algunos países dicen que todos los objetivos pueden y deben lograrse más eficazmente con subvenciones del "compartimento verde", directamente orientadas a esos objetivos y que, por definición, no distorsionan el comercio. Cabe citar como ejemplos la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria, los pagos directos desacoplados a los productores y productoras, la asistencia para el reajuste estructural, los programas de red de seguridad, los programas ambientales y los programas de asistencia regional que no estimulan la producción agrícola ni afectan a los precios. Según esos países, corresponde a los defensores de las preocupaciones no comerciales demostrar que las disposiciones existentes, que fueron objeto de largas negociaciones en la Ronda Uruguay, son insuficientes para tratar esas preocupaciones de una forma específica que no distorsione el comercio. Sin embargo, muchas de estas medidas políticas, como las ayudas desacopladas, no son justificadas socialmente y eliminan de forma importante objetivos fundamentales de la soberanía alimentaria.

Otros países opinan que las preocupaciones no comerciales están estrechamente vinculadas a la producción. Consideran que a esos efectos se necesitan las subvenciones basadas en la producción o relacionadas con ella. Por ejemplo, varios países de la ASEAN dicen que para prevenir la erosión del suelo hay que promover el cultivo de arrozales.

Algunos países como el Japón, la República de Corea y Noruega hacen mucho hincapié en la necesidad de abordar la diversidad de la agricultura en el marco de las preocupaciones no comerciales. La UE dice en su propuesta que las preocupaciones no comerciales deben estar bien definidas (por ejemplo, asegurar la protección del medio ambiente a través de programas de protección del medio ambiente), ser transparentes y entrañar efectos mínimos de distorsión del comercio.

Numerosos países en desarrollo exportadores consideran que las propuestas encaminadas a abordar las preocupaciones no comerciales al margen del "compartimento verde" de ayudas internas sin efectos de distorsión equivalen a una forma de trato especial y diferenciado en favor de los países ricos. Varios sostienen incluso que cualquier actividad económica —industria, servicios, etc.— tiene sus propias preocupaciones no comerciales y, por tanto, si la OMC trata esta cuestión, lo ha de hacer en todas las esferas de las negociaciones, no sólo en la agricultura. Otros dicen que la agricultura es un sector especial.

3. La propuesta de la Caja de Desarrollo

Entre todas las propuestas presentadas por los países en desarrollo hay una destacada que ha generado un debate muy importante y que se conoció con el nombre de "Caja del Desarrollo". Esta propuesta tuvo su interés por el planteamiento y desarrollo de la misma. Aunque en estos momentos no se ha abandonado y regularmente los países siguen aludiendo a ella en las discusiones, la crisis alimentaria y la situación generada a partir de ella la han dejado igual que a todo el conjunto de negociaciones, casi en una situación de impase. Siendo consciente de que aceptar la propuesta por parte de las organizaciones sociales significaría legitimar el proceso y el espacio de la OMC y, por lo tanto, nos exigiría entrar en un espacio

[19] *Propuestas presentadas en la primera etapa con las posiciones en las que se ponen de relieve las preocupaciones no comerciales. UE: propuesta de negociación global G/AG/NG/W/90. 11 países en desarrollo: trato especial y diferenciado y compartimento de desarrollo G/AG/NG/W/13. Japón: propuesta G/AG/NG/W/91. Suiza: propuesta G/AG/NG/W/94. Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96. República de Corea: propuesta G/AG/NG/W/98. Noruega: propuesta G/AG/NG/W/101. Polonia: propuesta G/AG/NG/W/103. Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135. Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140. 38 países: preocupaciones no comerciales (documentos para la conferencia) G/AG/NG/W/36/Rev.1. Argentina: comunicación técnica sobre las preocupaciones no comerciales G/AG/NG/W/88. Croacia: comunicación G/AG/NG/W/141*

de negociación que no queremos por entenderlo radicalmente injusto y alejado de nuestras posiciones, analizamos la propuesta porque este trabajo trata de analizar las diferentes propuestas de política que incluyen en la soberanía alimentaria y, sin duda, ésta es una de las más consistentes en el ámbito de la política comercial.

3.1 PROPUESTA PRESENTADA. Análisis de su contenido

Propuesta de 20 Junio de 2000. G/AG/NG/W/13 de 23 de Junio de 2000. Presentada por Cuba, República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda Zimbabue, Sri Lanka, El Salvador.

El documento presentado parte de una serie de principios que sustentan la propuesta.

- La "seguridad alimentaria" está indisolublemente unida a la seguridad nacional y a la soberanía política.
- La agricultura es un sector estratégico en el desarrollo de una inmensa mayoría de países del mundo y la agricultura familiar ocupa el 70% de los activos del sector.
- Los productos alimenticios básicos deberían estar excluidos del proceso de liberalización debiéndose potenciar la capacidad de producción nacional de los países en desarrollo.

Lo anterior se justifica por:

- La especial importancia de la agricultura como sector económico en los países en desarrollo. La proporción elevada de empleos generados (superior al 30% en América Latina y en torno al 50% en Asia y África) y su importancia en el producto interior bruto (en torno al 8% en América Latina y en torno al 25% en África y Asia alcanzando en algunos casos el 55%).
- La diversidad de sistemas y modos de producción agrarios existentes en los países en desarrollo, en ocasiones, soportan estructuras sociales muy frágiles. Estos sistemas no pueden equipararse con los modos de producción industrial que existen tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.
- Proceso de concentración de la producción agraria en grandes empresas que adquieren posición de monopolio tanto a nivel nacional como internacional.
- Los países en desarrollo tienen necesidad de proteger y apoyar la producción doméstica de alimentos. Porcentajes de población subnutrida superiores al 20%, siendo en un porcentaje muy elevado población rural.
- Las distorsiones del mercado mundial y su impacto en la agricultura doméstica de los países en desarrollo. Deterioro de las relaciones de intercambio y fuerte descenso de los precios en los principales productos básicos.

Los objetivos de la propuesta de Caja del Desarrollo se apoyan en la necesidad de flexibilizar la aplicación del Acuerdo de Agricultura[20] para:

- Proteger y mejorar la capacidad de producción nacional de productos alimenticios en los países en desarrollo, en particular de los productos de primera necesidad.

[20] *Esta intención de simplemente flexibilizar un acuerdo que nos parece radicalmente injusto e ilegítimo es la que justifica el rechazo a la propuesta.*

- Aumentar la seguridad alimentaria y el acceso a los productos alimenticios especialmente entre los más pobres.

- Crear puestos de trabajo o al menos mantener el empleo existente en las zonas rurales pobres.

- Proteger de la avalancha de importaciones baratas a los agricultores y agricultoras que ya están ofreciendo un suministro adecuado de productos agropecuarios básicos.

- Ofrecer flexibilidad para prestar la ayuda necesaria a los pequeños agricultores y agricultoras especialmente para aumentar su capacidad de producción y competitividad.

- Poner fin en los países en desarrollo al dumping que representan las importaciones baratas y subvencionadas.

Los instrumentos propuestos en la Caja del Desarrollo

- Los cultivos básicos o aquellos que tengan el carácter de estratégico en función de circunstancias como el empleo generado, su participación en la cesta básica, etc. quedarán exentos de los compromisos del Acuerdo Agrícola. Se recurrirá al enfoque conocido como Lista positiva. Los PED, PMA y PEDINPA presentarán su propia lista de productos sujetos a la disciplina de la OMC.

- Los PED cuya ayuda interna total sea igual o inferior al nivel de mínimis (10%) deben quedar autorizados a mantener, a título de medida especial, los niveles de consolidaciones arancelarias apropiados para proteger los medios de subsistencia de su población agraria. El nivel de mínimos prescrito para la ayuda otorgada a productos específicos debe calcularse sobre una base global y se debe poder utilizar la ayuda negativa referida a productos específicos para compensar la ayuda positiva no referida a productos específicos.

- Renegociar los bajos tipos arancelarios consolidados para los cultivos que consideren estratégicos y que hayan sido justificados.

- Desarrollar medidas e instrumentos que permitan una aplicación de ayudas internas moduladas a favor de los agricultores y agricultoras con ingresos bajos y pobres en recursos de los PED.

- Ampliar el contenido y desarrollar y mejorar el art 6.2 del Acuerdo Agrícola que contempla la exención del compromiso de reducción de las ayudas dirigidas a desarrollo agrícola y desarrollo rural, ampliándose a medidas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria y la protección del empleo rural.

- Ayudas concedidas a promover la integración de los productores y productoras con ingresos bajos o pobres en recursos, incluso mediante créditos subvencionados y otros tipos de medidas de creación de capacidad cuyo objetivo sea aumentar la competitividad y facilitar la comercialización.

- Permitir las ayudas destinadas directamente a incrementar la producción nacional de cultivos básicos destinados al consumo interno, incluyendo la concesión de subvenciones a los insumos y cualquier otro tipo de ayuda a productos específicos para los productores y productoras de ingresos bajos.

- En virtud del párrafo 13 del anexo 2 los programas de asistencia regional quedan excluidos del cálculo de la MGA pero siempre que se trate de una asistencia concedida a la totalidad de los productos; esta cuestión debe revisarse para que los estados puedan dirigir estos programas sólo a los productos que estratégicamente considere y sólo a los productores y productoras con escasos ingresos.

- Las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardas es demasiado gravoso para la mayoría de los PED. El Acuerdo de Agricultura debe contener un mecanismo de salvaguarda adecuado, flexible y fácil de aplicar que permita a los PED adoptar medidas en frontera apropiadas cuando dicho mecanismo afecte a sus preocupaciones en materia de seguridad alimentaria.

3.2 POSTURAS ANTE LA PROPUESTA Y PROCESO DE DISCUSIÓN

Se ha generado una dinámica de aceptación de la propuesta entre los PED (especialmente entre los PMA y los PEDINPA). La mayoría del Grupo Africano ha expresado su apoyo explícito, así como los países andinos y también los nuevos estados de la Comunidad de Estados Independientes (Estonia, Lituania, Uzbekistán, etc.) Se han manifestado también a favor países como la India, Uruguay o Brasil integrantes del Grupo de Cairns y del G-21. Han expresado una postura favorable a la discusión de la propuesta tanto la Unión Europea, como Suiza y Suecia. Han mostrado reticencias sobre todo algunos países del grupo de Cairns como Argentina o Chile, expresando la necesidad de evaluar el posible impacto en el comercio Sur – Sur. Se han expresado totalmente en contra los EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda.

Los debates desarrollados en torno a la propuesta se sucedieron, sobre todo, desde la segunda fase de las negociaciones preparatorias de la V Conferencia Ministerial de Cancún hasta la reunión de Hong Kong, a partir de la cual la OMC entró en franca crisis reconocida por sus propios miembros.

El proceso de negociación se desarrolló en el seno del Comité de Agricultura de la OMC y en el Comité de Comercio y Desarrollo, así como en el Grupo de Países Menos Adelantados. Este último fue quien realmente animó el debate y la discusión. La FAO y la UNCTAD han apoyado a los países promotores en la formulación de propuestas más concretas. La dinámica se ha desarrollado desde el Comité de Productos Básicos y Comercio, y a través de las Oficinas Regionales de la FAO, generando grupos de estudio, talleres y conferencia sectoriales.

A partir de la segunda etapa de las negociaciones preparatorias de la V Conferencia Ministerial de Cancún, los estados se detuvieron en el examen pormenorizado y por temas de las numerosas cuestiones planteadas durante la primera etapa. Las reuniones son en su mayoría “informales”, lo que significa que, con excepción de los resúmenes presentados por la presidencia en las reuniones formales, no existe ningún documento oficial sobre las mismas. Se trata en general de documentos informales no oficiales. Las cuestiones planteadas en torno a la propuesta de la Caja del Desarrollo tocan inevitablemente otros puntos abordados durante la primera fase en otras propuestas que llevan como título aspectos más concretos de las negociaciones. No obstante la propuesta de los 11 Países conocida por su globalidad como “Compartimento del Desarrollo”, se cita al tratar cada uno de los temas en los que se dividieron las negociaciones en la primera etapa.

A continuación de nuevo se hace un recorrido por cada uno de los temas a lo que atañe la propuesta para conocer cuál fue el estado de los debates.

a. Primer debate. Abordar de forma conjunta: compartimento desarrollo, países productores de un único producto, pequeños Estados insulares en desarrollo, y trato especial y diferenciado.

Los cuatro temas, estrechamente vinculados entre sí, fueron examinados en la reunión informal final de la segunda fase. En términos generales, el debate giró en torno a cómo tratar los problemas de los países en desarrollo en los resultados de las negociaciones. Cabe destacar tres tendencias en el debate:

- **Orientación del mercado o protección:** se trata de determinar si debe concederse a los países en desarrollo protección y ayuda especial (por ejemplo, mediante la exención de determinados productos de todos los compromisos) a fin de abordar sus situaciones específicas, o si es más eficaz la liberalización con cierto grado de flexibilidad.

- **Preocupaciones únicas o compartidas en lo que respecta a los países en desarrollo y desarrollados:** si cuestiones tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural deberían abordarse únicamente en relación con los países en desarrollo, o si deberían también abarcarse otros países tales como los de economías en transición y los países desarrollados.

- **Deficiencias únicas o comunes entre países en desarrollo:** determinar si las disposiciones deberían aplicarse en general a todos los países en desarrollo, o si determinados grupos de países en desarrollo necesitan disposiciones adicionales. En este debate subyace la cuestión de si un régimen comercial liberal beneficiaría a ciertos países en desarrollo con ventajas inherentes en el sector agropecuario, o si otros países en desarrollo resultarían perjudicados por un régimen comercial más liberal.

El intercambio de opiniones se transformó en un debate sobre la cuestión de si la "Cláusula de Habilitación" podría revisarse. **(La Cláusula de Habilitación es oficialmente la "decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo")**. Su adopción tuvo lugar en el marco del GATT en 1979 y permite a los Miembros desarrollados otorgar trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Si bien permite la flexibilidad, inclusive el trato especial adicional para los países menos adelantados, se entiende que la Cláusula exige que todos los países en desarrollo tengan, en general, acceso al trato preferencial.

b. Segundo debate. Pertinencia de la existencia de "El compartimento desarrollo"

Consistiría en la posibilidad de aplicar el acuerdo agrícola con una flexibilidad general y no en políticas específicas prescritas. El centro de atención serían los agricultores y agricultoras de bajos ingresos que carecen de recursos, y el asegurar suministros de alimentos básicos. Los medios serían los siguientes: exenciones de compromisos relacionados con esos alimentos básicos, la posibilidad de negociación de aranceles más elevados, permitir a los países en desarrollo utilizar salvaguardias simples para proteger los alimentos básicos, la prohibición de que los países desarrollados incurran en "dumping" en relación con los productos agropecuarios, un fondo internacional de seguridad alimentaria[21], etc.

Muchos países (sobre todo desarrollados y países de renta media del grupo de Cairns) se oponen a la idea de que existan diferentes conjuntos de normas para países desarrollados y en desarrollo. Éstos advierten contra la adopción de políticas que aumenten la distorsión del comercio. Algunos alegan además que, en lugar de aumentar los aranceles, los países en desarrollo deben centrarse en las exportaciones de bajo precio subvencionadas mediante la

[21] *Documentos o documentos informales presentados por: nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Suiza, Mauricio y Japón.*

imposición de derechos compensatorios. Determinados países dicen que también a ellos les afectan preocupaciones tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Muchos países en desarrollo se oponen a hacer extensivas las disposiciones del compartimento desarrollo, tales como las que tratan de la seguridad alimentaria, a los países desarrollados.

c. Tercer Debate. Aplicación de la propuesta para Países productores de un único producto

La propuesta comprendida en este epígrafe prevé la concesión de trato especial a esos países así como asistencia técnica para ayudarles a diversificarse. Entre las ideas concretas cabe destacar: la transparencia de las actividades de empresas multinacionales, similar a la que rige las empresas comerciales del Estado; la mejora del acceso a los mercados (comprendida la eliminación de las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios); los planes de estabilización de precios; el acceso a la tecnología; la diversificación y la creación de capacidad.

Muchos países en desarrollo apoyan esos puntos. Otros señalan aspectos en los que están de acuerdo tales como eliminar las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria. Algunos alegan que la dependencia de un único producto puede obedecer a preferencias comerciales en los mercados de países desarrollados. Otros alegan que la cuestión de las empresas multinacionales constituye una buena razón para la celebración de negociaciones sobre política en materia de competencia. Otros señalan además que los acuerdos sobre productos básicos cuya finalidad es la estabilización de los precios no han logrado los resultados previstos y, por lo tanto, que es necesario volver a un sistema de control de la oferta vía cuotas de mercado[22].

d. Cuarto debate. El caso de los Pequeños Estados insulares en desarrollo

Las propuestas comprendidas en este epígrafe tienen por finalidad la concesión de trato especial a los pequeños Estados insulares en desarrollo puesto que esos países se encuentran en lugares remotos, son vulnerables a los desastres naturales, carecen de recursos y de economías de escala. Entre los puntos detallados cabe citar: la continuación de las preferencias comerciales y numerosas derogaciones o exenciones con respecto a los compromisos[23].

Muchos otros países se solidarizan con los problemas a que hacen frente esos países. Algunos añaden que el Programa de Doha para el Desarrollo incluye la realización de tareas acerca de las pequeñas economías. Varios países advierten que sería contraproducente que existiesen demasiadas categorías de países. Una vez más, el debate incluye la cuestión de si la diversificación es siempre posible mediante la reforma interna.

3.3 TEMAS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON EL COMPARTIMENTO DEL DESARROLLO

a. Primer Tema. Seguridad alimentaria

El extenso debate pone de manifiesto la importancia que todos los países conceden a la seguridad alimentaria, en especial los países en desarrollo. Las opiniones difieren en cuanto a la forma de atender a esta cuestión. Entre las ideas examinadas cabe mencionar las siguientes:

¿Es necesario proteger la producción nacional para garantizar la seguridad alimentaria? Casi todos los países estiman que es más eficaz optar por una combinación de medios, aunque la importancia que prestan a los distintos métodos varía mucho de unos a otros. Estos medios

[22] *Documentos o documentos informales presentados por: el Grupo Africano, Japón y Mauricio.*
[23] *Documento o documento informal presentado por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), Japón y Mauricio.*

son, en concreto, el comercio (las importaciones y las exportaciones para financiar las importaciones); el sistema público financiado de almacenamiento de existencias; y el fomento de la producción nacional que puede requerir algún tipo de ayuda y protección de las que ahora se ubican en la caja ámbar o la caja azul. El debate interno en este punto es intensísimo y la diferencia de posturas abarca todo el, por lo tanto, es uno de los temas en los cuales el planteamiento de partida hace difícil el acuerdo.

A partir del año 2004, sobre todo fruto de la ingente labor realizada por el Relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, el debate se amplía al desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación. Se han presentado numerosos informes especiales en este tema que muestran la incompatibilidad de un sistema de comercio liberalizado con la realización del derecho humano a la alimentación[24].

b. Segundo tema. Constitución de existencias internacionales y de un fondo rotatorio

Algunos países proponen la constitución de una reserva estratégica internacional. Varios países en desarrollo han propuesto un fondo rotatorio de seguridad para que los países en desarrollo y los países menos adelantados importadores netos de alimentos puedan obtener créditos para comprar alimentos en períodos de escasez. Los países en desarrollo preocupados por la seguridad alimentaria apoyan la propuesta de constituir una reserva estratégica internacional. Algunos países cuestionan la necesidad de un fondo más y consideran preferibles los programas existentes del Banco Mundial y del FMI[25].

c. Tercer Tema. Desarrollo rural

El debate de esta cuestión ha sido uno de los más extensos. En todos los documentos presentados y observaciones formuladas se destaca su importancia, en particular en los países en desarrollo. Ahora bien, ¿es importante también para los países desarrollados? En términos generales, los participantes han dado una de las tres respuestas siguientes: sí, aun cuando las condiciones sean diferentes; sí, en especial para las economías en transición; no, o más bien sí, pero existe una diferencia significativa respecto a los problemas que son necesarios abordar.

Varios países en desarrollo preconizan la elaboración de varias disposiciones especiales para atender a sus problemas de seguridad alimentaria, pobreza de la población rural, etc. Esas disposiciones tratarían de los períodos de transición y de un “compartimento desarrollo” de medidas que se añadiría al compartimento verde. También se propone que el compartimento desarrollo incorpore un enfoque basado en una lista positiva, es decir, los Miembros indicarían los productos agropecuarios que están dispuestos a someter a las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura.

Varios países desarrollados y en desarrollo insisten en la necesidad de una orientación hacia el mercado y una supresión de las distorsiones, mientras que otros países sostienen que es necesario cierto grado de intervención en los precios y la producción para atender a los problemas de desarrollo rural, incluso en los países desarrollados[26].

[24] *Documento o documento informal presentado por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), Japón y Mauricio.*
[25] *Documentos o documentos informales presentados por: Japón, Estados Unidos y doce países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabue.*
[26] *Documentos o documentos informales presentados por: Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Noruega y Japón.*

d. Cuarto Tema. El Compartimento del desarrollo y la Ayuda interna del compartimento verde

Con arreglo a una de las propuestas presentadas, el compartimento verde seguiría estando integrado por las medidas que no tienen efectos de distorsión del comercio o cuyos efectos de distorsión son mínimos. Se incluirían además los programas que reembolsan los costos adicionales que supone la protección del bienestar de los animales, y se permitiría una flexibilidad especial a los países en desarrollo que hacen frente a problemas de seguridad alimentaria y luchan por mitigar la pobreza.

Otra propuesta prevé que se mantenga el compartimento verde pero que se actualicen los períodos de base de las ayudas a los ingresos desconectadas, se modifiquen los umbrales para los programas de seguro y de red de seguridad de los ingresos, así como ajustes análogos en lo que se refiere a los pagos en concepto de socorro en caso de desastres naturales.

Varios países en desarrollo proponen[27] que se les permita una flexibilidad adicional para atender a sus necesidades, en particular que se incorpore un "compartimento desarrollo" al compartimento verde.

e. Quinto tema. Medio ambiente

Dentro de este tema el abanico de planteamientos es muy amplio. Los países más liberales plantean si la mejor forma de abordar las preocupaciones ambientales es mediante una liberalización global y medidas de ayuda del compartimento verde "específicas, transparentes y con efectos mínimos o nulos de distorsión del comercio". El resto de los países, entre los que figuran muchos países en desarrollo pero también algunos países europeos, reflexionan si el sector de la agricultura es especial, es decir, si se necesita una ayuda vinculada de manera más directa a la producción y que, por lo tanto, prime la desintensificación o la reconversión a modelos orgánicos[28].

ESTUDIO DE CASO. SRI LANKA[29]

Sri Lanka ha sido uno de los países firmantes de la propuesta objeto del trabajo. En este sentido nos parece oportuno tomarlo como ejemplo de forma que podamos tener algunos datos de la realidad del impacto de la liberalización sobre los sectores campesinos.

1. Algunos elementos de la realidad agraria

Desde 1995 el porcentaje en el PIB de la agricultura ha disminuido hasta situarse en el año 200 en el 17%.

- El empleo generado directamente por la agricultura supone el 36% del total.
- El 75% de la población es rural.
- El 25% de la población sufre subnutrición crónica. De este porcentaje, el 30% son pequeños agricultores y agricultoras, 5% son comunidades pescadoras, 10% son familias de pastores o pequeños ganaderos, 15% son trabajadores y trabajadoras rurales sin tierra, 10% son poblaciones indígenas originarias).

[27] *Documentos o documentos informales presentados por: la Argentina, Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Kenia, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Japón, Namibia y la UE.*
[28] *Documentos o documentos informales no oficiales presentados por: la UE, Australia, Suiza y el Japón*
[29] *Basado en el Estudio especial "Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka". Elaborado por Nimael Rannawera. Comité de Productos básicos de la FAO. FAO 2002.*

Sri Lanka ha seguido una política agraria con dos vertientes:

- Una dedicada a los cultivos de exportación (te, caucho, coco y especies) Incentivos dedicados a aumentar la exportaciones y divisas.

- Otra dedicada a la promoción y defensa de las pequeñas explotaciones agrarias que producen principalmente alimentos básicos, abasteciendo el 80% de los productos de los mercados locales y alimentando así a la población rural. Facilitan insumos subvencionados (semillas, fertilizantes, material de plantación y agua de riego) y la comercialización se estructura a partir de consorcios de comercialización paraestatales donde participan las organizaciones de productores y productoras agrarias.

En el año 1990, el país acometió un proceso de reformas importantes tendentes a la liberalización del mercado y la reducción de la participación de estado en la economía. Este proceso fue impulsado tras el acuerdo firmado con el Fondo Monetario internacional. A consecuencia de este proceso cuando Sri Lanka se incorporó a la OMC la mayoría de los obstáculos contemplados habían sido ya eliminados.

2. Aplicación del Acuerdo de Agricultura

2.1. Acceso a Mercados

- Optó por consolidar todas las líneas arancelarias al 50%. El Gobierno se comprometió a reducir los aranceles y armonizarlos en función de un solo tipo. El plan era reducir hasta el 15% los aranceles en el plazo de cinco años. No obstante este plan se ha dejado aparcado y se aplican efectivamente tipos del 35% de media.

- Además se han impuesto derechos a varios productos básicos por motivos relacionados con el costo de la vida. También se ha autorizado la recaudación de derechos por las importaciones de maquinarias y nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura (normalmente destinadas a los cultivos de exportación).

La política general trata de retraer ingresos de los cultivos de exportación (divisas, impuestos,..) y destinarlos al apoyo de los cultivos básicos familiares.

- Sri Lanka debido a una mala negociación no tiene acceso a las disposiciones de salvaguardia especial.

2.2. Ayuda Interna

- Sri Lanka no notificó de forma clara los desembolsos computados en la Medida Global de Ayuda y por lo tanto se comprometió a limitar la ayuda al nivel de mínimis del 10%.

- Tienen medidas incluidas en la caja verde y, aunque no declaró medidas de trato especial y diferenciado, podría reclamarlas en cualquier momento. Las medidas de ayuda se conceden en virtud de programas financiados por el sector público y no suponen transferencia a las personas consumidoras: servicios de investigación y extensión agraria, servicios de financiación de importaciones de insumos, servicios de certificado de semillas. Subvenciones de riego (total).

- Sri Lanka puso en marcha un Fondo de fomento y apoyo a la producción de cultivos familiares financiado a través de los impuestos aplicados a los cultivos a la exportación. Medidas de la caja Azul (la tasa aplicada al té es del 2% del valor de las exportaciones).

En resumen, se calcula que aunque los niveles de la MGA de Sri Lanka no se declararon en su momento de ingreso, estos superan el 10% de mínimis permitido, por lo que Sri Lanka estaría incumpliendo el acuerdo.

2.3. Subvenciones a la exportación

Aunque Sri Lanka no declaro tales ayudas, sin embargo existen una serie de programas que podrían considerarse apoyo a la exportación:

- Programas financiados mediante impuestos y dedicados a subvencionar nuevas plantaciones de té, actividades de replantación, desarrollo y modernización de procesadoras. El coste anual de este programa es de 250 millones de rupias o el 1´6% del valor de la producción del té. Para el caso del coco, el mismo programa equivale al 1´44% de la producción.

Comercio Agrario

- Las exportaciones han ido aumentando progresivamente desde 1985 hasta alcanzar un valor de 926 millones de dólares al año. Los cultivos de exportación son coco, té, caucho y especies.
- Las importaciones también han ido aumentando aunque a un ritmo mayor que las exportaciones pasando a suponer en el año 2000 los 741 millones de dólares. Los países de donde se importan los productos agrarios son India, Tailandia y Filipinas.
- Extrapolando los datos y considerando que la balanza de pagos sigue siendo positiva, la distancia se ha reducido en 130 millones de dólares. Aun siendo un país en el que la balanza comercial agraria sigue siendo favorable, las autoridades están preocupadas por la tendencia observada y que afecta sobre todo a los cultivos de subsistencia.

3. Impactos en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural

- El aumento repentino de las importaciones de alimentos básicos registrado a partir del año 1996, puede explicar bien la reducción de la superficie cultivada y la reducción de la producción a partir del año 1998.

  La competitividad existente de los productos procedentes del principal importador, la India, dificulta el mantenimiento de las explotaciones de cultivos básicos en la agricultura y la alimentación. Mientras que las patatas de Sri Lanka tienen un coste de producción de 25rupias/Kg, las procedentes de la India tienen un coste de 2´3 rupias/Kg.
- El peligro de la excesiva dependencia de los productos alimentarios importados, como las cebollas, se puso de manifiesto cuando en el año 1998 la India prohibió las exportaciones de cebollas a Sri Lanka. Habiendose producido una reducción de la producción en este país equivalente a 17.000 toneladas, el precio de la cebolla en Sri Lanka se cuadriplicó en aquel año.
- Se calcula que la reducción de la producción de papas, cebollas y ají en Sri Lanka, producida por las importaciones de la India, ha generado una pérdida de 300.000 empleos en el campo.

Fuente: Basado en el Estudio especial "Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka". Elaborado por Nimael Rannawera. Comité de Productos básicos de la FAO. FAO 2002.

4. EL DEBATE EN TORNO A LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO/EMPRESAS EXCLUSIVAS

La realidad es que muchos países mantienen empresas públicas dedicadas a la importación o exportación de productos agroalimentarios. Precisamente en el debate de las medidas políticas para enfrentar la volatilidad de los precios de los productos básicos, muchos países han vuelto a plantear fórmulas que pasan por la creación de este tipo de empresas. La OMC se ha opuesto siempre a su existencia pero, como en tantos otros temas, es la voluntad de los estados negociadores la que pone sobre la mesa las intenciones reales de los mismos.

La primera de las cuestiones a debate en este asunto se refiere sobre todo a si es necesario imponer restricciones más severas a las empresas exportadoras que a las importadoras. Algunos países dicen que "sí", dado que las empresas exportadoras del Estado abastecen los mercados mundiales y pueden distorsionar más el comercio mundial. Algunos países exportadores con empresas comerciales del Estado dicen que "no" dado que las empresas importadoras también ejercen una gran influencia en el acceso a los mercados mediante la administración de los contingentes arancelarios, etc., con repercusiones en los mercados mundiales. Sin embargo, la postura que ha triunfado en este tema hasta el momento es la del primer grupo de países.

¿Hay que abordar la cuestión de las empresas o de las medidas específicas? Este debate se articula en torno a la cuestión de si las empresas del Estado son fundamentalmente distintas de las empresas privadas. Para algunos países existe poca diferencia. Esos países afirman que sus empresas públicas operan con arreglo a criterios comerciales y añaden que las empresas privadas pueden igualmente ejercer un monopolio, recurrir a la fijación diferenciada de precios y ser reflotadas con subvenciones cuando tienen dificultades. Por consiguiente, esos países aducen que las disciplinas no se deben aplicar a las empresas públicas en general, sino a medidas específicas. Algunos países sí que instan a que se establezcan disciplinas específicas para las empresas multinacionales.

Algunos países en desarrollo indican que necesitan la intervención de empresas públicas cuando el sector privado es demasiado débil para comerciar o competir con grandes empresas extranjeras, o para atender a responsabilidades públicas tales como la seguridad alimentaria. Para otros países, al contrario, existe realmente una diferencia fundamental porque las empresas públicas o juntas de comercialización ejercen un monopolio en la compra de productos básicos para la exportación, disfrutan además de garantías estatales y no tienen que cumplir objetivos comerciales.

En función de todo el debate anterior el acuerdo al que se ha llegado ha puesto el ojo de mira en las empresas estatales de comercio exterior agroalimentario[30]. Con el fin de eliminar las distorsiones al comercio, los gobiernos que cuenten con empresas estatales de exportación de productos agroalimentarios deberán:

- Eliminar la totalidad de las subvenciones a la exportación contenidas en el apartado "e" del art 1 del Acuerdo de Agricultura.

- Eliminar la financiación pública de las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios, el acceso preferencial al capital u otros privilegios especiales con respecto a servicios de financiación o refinanciación estatal, el endeudamiento, el préstamo o las garantías gubernamentales para el endeudamiento o el préstamo comerciales a tasas inferiores a las del mercado.

[30] *Anexo K al paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008. TN/AG/W/4 Rev. Posible modificación del artículo 10.bis del AoA sobre empresas estatales de comercialización.*

- Eliminar la garantía estatal, de forma directa o indirecta, de las pérdidas o el reembolso de los costos o la reducción o anulación de las deudas en que hayan incurrido, o de las que sean acreedoras las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios en sus ventas de exportación.

- Para 2013 se habrá eliminado el ejercicio de los poderes de monopolio de exportación de productos agropecuarios de esas empresas[31].

Sin embargo, el propio acuerdo introduce una cláusula de trato especial y diferenciado para los países menos adelantados diciendo que esta norma no será de aplicación a los países menos adelantados que tengan empresas estatales de exportación siempre que sus objetivos sean la estabilización interna de los precios y garantizar la seguridad alimentaria del país. Además, establece la posibilidad de que, aunque sus objetivos no sean los dos anteriores, siempre que su participación en el comercio internacional de este producto no supere el 5% del volumen total de comercio, estas empresas gocen del monopolio del comercio exterior sobre uno o varios productos en concreto.

Es decir, en la práctica está haciendo posible este tipo de empresas. En cualquier caso, este documento lanzado en el marco del paquete de modalidades de negociación deberá ser asumido, o no, por los estados.

5. LA NEGOCIACIÓN DE LOS EPAs. Acuerdos de Asociación Económica de la Unión Europea con los países ACP. Eliminación del sistema de preferencias generalizadas (SPG)

El sistema de preferencias está expresamente prohibido por el art 64 del Acuerdo de Agricultura, siendo ésta la causa de la negociación de los EPAs que sustituyen al SPG de la Unión Europea con los Países ACP. La mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, consideran que las preferencias comerciales son importantes para los países más pobres y, por consiguiente, no debían suprimirse de forma repentina. Sin embargo, la mayoría reconocen también que las preferencias se irán erosionando a medida que se reduzcan los aranceles en general y, por lo tanto, es posible que los países que se benefician de un trato preferencial necesiten ayuda para adaptarse.

Varios países en desarrollo afirman que las preferencias comerciales se aplican también a productos no agropecuarios. Dado que este tema, de conformidad con la Declaración Ministerial de Doha, es ahora objeto de un mandato más amplio, estos países consideran que debería examinarse en un foro distinto del Comité de Agricultura.

Desde el inicio de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, la inserción de los Acuerdos entre la Unión Europea y los países ACP (hasta 1 de enero de 2007 Acuerdo de Cotonú) en el marco de la OMC resultaron ser fuente de problemas precisamente porque los principios que regían unos y otro resultaban ser contradictorios.

- Mientras los Acuerdos UE-ACP eran acuerdos unilaterales y no recíprocos firmados a instancias de la Unión Europea, es decir, la Unión Europea otorga concesiones a los países ACP sin esperar que ellos hagan lo mismo con la Unión Europea, el Acuerdo del GATT y el resto de los acuerdos que rigen de la OMC son construidos sobre el principio de reciprocidad, es decir, las concesiones otorgadas por un país o bloque tienen que tener una contrapartida similar en el resto de los países y bloques.

[31] *Salvo que el producto exportado por ese tipo de empresa sea de minimis, definiéndose como tal cuando el promedio de las exportaciones mundiales del producto agropecuario de que se trate no sea superior al 0,25 por ciento del comercio mundial total de productos agropecuarios en el período de base 2003-2005 y siempre que a) la empresa de que se trate ya haya sido notificada como una empresa comercial del Estado y b) en el ejercicio de los poderes de monopolio de exportación de productos agropecuarios, esa empresa no actúe de un modo que, de jure o de facto, eluda efectivamente las disposiciones establecidas en los incisos i) a iii) supra.*

- Mientras que los Acuerdos UE-ACP son acuerdos discrecionales, es decir se otorgan a los países que la Unión Europea estima oportuno (en este momento son 77 los países miembros), los Acuerdos que rigen la OMC están basados sobre el principio de nación más favorecida que implica que cualquier concesión comercial otorgada por un país a otro se extiende de manera inmediata al conjunto de los miembros de la OMC.

Esta realidad ha hecho que desde la primera ronda de negociaciones en la OMC algunos países, especialmente EEUU y el Grupo de Cairns, pero también otros países en vías de desarrollo no incluidos en el bloque de países ACP, cuestionaran estos acuerdos. El marco que rige las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP, concretado en el Acuerdo de Cotonú 23 de Junio del año 2000, tenía una vigencia de 40 años

El Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, es un acuerdo asociado entre la Unión Europea (15 países entonces) y los estados africanos, del Caribe y del Pacífico (77 países). Su objetivo central descrito en el texto era la reducción y consiguiente erradicación de la pobreza. Este objetivo se matizaba en el texto con la siguiente frase "coherente con los objetivos de desarrollo sostenible y la integración gradual de los países ACP en la economía mundial" (artículo 1). El Acuerdo de Cotonou abarca tres pilares para la relación entre la UE y los países del ACP: a. cooperación política, b. cooperación de desarrollo / económica y c. cooperación comercial. Esta asociación facilitaba a juicio de los gobiernos un marco coherente para apoyar las estrategias de desarrollo adoptadas por cada estado del ACP. En este contexto el objetivo de la cooperación económica y comercial es la integración suave y gradual de los estados ACP dentro de la economía global (Acuerdo de Cotonou, artículo 34). La cooperación económica y comercial apoyará la mejora de la estructura de producción, la capacidad de la provisión y del comercio de los países ACP, así como la capacidad de atraer inversiones. El Acuerdo de Cotonou afirmaba asimismo que, la cooperación económica y comercial agregará iniciativas de integración regional de los estados ACP, teniendo presente que la integración regional es un instrumento clave para la integración de los países ACP en la economía mundial.

La novedad introducida por el Acuerdo de Cotonou frente a Lomé estaba recogida en los artículos 36 – 37. Se trata del compromiso de negociación de los nuevos Acuerdos de Asociación Económica (ASE) entre los países ACP y la UE que sustituirá al Sistema de Preferencias Generalizadas por el que, casi todos los productos de los países ACP entraban en el mercado europeo sin arancel pero con arreglo a unas cuotas negociadas y distribuidas previamente. Según estas disposiciones, las dos partes se muestran conformes en la necesidad de negociar y suscribir las nuevas medidas comerciales compatibles con el reglamento de la OMC. Esto conllevará la retirada de las preferencias comerciales concedidas a los ACP desde 1975 según las Convenciones de Lomé y la retirada progresiva de las barreras comerciales existentes entre los ACP y la UE, con una liberalización del comercio recíproco que comenzará en 2008. Puesto que debido al sistema de preferencias generalizadas (SPG) sustancialmente todas las importaciones de los países ACP a la UE son libres de cuota e impuestos[32], la mayor parte de la liberalización tendrá que provenir del ACP. Es decir, el nuevo sistema propuesto obliga sobre todo a los países ACP a establecer reciprocidad en las relaciones comerciales con la Unión Europea. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 2002 y terminaron el 31 de diciembre de 2007 con arreglo a un calendario propio para cada grupo de países.

Aunque las negociaciones regionales se han producido en forma y ritmo independiente entre sí, siguen un marco general de principios negociadores y un esquema de resultados similares. Para cada región las dos partes tuvieron una hoja de ruta para dirigir sus negociaciones. En general, este marco se articula alrededor de dos partes: 1. Una primera parte de las negociaciones regionales con el objetivo de revisar el estado y la mejora de la integración

[32] El 96,5% de todas las importaciones (todos los productos industriales y el 80% de los productos agrícolas) del ACP ya entraban a la UE sin pagar impuestos (Comisión Europea, 2005b; Maerten, 2004). La Comisión Europea ha prometido ampliar su mercado a los productos del ACP según los ASE, mejorando el actual nivel de preferencias.

regional, afrontando las barreras técnicas al comercio (BTC) con medidas sanitarias y fitosanitarias (SF). 2. Otra parte dedicada a las negociaciones substantivas sobre el contenido del acuerdo de asociación económico. Esto último se denomina fase III de las negociaciones ASE; dio comienzo el 29 de septiembre de 2005 en el Caribe y, en el resto de las regiones, en el año 2006.

En principio, las negociaciones de un ASE (Acuerdo de Asociación Económica) en el marco de Cotonú no cuestionaría el primero de los capítulos incluidos en el Acuerdo que regula la cooperación al desarrollo y que actualmente se financia con cargo a los Fondos Estructurales en concreto el FSE (Fondo Social Europeo). No obstante, el objeto de la cooperación al desarrollo sí que cambiará. En este momento ya se discute que esta cooperación deberá estar orientada a la mejora del aparato productivo y normativo de los países ACP para garantizar su competitividad en el marco del comercio mundial.

5.1 Los compromisos en el marco de la OMC

El Acuerdo de Cotonou estipulaba explícitamente que cualquiera de los nuevos acuerdos comerciales negociados entre los países ACP y la UE deberá respetar el reglamento de la OMC[33]. Esto significó que un ASE, vislumbrado como un acuerdo de libre comercio basado en el principio de reciprocidad, debe satisfacer los requisitos del artículo XXIV del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en los acuerdos comerciales de la región (ACR). El ASE negociado debía ser compatible con el reglamento de la OMC. Los dos escenarios de compatibilidad posibles eran: el artículo XXIV del GATT (en caso de algunos acuerdos de libre comercio) o la Cláusula de Habilitación (en caso de un régimen comercial preferencial unilateral otorgada por la UE a los países ACP).

a. Primera posibilidad. El art XXIV del GATT, patrón actual de negociación

El art XXIV del GATT reconoce la compatibilidad de los Acuerdos Regionales dentro de la OMC siempre que cumplan una serie de requisitos. Para ello se crea un Comité de Acuerdos Regionales que será el guardián de los mismos y resolverá los conflictos que pudieran surgir.

La cláusula más compleja es la que establece que el Acuerdo "deberá cubrir, sustancialmente todo el comercio" La comprensión que hace la Unión Europea de este párrafo es que el Acuerdo deberá traer consigo la liberalización de al menos el 90% del valor de todo el comercio entre las partes. Esto quiere decir que si la Unión Europea liberaliza aproximadamente un 98% de su mercado con los países ACP, estos tendrán que abrir entre un 68 y un 80% a los productos de la Unión Europea.

La segunda de las cláusulas del art XXIV compleja en su aplicación se refiere el periodo de transición para liberalizar sustancialmente el mercado entre las partes. El tiempo razonable es de 10 años, sin embargo, para los procesos entre bloques tan desiguales se puede entender que es demasiado corto.

b. Segunda posibilidad. La cláusula de habilitación

La cláusula de habilitación permite acuerdos de comercio regional preferente entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados aun cuando estos sólo conduzcan a una reducción y no a la eliminación de las barreras comerciales de manera recíproca. Esta cláusula se podría aplicar de manera unilateral y discriminatoria por parte de la Unión Europea a los países ACP.

[33] *Véase artículos 36.1-4 y 37.6-7 del Acuerdo de Cotonou.*

El único problema es que la aplicación de esta cláusula pone en peligro los principios de la OMC y el conjunto de los países de la OMC cuestiona permanentemente su aplicación, lo que nos lleva a pensar que cualquiera de los elementos concretos que regulan el trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo tienen poca aplicación en la práctica. La realidad es que hoy en día existen ya varias propuestas de reforma de esta cláusula de habilitación sobre el tapete de las negociaciones de la ronda de Doha con el objetivo de hacerla más concreta y, sin embargo, son países como India, Brasil, Argentina, o Costa Rica quienes frenan su negociación.

Lo que sí que es cierto y concreto es que si cualquiera de los países ACP hubieran abandonado el escenario de la negociación y se retirara de los acuerdos, podrían acogerse a la "Iniciativa Everything but arms" que funciona como una concreción de la cláusula de habilitación. Esta Iniciativa permite ya, de hecho, unos amplísimos márgenes en la entrada de productos en los mercados europeos.

El planteamiento propuesto por la UE y aprobado finalmente es un acuerdo amplio de libre comercio que incluye: comercio de mercancías (también productos agrícolas) y servicios, comercio y temas de acceso al mercado relacionados con éste, así como medidas reguladoras "más allá del límite".

Para la Comisión Europea, el acuerdo supondrá una liberalización del 90% del valor total del comercio entre las partes. La Comisión Europea ha estimado que, para encontrar tales criterios de compatibilidad con la OMC, las regiones ACP tendrán que liberalizar al menos 67 al 83% de su comercio con la UE. El período de transición para la aplicación podría extenderse a 10, 12 o incluso 15 años dependiendo de las regiones y países.

Para la Comisión Europea, en su Proposición no de ley de 1996, "la introducción de la reciprocidad en las relaciones comerciales de ACP-UE por medio de los ASE" para reemplazar a las preferencias comerciales unilaterales otorgadas al grupo ACP bajo la Convención de Lomé[34], unos de los asuntos más importantes del alegato ha sido los posibles efectos de los ASE, particularmente en el desarrollo de los países ACP. En 1998, la Comisión Europea ya había pactado seis estudios para seis regiones del ACP: SADC (excepto Sudáfrica), EAC, UEMOA (más Ghana), CEMAC, CARICOM (más la República Dominicana) y los países ACP del Pacífico[35]. Estos estudios no se han puesto disposición del público, razonando que su metodología era criticada por la Comisión Europea y sus resultados no eran generalmente favorables a los ASE. No obstante, con pocas excepciones, se han llevado a cabo un cierto número de otros estudios de impacto por parte de expertos independientes, centros de investigación y organizaciones sociales civiles.

5.2 ALTERNATIVAS A LOS EPAs

En este caso, siguiendo con la línea argumental del texto, nos vamos a centrar en las posibles alternativas que se barajaron en el proceso de negociación y que fueron presentadas por las organizaciones de la sociedad civil. El motivo por el qué optamos por analizar estas alternativas es doble; por un lado, la constatación de que siempre, en todo proceso político, existen alternativas diferentes, unas más alejadas que otras de nuestros objetivos globales; por otro lado, el contenido concreto de la negociación en juego y es que, en este caso, el sistema de preferencias generalizado que mantenía la Unión Europea favorecía la exportación de determinados productos la mayoría de los cuales como el café, el cacao, el té o determinadas frutas sólo pueden ser producidas en determinados climas y son consumidas en otros contextos.

[34] *Comisión Europea (1996).*
[35] *Los seis estudios son CERDI (1998), CREDIT (1998), IDS (1998), IMANI (1998), NEI (1998) y Planistat (1998). Para una perspectiva general, véase Bilal (2002), Comisión Europea (1999) y McQueen (1999).*

El único problema es que la aplicación de esta cláusula pone en peligro los principios de la Otra cuestión es si todos los productos de la lista del sistema debían estar incorporados, si debían estar otros países incluidos en la lista y si, finalmente, la distribución de cuotas era la más acertada, pero quizás el sistema de preferencias era un buen planteamiento.

En esta identificación de alternativas posibles existen dos vías:

(a) Los ASE alternativos, que cubren escenarios en los que se introduce flexibilidad, considerando cómo, hasta dónde y bajo qué condiciones tiene lugar la liberalización del comercio recíproco entre la UE y el grupo ACP, mientras que cumpla con el artículo XXIV del GATT (en su forma actual y revisada).

(b) Alternativas a los ASE, que cubren casos que se desvían explícitamente del principio de reciprocidad, quedando fuera del ámbito del artículo XXIV del GATT.

El Centro Europeo para el control de Política para el Desarrollo (CECPD) en colaboración con Oxfam Internacional ha elaborado un estudio no oficial con el título "Alternativas a los ASE. Posibles escenarios para futuras relaciones de la Unión Europea con países ACP"[36] en el que desarrolla en este esquema las distintas alterativas existentes. Es necesario aclarar que las alternativas dibujadas por el estudio son aquéllas posibles de defender en el marco de un determinado modelo económico que busca la liberalización del mercado entendiendo que ésta traerá el desarrollo. Por lo tanto, son alternativas a los ASE o ASE alternativos dentro del modelo y dentro del esquema asumible, pero con todo, nos ofrece un abanico de por dónde pueden caminar las negociaciones.

EPAs Alternativos. El principio básico de los escenarios del ASE alternativos es extender la flexibilidad de los requerimientos para la compatibilidad de la OMC (de manera notable en lo referente al nivel de reciprocidad) tanto como sea posible y/o ajustar el marco del ASE actual para mejor acomodar algunas preocupaciones del desarrollo.

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
ASE	Acuerdo de libre mercado +	75%-80% del ACP; 99%-100% UE ¿12-15 años más?	Acuerdo de libre mercado según artículo XXIV	Posibilidad de reforzar la integración regional a marchas forzadas y/o crear tensiones que las minen	Conducido por la agenda del ASE y la IR, basado en el ejemplo de la UE	Apoyo actual de los negociadores del ASE y de los políticos de la UE, pero posibles tensiones entre UE y algunos ACP
ASE suave	Acuerdo de libre mercado recíproco	50%-60% ACP 100% UE > 20 años	Objetivo de ser compatible con la OMC; límite bajo el reglamento existente	Permiso para centrarse en la agenda desligada del ASE	Además del acceso al mercado, espacio político completo	Sin restricciones pero posible pérdida de poder negociador

[36] *Alternativas a los ASE. CEPD.*

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
TED del ASE Se trataría de desarrollar el trato especial y diferenciado en el marco de la OMC	Acuerdo de libre mercado+ (meter los temas de Singapur) con flexibilidad	Umbral más bajo para los ACP. Mayor período transitorio	Aclaración específica o cambio del reglamento requerido	IR facilitada si coordinada flexiblemente	Flexibilidad en el espacio político y reconocimiento explícito de las preocupaciones para el desarrollo	Aceptable para todos si compatible con el reglamento OMC
Solo se negocia cuando los países tiene cierto umbral de desarrollo	Acuerdo de libre mercado condicional	Dependiente de los umbrales del desarrollo alcanzado por cada país	Requiere cambio del reglamento	Complicado si no hay parámetro regional	Espacio político garantizado y criterios para el desarrollo	Revisión no apoyada por el art. XXIV ni por la mayoría de los miembros de la OMC
ASE para los países menos desarrollados	Acceso libre de mercado no recíproco para los países menos desarrollados	Ninguno país menos desarrollado; 100% UE	Cláusula de Habitación (Normativa de la OMC aplicable)	En peligro si sólo los países más desarrollados dentro de ACP firman los ASE	Propuesta dividida entre los más y menos desarrollados	No deseado por la UE, pero resultado posible si requerido por el ACP
ASE "Propuesta menú"	Acuerdo de libre mercado a la carta para cada país	90% media; pero ámbito y cobertura específica de cada país	Si cumple las condiciones de acceso al mercado, acuerdo de libre mercado según art. XXIV	Diferenciación útil o desacuerdo si hay pérdida de coherencia a nivel regional	Acuerdo de libre mercado a medida que se ajuste a las preocupaciones para el desarrollo de los países	Aceptado por la UE como excepción, (caso de Caribe para Haití por ejemplo)
ASE nacional	Acuerdo de libre mercado+ recíproco a nivel nacional	65%-85% específico del país; 99-100% UE ¿12-15 años más?	Acuerdo de libre mercado según art. XXIV	Podría ser más complejo si los ASE nacionales son incompatibles	Dependiente de las características del país o poder negociador	Opuesto por la UE para casos excepcionales
ASE de todos los ACP	Acuerdo de libre mercado único recíproco entre todos los ACP y la UE	Sobre 80% del ACP; 99%-100% UE; ¿12-15 años?	Acuerdos de libre mercado, según el art. XXIV necesita notificarse individualmente	Propicio a IR	Posible mejora si propuesta ACP unida	Improbable en esta etapa, la actitud de la UE y tensión dentro del grupo ACP
Acuerdo de libre comercio con liberalización de los países más favorecidos	Acuerdo de libre comercio incompleto = acuerdo híbrido	Liberalización de las naciones más favorecidas t>o ACP; 100% t= o UE	Requiere cambios en el reglamento de la OMC	No afectado	Mantenida	Visión irrealista según la ronda Doha

Fuente. Elaboración. Alternativas a los ASE. CEPD. Sanoussi Bilal/ Francesco Rampa. Documento no publicado.

Alternativas a los EPAs. Otro escenario consiste en abandonar el marco de la liberalización comercial recíproca adoptada en el proceso ASE, de acuerdo con el art XXIV del GATT sobre acuerdos regionales de comercio. En su lugar se ha propuesto encontrar alternativas a los ASE donde la UE facilitaría acceso preferencial a los productos ACP a sus mercados, sin requerir reciprocidad.

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
TEA para todos los ACP	Acceso libre de mercado no recíproco para todos los ACP	Ninguno ACP; 100% UE	Viola la presente Cláusula de Habilitación; requiere cambio de reglamento	No afectado	Total para todos los ACP	Dependiente de la UE pero improbable de acuerdo con Cláusula de Habilitación existente.
TEA para el G90	Acceso libre del mercado no recíproco para el G90	Ninguno G90; 100% UE	Podría fallar según la vigente Cláusula de Habilitación; o clarificación necesaria	No afectado	Total para todos los G90; erosión de la preferencia para los ACP	Dependiente de la posición de la UE, sin considerar actualmente
TEA para los países en vías de desarrollo	Acceso de libre mercado no recíproco para los países en vías de desarrollo	Ninguno país en vías de desarrollo; 100% UE	SGP bajo la Cláusula de Habilitación	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias de los ACP	Totalmente irrealista
SGP+	Acceso preferente para los países en vías de desarrollo	Ningún ACP; Algo peor que Lomé para los más desarrollados del ACP que la UE	SGP según la Cláusula de Habilitación, puede ser o no compatible=> riesgo de desafío	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias a favor del ACP	Opción ya disponible en la actualidad
SGP mejorado	Acceso preferente para los países en vías de desarrollo	Ningún ACP; igual o mejor que Lomé para los más desarrollados del ACP a EU	Compatibilidad con la OMC cuestionable (como el SGP+)	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias a favor de los ACP	Podría ser considerado por la UE en 2008
Status quo	Preferencias Lomé/Cotonou	Ningún ACP; 97% Lomé UE	Requiere una renuncia de cambio del reglamento	No afectado	Total para todos los ACP	Oposición de la UE

Fuente. Elaboración. Alternativas a los ASEs. CEPD. Sanoussi Bilal/ Francesco Rampa. Documento no publicado.

La construcción de la soberanía alimentaria es una cuestión de escala. El comercio se desarrolla desde lo local a lo internacional. En este marco es necesario tener en cuenta algunas cuestiones para la formación de un posicionamiento político:

- Los mercados agrícolas son mercados muy elásticos sometidos a grandes tensiones y muy sensibles a cualquier variación en las estructuras de producción. Los precios agrícolas son muy sensibles a cualquier cambio en las políticas que los guían.

- Existen productos básicos cuya producción y consumo es fundamentalmente local o nacional. Existen sin embargo productos cuya producción se destina principalmente a la exportación. Son cultivos de exportación debido a cuestiones culturales como el café, el cacao, o el té, pero también existen cultivos para la exportación desarrollados debido a políticas agrarias que han fomentado el monocultivo desde hace décadas, como el cacahuete o las flores, o incluso desde hace siglos como el azúcar, o el algodón. El problema de las estructuras agrícolas nacionales dependientes de uno o dos rubros es común en muchos países y desde luego, aun siendo contraproducente para el desarrollo de sus economías, el desmantelamiento y reorientación de su producción nacional es difícil, aunque no imposible.

- Este es el escenario en el que se han desarrollados los Acuerdos Preferenciales de Lome y Cotonú a través de los cuales la Unión Europea han dado preferencia al acceso al mercado europeo de un sin número de productos procedentes de los países ACP; algodón, café, cacao, azúcar. El problema es que la distribución de las cuotas de mercado se ha hecho en muchas ocasiones de manera aleatoria y contraproducente para algunos países frente a otros sin más criterio que intereses estratégicos europeos. Las Organizaciones Sociales Europeas y las integrantes de la Red Agretrade a nivel internacional, defensoras de la soberanía alimentaria, ya había trabajado desde hacía tiempo la necesidad de una reforma de los Acuerdos ACP para adecuar los compromisos y cuotas en cada uno de los productos sensibles a los objetivos de la soberanía alimentaria. Por lo tanto, en el caso del azúcar, como de la leche, o del algodón ya se había propuesto cambios para articular y compatibilizar las reformas exigidas de la PAC coherentes con la soberanía alimentaria con las oportunidades para los países ACP[37].

A partir de este punto es necesario decir que:

- Es necesario establecer un Régimen de Preferencias Generalizadas adecuado a los intereses de los países ACP, equilibrado y justo para todos los países y coherente con una PAC reformada que respete la soberanía alimentaria de los pueblos.

- Este sistema de preferencias generalizadas no puede negociarse en el marco de la OMC ni, por lo tanto, con el esquema de un Acuerdo de Libre Comercio como se está planteando.

- Es necesario negociar un Acuerdo que recoja el sistema preferencial para países ACP en un marco común, pero con una negociación concreta por países y productos sensibles estableciendo cuotas de mercado y condiciones de acceso.

- Los países tienen derecho a proteger, promover y apoyar a las economías campesinas y familiares de forma que se garantice y primer la producción nacional y el fortalecimiento de los mercados internos.

- Cualquier acuerdo preferencial deberá promover unos precios agrícolas remuneradores del trabajo agrícola y del resto de las funciones sociales garantizadas por los sectores campesinos.

[37] *Ver documentos y posicionamientos de la Plataforma Europea por la Soberanía Alimentaria sobre azúcar, algodón y café. Documentos disponibles en la base de datos de Plataforma Rural.*

6. DE NUEVO... LA CLAVE ES LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

A pesar de todo el proceso de negociación multilateral, es en la relación que cada estado establece con el conjunto donde los gobiernos deben demostrar dónde ponen sus prioridades al negociar. Las presiones que, en el marco de un sistema económico injusto, se pueden ejercer sobre los países menos desarrollados son muchas, pero los gobiernos pueden tomar diferentes actitudes ante este proceso y, en todo caso, sus actitudes y las negociaciones finales dependerán de sus opciones políticas.

A pesar de la capacidad de los estados en el proceso de negociación, la actitud imperante entre los gobiernos es la irresponsabilidad para con su ciudadanía y, sobre todo, para con la clase campesina. Los ejemplos de esta irresponsabilidad son muy numerosos, casi la mayoría; por ello, de nuevo, es fundamental retomar nuestro nivel de exigencia y seguimiento en este punto.

Contenido del Acuerdo de Libre Comercio entre Corea del Sur y los Estados Unidos en materia de transgénicos.

1) El Acuerdo obliga a Corea del Sur a restringir la evaluación de riesgos –que aplica a los productos transgénicos importados para alimentación humana, animal o para procesamiento– solamente a los usos "predeterminados". Eso significa que las empresas estadounidenses proveedoras de productos transgénicos no se hacen responsables de ningún uso "no predeterminado" del material. Fue exactamente de ese modo que el cultivo de maíz indígena de México fue contaminado por agricultores locales que sembraron granos de maíz estadounidense cuyo uso "predeterminado" era para cocinar. Y eso ocurrió, además, porque un tratado de libre comercio (el TLCAN) prescribió la apertura del mercado mexicano a los productos agrarios provenientes de Estados Unidos.

2) Obliga a Corea del Sur a abstenerse de hacer pruebas de "rasgos apilados" (OGM con múltiples transgenes) en un embarque –por ejemplo– de semillas transgénicas, si el uso comercial de los rasgos individuales fue autorizado previamente en Estados Unidos. Un alto porcentaje –que ascendió al 35% en febrero de 2008– de las solicitudes de importación de transgénicos a Corea del Sur son precisamente para materiales con "rasgos apilados", para uso en alimentos de consumo humano y en raciones para animales.

3) Compromete a Corea del Sur a aplicar sus leyes de etiquetado de transgénicos de manera "predecible". Eso significa que Seúl tiene que involucrar de algún modo a Washington antes de anunciar cambios en su política en la materia. Esto se asemeja a la cláusula de transparencia estipulada en la mayoría de los TLC de Estados Unidos, según la cual los países aparceros tienen que informarle a Washington sobre cualesquier modificaciones de sus políticas, antes de adoptarlas.

4) Establece el marco para la aplicación en Corea del Sur del Protocolo de Bioseguridad de la ONU (que Estados Unidos se niega a firmar) en lo que concierne a los productos transgénicos de origen estadounidense. Como resultado de una enmienda promovida por México en nombre de los países signatarios del TLCAN, el protocolo de bioseguridad ahora dictamina explícitamente que sus requisitos en materia de documentación de los embarques no se aplican al comercio entre países signatarios y no signatarios del protocolo, cuando esos intercambios ocurren en el marco de acuerdos o mecanismos bilaterales, multilaterales o regionales. Eso significa que los requisitos de documentación estipulados en el protocolo para el ingreso de productos transgénicos no se aplicarán al comercio entre Corea del Sur y Estados Unidos.

Fuente: Acuerdo de libre comercio entre los EEUU y Corea del Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Rannawera, N. *Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka*. Comité de Productos básicos de la FAO. 2002.
- FAO. *Manual para la aplicación del Acuerdo de Agricultura en países en vías de desarrollo*. División de políticas agrarias. Subdivisión de políticas comerciales. Roma, 1998.
- FAO. *Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Experiencias de su aplicación en países en desarrollo*. División de políticas agrarias. Roma, 2004.
- FAO. *Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages*. Rome, 2003.
- Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. Informes ante ECOSOC –NNUU. 2002, 2005 y 2008.
- Bilal, S. y Rampa, F. *Alternativas a los ASEs*. Campaña Stop EPAs. CEPD. Documento no publicado.
- *Vía Campesina. Documentos Políticos*. EHNE – Mundubat – Vía campesina. 2008.

DOCUMENTOS Y RESOLUCIONES ANALIZADAS

- *Acuerdo de Agricultura. OMC. 1994.*
- *Anexo K al paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008. TN/AG/W/4 Rev. Posible modificación del artículo 10.bis del AoA sobre empresas estatales de comercialización.*
- *Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b, párr. 48.*
- *Propuesta 20 Junio de 2000. G/AG/NG/W/13 de 23 de Junio de 2000. Presentada por Cuba, República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda Zimbabue, Sri Lanka, El Salvador.*
- *UE: propuesta de negociación global G/AG/NG/W/90.*
- *11 países en desarrollo: trato especial y diferenciado y compartimento de desarrollo G/AG/NG/W/13.*
- *Japón: propuesta G/AG/NG/W/91. Suiza: propuesta G/AG/NG/W/94.*
- *Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96.*
- *República de Corea: propuesta G/AG/NG/W/98.*
- *Noruega: propuesta G/AG/NG/W/101.*
- *Polonia: propuesta G/AG/NG/W/103.*

- *Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135.*
- *Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140.*
- *Documento de 38 países: preocupaciones no comerciales (documentos para la conferencia) G/AG/NG/W/36/Rev.1.*
- *Argentina: comunicación técnica sobre las preocupaciones no comerciales G/AG/NG/W/88.*
- *Croacia: comunicación G/AG/NG/W/141.*
- *12 economías en transición: ayuda interna — flexibilidad adicional para las economías en transición G/AG/NG/W/56.*
- *11 economías en transición: acceso a los mercados G/AG/NG/W/57.*

  Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97.
- *Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/130.*
- *Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136.*
- *Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137.*
- *MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, India, Malasia: créditos a la exportación G/AG/NG/W/139.*
- *Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.*
- *Swazilandia: el acceso a los mercados en el marco del trato especial y diferenciado para los pequeños países en desarrollo G/AG/NG/W/95.*
- *Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96.*
- *Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97.*
- *Malí: propuesta G/AG/NG/W/99. CARICOM: propuesta G/AG/NG/W/100.*
- *India: propuesta G/AG/NG/W/102.*
- *Marruecos: propuesta G/AG/NG/W/105.*
- *Turquía: propuesta G/AG/NG/W/106.*
- *Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107.*
- *Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/13.*
- *Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135.*
- *Kenya: propuesta G/AG/NG/W/136.*

- *Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137.*
- *México: propuesta G/AG/NG/W/138.*
- *Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140.*
- *Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.*
- *Namibia: propuesta G/AG/NG/W/143.*
- *Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, DE 20 DE MARZO DE 2002.*
- *Secretaría "Salvaguardia especial para la agricultura" G/AG/NG/S/9 6 de diciembre de 2008.*
- *Proyecto revisado de modalidades de negociación. Productos sensibles. Establecimiento de nuevos contingentes arancelarios. TN/AG/W/06. 6 de diciembre de 2008.*
- *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura. Productos sensibles. Designación TN/AG/W/5 de 6 de diciembre de 2008.*
- *Comité de Agricultura. TN/AG/S/8. Subvenciones a la exportación. Documento de la Secretaría General de la OMC. 2008.*

DOCUMENTOS INFORMALES

- *Documentos o documentos informales presentados a la propuesta de Caja del Desarrollo por: Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Noruega y Japón.*
- *Documentos o documentos informales presentados a la cuestión de comercio y seguridad alimentaria por: Argentina, Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Kenia, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Japón, Namibia y la UE.*
- *Documentos o documentos informales no oficiales presentados al debate en torno al Desarrollo rural por: la UE, Australia, Suiza y Japón.*
  Documento o documento informal presentados al tema de países importadores netos de alimentos por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) y Japón.
- *Documentos o documentos informales presentados por: el Grupo Africano, Japón y Mauricio.*
- *Documentos o documentos informales presentados al debate en torno a preocupaciones no comerciales por: Japón, Estados Unidos y doce países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabue).*
- *Documentos o documentos informales presentados por: nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Suiza, Mauricio y Japón.*

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO GENERAL Y CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA REALIDAD DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Desarrollo del concepto de soberanía alimentaria y valoración del proceso general de avance 3

2. CUESTIONES CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA 6

3. LA POLÍTICA AGRARIA EJE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Principios y objetivos de una política agraria. Estructuración de la política agraria. Estrategias, programas y medidas. Evolución de las políticas agrarias 11

3.1 APROXIMACIÓN AL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA AGRARIA

a. La función del estado en las política agrarias
b. La estructura de las políticas agrarias
c. Esquema general de una política agraria
d. Coherencia de la política agraria con otras políticas de estado

3.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS A LO LARGO DEL SIGLO XX

3.3 UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN CURSO A PARTIR DE VARIOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS CONCRETAS

a.Descripción general de las políticas de apoyo a la agricultura familiar
b.Conclusiones generalizables a partir del análisis de las políticas

4. LAS NUEVAS CLAVES PARA ENCAMINAR LAS POLÍTICAS AGRARIAS HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA 65

a.Los elementos del discurso que se han incorporado
b. Estructura para el avance en las nuevas políticas agrarias
c. Debilidades y fortalezas en cuanto a los contenidos abordados

1. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Desarrollo del concepto de soberanía alimentaria y valoración del proceso general de avance

El desarrollo teórico para la construcción del nuevo marco de políticas para la soberanía alimentaria está progresando rápidamente. Desde que la Vía Campesina elaboró el concepto y redactó el primer documento que recogía los elementos fundamentales que daban contenido a la soberanía alimentaria, los esfuerzos por dotar de contenido y desarrollo a cada uno de estos puntos, han sido muchos y sobre todo en una dinámica sinérgica. Detrás del desarrollo del concepto de soberanía alimentaria existe una red social global sin precedentes, cuyos esfuerzos, debates, reflexiones y pensamientos han permitido construir ese paradigma político que hoy es la soberanía alimentaria. Los elementos que forman parte hoy del pliego de demandas de la soberanía alimentaria surgen de la reivindicación de los grupos afectados por la política agroalimentaria actual. Estos elementos surgen de la propia experiencia de las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas, de organizaciones indígenas, de familias pescadoras artesanales, de pastores nómadas, y de organizaciones de trabajadores y trabajadoras agrícolas. Se ha profundizado en cada uno de estos puntos con aportes de otros colectivos sociales como el de los ecologistas, los movimientos feministas, de consumidores y, desde luego, con el aporte teórico de muchos investigadores e investigadoras. Hoy la soberanía alimentaria es una propuesta política integral y coherente para salir de la crisis que atraviesa el mundo campesino y el mundo rural, y que aporta elementos a la solución de la crisis ecológica, social y de valores por la que atraviesa nuestro mundo.

Después de muchos hitos importantes protagonizados por las organizaciones de la Vía Campesina y sus aliadas entre el año 1996 y el año 2006, en el año 2007 la Vía Campesina convocó y celebró junto a sus aliados el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria en Nyeleni (Mali). El Foro pretendía fijar y consolidar el punto alcanzado en el debate y la propuesta para a partir de ahí, continuar con el proceso de fortalecimiento. Desde siempre la Vía Campesina entendía que las acciones de resistencia y las experiencias prácticas debían combinarse con cambios en el ámbito de las políticas públicas.

Hemos de ser conscientes de cómo hemos logrado llegar hasta aquí si queremos continuar avanzando y plantear de manera adecuada el reto que la V Conferencia de la Vía Campesina en Maputo lanzaba en forma de estrategia para promover políticas públicas de apoyo a la soberanía alimentaria y, en concreto, promover políticas públicas de Estado aprovechando los espacios que se estaban abriendo en diferentes países[1]. Pasar de las luchas y resistencias a la capacidad de incidir de forma propositiva requiere de una correlación de fuerzas que solo después de importantes avances se empieza a construir (Montagut. X. 2010[2]). La idea era haber finalizado para 2010 o principios de 2011 una estrategia de acompañamiento crítico de las medidas y políticas adoptadas que se hacen en pos de la soberanía alimentaria. Si hemos sido capaces de construir un nuevo paradigma político y hoy nos sentimos con fuerzas de analizar los avances en política pública para avanzar en esta estrategia, no es porque hayamos desarrollado un corpus teórico profundo que sustenta la soberanía alimentaria sino, sobre todo, porque el proceso de acumulación de fuerzas ha sido cuidadosamente construido y mimado y en este proceso muchas organizaciones, colectivos, movimientos y personas han sido fundamentales. Además de la fuerza de las organizaciones y movimientos sociales hay otros elementos que han favorecido el escenario actual: por una parte, la cooperación internacional incluyó la soberanía alimentaria como objetivo hace años; por otra parte, la FAO conoce el concepto desde el año 1996 y se ha ido introduciendo poco a poco en los debates, documentos y aportes; además, en América Latina subieron al poder nuevos gobiernos de corte popular y de izquierdas que han asumido estas reclamaciones dando pasos muy interesantes. Por último, la crisis alimentaria de 2008 hizo reflexionar y saltaron las alarmas.

[1] *Declaración Final V Conferencia Internacional de la Vía Campesina. Maputo. Mozambique. Y Plan de Acción aprobado.*
[2] *Gascón J y Montagut X. "¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas". Icaria. Barcelona 2010.*

Muchos países tuvieron que adoptar medidas que, cuanto menos, iban en contra de las políticas neoliberales sobre el sector agropecuario. En este momento hay un gran número de instituciones nacionales e internacionales dispuestas a oír las propuestas de la soberanía alimentaria

Analizando el estado actual del debate desde una perspectiva histórica del proceso llegamos a una primera conclusión, obvia pero que conviene recordar, y es que, no podemos permitirnos el lujo de perder ni uno solo de estos espacios de articulación social por la soberanía alimentaria porque su construcción interconectada de lo local a lo global ha sido el eje estratégico esencial en el avance.

Lo anterior se ha ido concretando en cada uno de los frentes de construcción política: 1. Se ha logrado que la soberanía alimentaria forme parte esencial de las agendas sociales y políticas de todos los movimientos sociales y gremiales. Este hecho determina la amplitud del frente de propuesta política. No hay espacio, foro o evento social de movilización donde no se aborde de manera central o tangencial la construcción de la soberanía alimentaria. La riqueza en la propuesta ha sido fruto de esta discusión tan diversa. 2. Si en este momento existen oportunidades concretas de avanzar en su desarrollo es, en parte, por una articulación sin precedentes construida desde la estructura productiva y que ha tejido un engranaje que va desde lo local a lo global. Desde cada una de las experiencias productivas de resistencia locales al trabajo de las organizaciones y movimientos implicados cada uno en su nivel. De los proceso locales de construcción de alianza entre producción y consumo, a los espacios de concertación nacional en forma de redes, plataformas o alianzas. Desde el trabajo modesto de una organización local en un territorio rural apartado a la visibilización de cada uno de los foros donde hemos estado presentes o el trabajo cotidiano del CIP (Comité Internacional de Planificación). La columna vertebral de la Vía Campesina ha sido esencial, pero también la organización de los Foros Mundiales que aglutinan a los sectores de la pesca artesanal, o los pueblos de pastores nómadas, o la construcción de nuevas nacionalidades indígenas. La enorme tela de araña con miles de nudos ha sido clave y debe ser cada vez más tupida. 3. Se ha logrado articular la respuesta y la movilización en los escenarios políticos internacionales más relevantes y tejer estrategias diferenciadas en cada contexto. Se logrado dar respuesta contundente al proceso de liberalización comercial liderado por la OMC, pero también a las amenazas de las tratados regionales o bilaterales. Se ha logrado dar respuesta a la estrategia del Banco Mundial y del FMI, pero también a la estrategia de sostenibilidad, y se ha tenido la lucidez necesaria para entender que la FAO es un espacio político de disputa, es decir, donde es posible y necesario pelear para que vuelva a su mandato originario. 4. Se ha logrado de igual manera aprovechar los procesos políticos nacionales favorables a un cambio de modelo de la mano de gobiernos amigos y populares para ir introduciendo nuevas medidas políticas, nuevas leyes, nuevos planes mucho más coherentes con la soberanía alimentaria. En este sentido y, a pesar de las incoherencias existentes en todo proceso político, se ha sabido medir y valorar la importancia de las señales positivas de cambio que se pueden lanzar desde lugares concretos como Bolivia, Ecuador, Venezuela, Mali, Cuba o tantos otros, al escenario internacional.

En todos estos escenarios políticos ha habido avances, pero hay una primera conclusión formulada como reto que no podemos dejar de hacer y es que, sigue siendo deficitario el proceso de propuesta exitosa en el plano nacional. De un análisis global es fácil sacar como conclusión el avance en la aceptación e introducción de las premisas de la soberanía alimentaria en cualquier espacio internacional que valoremos, pero sin embargo, en el plano nacional, estos avances no se concretan con la misma claridad a como se formulan en un escenario internacional y, por otro lado, las propuestas de las propias organizaciones no siempre son tan claras y coherentes. La explicación es obvia y tiene que ver con el nivel de realidad en el que trabajamos, que afecta por igual a los gobiernos nacionales y a las propias organizaciones agrarias de cada país que tienen que compaginar diferentes intereses existentes dentro del campesinado como clase.

En todo caso, existe una constatación generalizada en todos los organismos internacionales desde la FAO al BM y desde la UNCTAD a la CEPAL de que es necesario un giro en las políticas agrarias hacia la agricultura familia. Existe este mismo acuerdo entre los gobiernos aunque sus concreciones no siempre sean favorables a la agricultura campesina y, desde luego, existe una presión constate de las organizaciones y movimientos sociales, en especial de los de campesinos e indígenas. Las razones para que se produzca este giro son también evidentes y, sobre todo, compartidas al menos en cuatro puntos fundamentales por todas las organizaciones e instituciones enumeradas:

- La razón más importante para cambiar la orientación de las políticas agrarias hacia la soberanía alimentaria y la agricultura campesina es que, al hacerlo, se puede revertir la pobreza. El 75% de las personas pobres que viven con un dólar al día trabajan y viven en zonas rurales; y las proyecciones indican que más del 65% seguirá así hasta 2025. En muchos países la población agraria representa entre un 25 y un 65% de la población activa y el sector agropecuario representa más del 40% del producto interior bruto. En el caso de algunos productos de consumo global como el café o el cacao, las ventas y exportaciones procedentes de la agricultura constituyen una de las principales fuentes de ingresos para muchos países y en algunos casos, ascienden hasta el 50% del valor de las exportaciones.

- La agricultura campesina y familiar, según datos de la propia FAO, sigue alimentando al 70% de la humanidad. Es necesario relativizar lo que vemos a través de nuestra vida. No es cierto que Wall Mart alimente al mundo. Si nos situamos desde la realidad de cualquier país de base campesina, los mangos, los plátanos el arroz, las habichuelas, el maíz que la gente consume procede de las manos campesinas.

- La reorientación de las políticas agrarias hacia el campesinado conduce a una estrategia de desarrollo con una base social muy amplia. Algunos estudios indican que en Etiopía, Ghana, Ruanda y Zambia, cuando los pequeños propietarios producen más ganado y cultivos básicos (como cereales, tubérculos, raíces, legumbres o aceites) y cuando hay más comercio en los mercados rurales, es más probable que se dé un crecimiento equitativo. En Ruanda, un 1% del crecimiento del PIB, impulsado por una mayor producción de cultivos básicos y ganado, tuvo mayor efecto sobre la reducción de la pobreza que la misma tasa de crecimiento generado por las exportaciones de cultivos o por sectores no agrícolas[3].

- Los agricultores y agricultoras de zonas marginales son además quienes cuidan de las tierras más degradadas, conservan la biodiversidad agrícola y manejan algunos de los suelos más frágiles del mundo. Por ello, son aliados cruciales en la lucha contra el cambio climático. Una perspectiva a largo plazo sobre la conservación de los recursos naturales significa cambiar de un enfoque únicamente tecnológico hacia un paradigma centrado en el medio ambiente. Más que fijarse sólo en mejorar las cosechas, las inversiones también deben buscar la sostenibilidad ambiental[4].

Otra cosa bien diferente es que las medidas concretas planteadas y la forma en cómo avanzar hacia estas políticas sean muy diferentes en cada caso.

[3] *X. Diao, S. Fan. S. Kanyarukiga and B. Yu (2007) Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.*
[4] *Informe Oxfam Internacional. "Invertir en la pequeña agricultura es rentable". Informe 129. Junio 2009.*

2. CUESTIONES CLAVES EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Siendo conscientes del proceso acumulado en estos quince años podemos identificar las cuestiones que nos han permitido avanzar a nivel global sobre este punto:

- La soberanía alimentaria ha sido capaz de unir viejas y nuevas reivindicaciones en torno al mundo rural y los reclamos campesinos. Todas las luchas desde la reforma agraria o los derechos de los pueblos originarios, pasando por el derecho a la salud y al consumo de alimentos sanos y nutritivos o la defensa de la biodiversidad han tenido cabida dentro del paradigma; por lo tanto, hemos construido un concepto integral y totalizador dentro del espacio en el que nos movemos.

- La soberanía alimentaria ha sido capaz no sólo de fortalecer la lucha de colectivos, organizaciones, experiencias y proyectos ya reales, sino de animar la puesta en marcha de miles y miles de proyectos y experiencias productivas y sociales en todo el mundo. Son proyectos que se desarrollan siguiendo los elementos clave de la soberanía alimentaria. Además, estas experiencias se articulan en red y refuerzan las alianzas sociales de cada territorio. Por lo tanto estas experiencias, muchas veces de resistencia, renuevan y revitalizan de forma ágil y constructiva luchas históricas y el propio paradigma, impidiendo su anquilosamiento.

- La soberanía alimentaria ha permitido fortalecer el diálogo político e ideológico como pocas veces antes se había producido. Este diálogo ideológico allana sin duda el camino a la propuesta política concreta sustento de medidas, reivindicaciones, programas o cualquier otro medio por el que se concrete. El diálogo entre campesinado y mundo ecologista, entre campesinado y feminismo, entre sin tierra y pequeños propietarios y propietarias, entre campesinado propietario y trabajadores y trabajadoras del campo, entre personas consumidoras y productoras… es decir, diálogos en principio muy complejos que han sido posibles y que nos permiten decir que nuestras propuestas de política son, desde luego, viables.

- En la construcción de las alternativas hemos superado la división norte –sur para entender que el debate es en torno a los modelos. Este proceso, que es sencillo, sin embargo nos permite avanzar en propuestas que, en principio, siguen los mismos principios cuando se aplican en Francia o cuando se aplican en Angola.

- En la construcción de las alternativas hemos analizado con carácter retrospectivo las propuestas e instrumentos que en otro tiempo se aplicaron sobre el sector agroalimentario para determinar cómo algunas de estas medidas económicas son válidas para impulsar la soberanía alimentaria y cómo otras pueden serlo si se modifican ciertos puntos o se orientan de otra forma. Es decir, el movimiento social por la soberanía alimentaria es capaz de reconocer el papel de los aranceles, las cuotas, el control de la oferta, las ayudas y, de esta manera, nuestra batería de medidas políticas se torna muy real y la discusión obliga a ser absolutamente concreto ante los sectores políticos y económicos que en cada escenario deciden.

- Además, la soberanía alimentaria, cuando se traduce en propuestas políticas, logra conectar con el sentido común de la ciudadanía que siente que es importante apoyar y consumir producto local, que el campesinado debe vivir de la renta de su trabajo y que la cadena de intermediación no puede quedarse con la plusvalía. Es decir, nuestra propuesta concreta es entendible socialmente y esto nos otorga un plus de legitimidad en momentos como el actual.

- Por último, y esto es importante, la construcción de la soberanía alimentaria como paradigma político analiza, cuestiona, retoma y critica otras política puestas en marcha en otros momentos. En este sentido, se revisan las políticas agrarias desarrolladas en otros momentos por la izquierda tradicional o las reformas agrarias impulsadas en determinados momentos siendo capaz de distinguir los elementos que fracasaron. Valorar los logros alcanzados en determinados lugares es una práctica constante del movimiento y, además, se es capaz de ubicar en un camino de lucha y cambio social desde el medio rural dónde quedan el resto de políticas aplicadas al campo y qué planteamos como diferente con este nuevo concepto.

A partir del desarrollo del concepto de la soberanía alimentaria podemos enumerar una serie de **elementos previos para la construcción de políticas concretas por la soberanía alimentaria**:

- *Una política que apueste por el mundo rural.* En un mundo marcado por el proceso de urbanización y en el cual este último se equipara a modernización y desarrollo es necesario construir una política profundamente ruralista que reivindique el mundo rural como espacio de vida y desarrollo con valor en sí mismo, portador de una serie de cualidades y elementos culturales que son la base de las sociedades y que aportan una visión complementaria del futuro de nuestros pueblos. Esta política rural exige poner en marchas medidas, programas e iniciativas que permitan a los habitantes del medio rural vivir con calidad contando con todos los servicios en igualdad de condiciones que los habitantes del medio urbano en contra de criterios de rentabilidad puramente económicos. Una política donde los elementos de cohesión territorial cobran fuerza generando las condiciones que permitan corregir procesos sociales como la emigración, el envejecimiento, el despoblamiento o la masculinización y ponen las bases para el desarrollo armónico entre el medio rural y el urbano buscando las sinergias pero sin generar una relación dependiente como existe actualmente. Por otra parte, las políticas neoliberales aplicadas al campo no han valorado el impacto en términos no solo sociales y culturales, sino tampoco económicos de la emigración del campo a la ciudad. En un contexto en el que es necesario introducir la variable sostenibilidad en todos los programas políticos, es preciso revisar una política que genera tales desequilibrios territoriales entre el campo y la ciudad.

- *Una política con un claro sentido clasista.* Es decir una política que ponga como sujeto político central al campesinado, a los pueblos indígenas, a los trabajadores y trabajadoras del campo, a las familias pescadoras y a los pueblos de pastores nómadas. Una política que defienda sus intereses a partir de un análisis completo de la posición que ocupan actualmente en el actual sistema agrario capitalista y que, reconociendo que los datos muestran que el 75% de las personas pobres del planeta pertenecen a esta clase social, establezca medidas, programas e iniciativas para cambiar su posición.

- *Una política feminista.* Que rompa con la división clásica de roles entre hombres y mujeres en el campo y en el sector agropecuario. Que reconozca el papel histórico de las mujeres pero que, sobre todo, rompa con la cultura patriarcal y machista que ha favorecido el debilitamiento de la sociedad campesina y la ruptura de la estructura productiva.

- *Una política agrarista.* Es decir una política que otorgue el valor que se merece a la producción campesina, a la actividad pesquera, a las actividades pastoriles y al aprovechamiento de los recursos que hacen los pueblos indígenas. Esto significa que el sector agroalimentario como sector productivo no es funcional a ningún otro sector económico sino que pasa a tener un papel fundamental en la estructura económica. La

crisis actual nos muestra de nuevo lo inconsistente de nuestra economía actual. Es necesario volver a una economía real basada en la producción, y la agricultura y la ganadería son sectores productivos básicos.

- *Una política ecologista.* Profundamente verde. Que integre el desarrollo del sistema agropecuario dentro del sistema completo de la biosfera. Se trata de una política que apoye la transformación del modelo productivo agropecuario de manera que sea compatible con la biosfera.

Para el desarrollo de esta política pública por la soberanía alimentaria es necesario **un cambio en la orientación clásica de las políticas agroalimentarias** que impone el sistema capitalista.

1. *Una política agroalimentaria construida desde el reconocimiento de derechos.* Este enfoque basado en derechos tiene implicaciones concretas:

- *El derecho humano a la alimentación adecuada.* Este derecho implica la obligación de los Estados de respetar, proteger y realizar el derecho de todos los habitantes de sus territorios respectivos a disponer de una alimentación adecuada. Un enfoque del hambre y la malnutrición basado en los derechos hace posible que los individuos y la sociedad civil exijan responsabilidades a los Estados. Desde el punto de vista de las organizaciones sociales, la falta de voluntad o la incapacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones es parcialmente la causa de la prevalencia del hambre y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada forma parte de los derechos humanos generales, lo que permite a la población pedir responsabilidades a sus gobiernos y demandar los cambios políticos necesarios. El derecho a una alimentación suficiente exige que cada hombre, mujer y niño y niña, por separado y como miembros de una comunidad, tenga en todo momento acceso físico y económico a una alimentación adecuada mediante el uso de una base de recursos apropiada para su obtención de un modo coherente con la dignidad humana. La realización del derecho a una alimentación adecuada exige la disponibilidad de unos alimentos libres de sustancias nocivas y aceptables desde un punto de vista cultural. Estos alimentos deben estar disponibles en una cantidad y una calidad que satisfagan las necesidades nutricionales y dietéticas de los individuos. Además, el acceso a los alimentos no debe interferir con el goce de otros derechos humanos y debe ser sostenible. El derecho reconocido en el art 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales ha sido desarrollado por la Observación General Nº 12 del ECOSOC, por las directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada aprobadas por el Consejo de Seguridad Alimentaria y por el Protocolo Facultativo aprobado recientemente.

- *El acceso a los recursos productivos es una cuestión de derechos.* La falta de acceso a los recursos productivos o la exclusión de ciertos sectores de población de estos recursos, entre los que se encuentran las tierras, los bosques, los mares, el agua, las semillas, la tecnología, los créditos, etc., constituyen una limitante básica en el camino de la autonomía y soberanía alimentaria. No hay que subestimar la exclusión social, que, especialmente en las zonas rurales, es quizás la principal causa de la persistencia del hambre y la malnutrición. Si estos problemas fundamentales no se acometen de manera adecuada y en el programa político no se concede la máxima prioridad al acceso a los recursos de producción, no podrá conseguirse el objetivo de la soberanía alimentaria. A menudo, las normas y los reglamentos nacionales discriminan a determinados grupos sociales impidiéndoles el acceso a uno o varios de estos recursos productivos. Por ejemplo, las personas que no poseen tierras están excluidas de la formulación y la ejecución de una política de reforma agraria significativa. Las mujeres no tienen acceso

a créditos o están excluidas de la ley de sucesión. El acceso a variedades tradicionales de semillas se está complicando cada vez más debido a que los mercados son crecientemente monopolizados y el acceso a las semillas por parte de los agricultores y agricultoras, y de los y las mejoradoras de semillas indígenas, y sus posibilidades de desarrollar semillas, se ven socavados por las semillas patentadas. Cada vez son más numerosas las sociedades en las que el acceso al agua constituye un elemento clave de la capacidad para producir bienes agrícolas. Estos derechos han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales. El derecho al agua está recogido en el art 25 del PIDESC y desarrollado a través de la Observación General Nº 15. El derecho a la tierra aparece de manera implícita en el desarrollo del derecho a la alimentación, y se ha desarrollado en las Conferencias Internacionales sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la última de ellas celebrada en Porto Alegre en el año 2006, y el derecho a las semillas aparece recogido como tal en el Convenio de Diversidad Biológica, en el Protocolo de Bioseguridad y en el Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación.

- *Los derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas.* Gran parte de la población rural vive del trabajo agrícola, frecuentemente sin empleo regular, sino como trabajadores y trabajadoras estacionales o jornaleros y jornaleras. En muchos casos el campesinado debe vender su fuerza de trabajo de manera estacional para poder sobrevivir. Los trabajadores y trabajadoras agrícolas se encuentran entre los grupos más vulnerables ya que ellas y sus familias constituyen el núcleo del campesinado pobre del mundo. Su vulnerabilidad está vinculada a sus problemas para organizarse como trabajadores en sindicatos o asociaciones de pequeños agricultores y agricultoras a fin de mejorar sus propias condiciones de trabajo y de vida. Estos trabajadores agrícolas son las mujeres y los hombres que faenan en los campos, huertos, invernaderos, unidades de producción pecuaria, instalaciones de elaboración primaria y actividades asociadas tales como la elaboración y el empaquetado de productos agrícolas, la elaboración de alimentos de origen animal, la irrigación, la lucha contra las plagas y el almacenamiento de cereales, a fin de producir los alimentos y los productos básicos del mundo. Son trabajadores y trabajadoras asalariadas porque no disponen ni en propiedad ni en arriendo de las tierras en las que trabajan, ni de los aperos ni del equipo que utilizan. En este sentido constituyen un grupo distinto de los agricultores y agricultoras. Suelen trabajar en condiciones de explotación con salarios muy bajos, sin prestaciones sociales y expuestas a peligros para la salud, como los plaguicidas. La mejora de la situación de estos grupos debe ser un elemento central de todas las estrategias para combatir el hambre y la malnutrición. En el caso de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, estos derechos deben basarse en los derechos humanos fundamentales consagrados en las Normas Internacionales del Trabajo previstas en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, tal y como se expresan en los siguientes convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): 87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, de1949; 29, Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930; 105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957; 100, Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951; 111, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958; y 138, Convenio sobre la edad mínima, de 1973.

- *Los derechos de los pueblos indígenas.* En muchas partes del mundo, las comunidades indígenas afrontan enormes problemas para lograr que se reconozcan sus derechos a los territorios, debido a conflictos relacionados con la tierra, como las enajenaciones o los desahucios forzosos, así como a la diversidad de políticas que afectan a la gestión autónoma de sus territorios tradicionales. Las comunidades indígenas necesitan que la

sociedad reconozca plenamente su identidad y estatus cultural, económico, político y social. Al mismo tiempo las comunidades indígenas han desarrollado sus propio modelo de producción integrado en el territorio y el medio natural . Consideramos que el reconocimiento de los derechos, la autonomía y la cultura de las poblaciones indígenas de todos los países constituye un requisito previo indispensable. El reconocimiento de los derechos de estos grupos entraña la autodeterminación y el control de sus territorios, recursos naturales, sistemas de producción y gestión en zonas rurales, semillas, conocimientos y formas de organización. Estos derechos están recogidos en el Convenio 169 de la OIT y en el Tratado Internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- *El desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos campesinos.* El campesinado es agredido por el sistema capitalista y sus intereses son pisoteados en todas partes. El derecho a producir es negado por todas las instancias económicas. La Vía Campesina ha planteado ante Naciones Unidas con el apoyo de otras organizaciones la aprobación de un Convenio especial que recoja los derechos humanos campesinos.

- *Reconocimiento como principio y sistema de valores de vida el "Buen Vivir".* Esta idea desarrollada desde el movimiento indigenista ha sido incorporada a la constitución del estado plurinacional de Bolivia y desde ahí se ha extendido a otros países como Ecuador. Este concepto se incorpora como transversal en las leyes de desarrollo productivo agropecuario.

2. Una política agrícola que opta por un modelo agrícola campesino y ecológico

Una política que apuesta por otro modelo productivo en consonancia con la soberanía alimentaria define los instrumentos y medidas encaminados a desarrollar un modelo productivo que, en ocasiones, es radicalmente diferente al existente e, incluso, al que se defiende desde determinadas organizaciones agrarias que no están en la defensa de la soberanía alimentaria. En la construcción de un modelo agropecuario alternativo y en la centralidad de este modelo dentro de la política agraria y en la coherencia de los instrumentos aplicados con este modelo es donde nos jugamos la credibilidad última:

- *La agroecología como opción importante.* El modelo actual de agricultura industrial no es sostenible. Los índices relativos al consumo de agua, la destrucción y erosión de los suelos y el deterioro de la diversidad biológica en la actualidad son muy altos e insostenibles. Es evidente que la agricultura industrial está gravando la tierra y la ecología con cargas muy pesadas. Irónicamente, en el sistema actual las formas más destructivas de agricultura son las que reciben más subvenciones y atención en la investigación agrícola, la enseñanza y los servicios de extensión. Falta una evaluación de los costos ambientales y sociales de la agricultura industrial, que debería realizarse de forma periódica en el sistema de las Naciones Unidas. Creemos que los sistemas agrícolas y de producción de alimentos que se basan en recursos no renovables y explotan en exceso la base de recursos han de transformarse en un modelo fundamentado en principios agroecológicos. En concreto, esto exige el establecimiento de prioridades nuevas en los programas de investigación y enseñanza a escala nacional e internacional, en los que se incorpore la investigación de los agricultores y agricultoras como parte ineludible del proceso. El sistema agropecuario debe ser un subsistema dentro de un sistema más amplio que es la biosfera. Los límites de la biosfera son los que deben marcar el desarrollo de la economía. La agricultura campesina y la agroecología son imprescindibles para lograrlo. Los pequeños campesinos y campesinas contribuimos a enfriar el planeta[5] (Ver manifiesto de la Vía Campesina). Un modelo agroecológico requiere la conservación y el uso sostenible de la vegetación natural para impedir y reducir las repercusiones de

[5] *Manifiesto. Declaración de la Vía Campesina. Cumbre de Copenhague. "La pequeña agricultura campesina contribuye a enfriar el planeta".*

la sequía y la desertificación y para gestionar de modo sostenible los recursos hídricos disponibles. Debe reducirse la utilización de plaguicidas y productos agroquímicos. Han de aplicarse políticas y programas que fomenten la agricultura orgánica. En resumidas cuentas, son necesarias muchas más inversiones sociales y económicas en las zonas rurales y aldeas para alcanzar el objetivo de la CMA. Esto incluye la diversificación de las oportunidades de trabajo, que ha de lograrse mediante una economía fuerte, basada en el campesino y descentralizada.

- *Tecnología agrícola.* Los sistemas campesinos han hecho un aprovechamiento tecnológico eficiente de los recursos disponibles manteniendo el ecosistema y contribuyendo a la riqueza en el planeta. Se mantienen una gran cantidad de ecosistemas campesinos en el mundo que subsisten y que tienen posibilidades de dignificar la vida rural[6]. La cantidad actual de recursos genéticos disponibles se debe en su mayor parte a los miles de años de selección y desarrollo cuidadosos por parte de los pequeños agricultores y agricultoras, y las comunidades indígenas. Por ello, las semillas deben considerarse patrimonio de toda la humanidad. El acceso a los recursos genéticos es esencial para garantizar la seguridad alimentaria. Todas las formas de protección mediante patentes suponen un grave obstáculo para el acceso de los grupos marginales al punto de partida de la agricultura. Debería reducirse la orientación hacia la agricultura industrial de la investigación agrícola a escala internacional y nacional. La investigación descuida a menudo el fomento de técnicas agrícolas que reducen los insumos necesarios y son fáciles de controlar[7]. El sistema actual de centros de investigación financiados con fondos públicos internacionales tampoco presta una atención suficiente a los cambios en los programas de investigación. En general, la investigación agrícola debería basarse ante todo en el dominio público y reconocer el derecho de los agricultores y agricultoras a fomentar la variedad existente en los cultivos y la ganadería. Los organismos modificados genéticamente (OMG) representan una amenaza no sólo para la agricultura familiar y los campesinos y campesinas pobres, que no pueden permitirse esta costosa alternativa, sino también para la agricultura en general. Los OMG representan la expresión extrema del paradigma de la revolución verde relativo a la mercantilización de la naturaleza y generarán una uniformidad potencialmente muy peligrosa de todos los cultivos. Al contrario de la investigación agrícola basada en el concepto de dominio público, los OMG fomentan la propiedad privada de las semillas. La estrategia empresarial de provocar una contaminación extensiva de cultivos para forzar a los agricultores y agricultoras a aceptar sus costosas semillas y los productos químicos asociados a ellas está teniendo repercusiones peligrosas en la agrobiodiversidad, incluida la contaminación genética de plantas silvestres afines.

3. LA POLÍTICA AGRARIA EJE DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Principios y objetivos de una política agraria. Estructuración de la política agraria. Estrategias, programas y medidas. Evolución de las políticas agrarias

Un economista liberal nos dirá que no hay razón de ser para una política agrícola especial, en cuanto que se trata de definir una política económica para un sector económico concreto. Argumentan diciendo que el éxito de una política de desarrollo es una correcta política macroeconómica basada en la estabilidad combinada con la liberalización del mercado y el desmantelamiento de la intervención pública. Una vez que esto haya sucedido, no será necesaria una política agrícola. Sin embargo la historia de la economía política nos demuestra lo contrario. Sobre análisis diferentes y buscando objetivos distintos, ningún gobierno a lo

[6] *Manifiesto. Declaración de la Vía Campesina. Cumbre de Copenhague. "La pequeña agricultura campesina contribuye a enfriar el planeta".*
[7] *UNCTAD. Informe de la UCTAD sobre agricultura orgánica que afirma que podría incrementar la seguridad alimentaria.*

largo de la historia ha renunciado a intervenir sobre el sector. Las razones han sido diversas: algunos entendieron que la alimentación era una cuestión de seguridad nacional, o simplemente que abastecer de alimentos a la población era necesario, otros analizaron la importancia del sector agropecuario en la economía nacional al ser, sin lugar a dudas, la principal fuente de empleo e ingresos en muchos países, pero también el sector más interconectado en el seno de una economía nacional y, por lo tanto, el que más relaciones sinérgicas genera, y decidieron estratégicamente desarrollar el proceso de acumulación a partir del sector agrario. En otros casos, las políticas buscaban gravar al sector agrario para poder financiar el desarrollo de la industria, y en otras ocasiones, se trataba de desviar activos laborales hacia otros sectores.

Uno de los problemas es que mientras que durante decenios los analistas económicos de cualquier orientación tuvieron claro que la inversión en el desarrollo de la agricultura era la mejor de las estrategias para el desarrollo económico nacional y casi se consideraba como un prerrequisito imprescindible, a partir de mitad de los 80 y sobre todo a lo largo de toda la década de los 90, la mayoría de los economistas ortodoxos consideraron que esto ya no era así y que la inversión debía centrarse en la liberalización de los mercados internacionales y en el sector de la economía de la información, pero además y sobre todo, consideraron que lo que de ninguna forma resulta eficiente es la agricultura familiar.

Sin embargo, el informe sobre pobreza rural elaborado y presentado por FIDA en el año 2001 destapó una realidad ocultada por los organismos internacionales y que supuso la entrada en la escena de un nuevo argumento a favor de las políticas agrarias y es que, el 70% de los hogares pobres y que pasan hambre en el mundo son rurales, y esto hace insostenible e ineficaz el modelo de desarrollo[8]. Esta argumentación ha ido tomando peso sobre todo de la mano de los organismos internacionales y, con el estallido de la crisis alimentaria, sus razones se han hecho más poderosas. A pesar de todo ello, el balance actual sigue siendo negativo y tras dos décadas de desmantelamiento de las políticas agrarias su reactivación requiere, en un primer momento, de un incremento de la inversión pública y que el sector agropecuario vuelva a ser prioritario.

El Informe del Banco Mundial titulado *"Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo"* renovó el interés por la agricultura como base para reducir la pobreza y el hambre y en cierta forma va apuntando la necesidad de activar políticas agrarias adecuadas[9]. En respuesta, las inversiones de todos los donantes se incrementaron en casi un 25%, pasando de 3.800 millones de dólares en 2006 a 5.000 millones en 2007. La crisis de alimentos de 2008 centró la atención pública en la difícil situación de la agricultura y tanto la FAO como el resto de organismos internacionales hicieron un llamado urgente y los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, acudieron al rescate de forma rápida aunque insuficiente. Se organizaron varias cumbres especializadas para debatir las causas y consecuencias y prácticamente todos los gobiernos del mundo, incluidos algunos de los países desarrollados, introdujeron medidas específicas que significaban en la práctica la reactivación de las políticas agrarias[10]. En todas las declaraciones se resalta el papel de la agricultura campesina y familiar en la superación de la crisis alimentaria global. La inversión en agricultura familiar y campesina como parte de la solución a la crisis global está en las agendas y en las mesas, sin embargo, de nuevo, los millones de euros invertidos en reanudar el flujo financiero y comercial han dejado a los países sin recursos[11].

---

[8] *Informe FIDA – FAO – BM. "La pobreza rural en el mundo". 2001. Se ha elaborado un nuevo informe actualizado y que ha sido publicado en el año 2011. La pobreza rural en el mundo. FIDA 2011.*

[9] *El "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo", a pesar de ser cauto sobre la intervención estatal en muchas circunstancias, sí concede "el uso sensato de los subsidios a los insumos para contrarrestar los riesgos que supone la adopción de nuevas tecnologías y lograr economías de escala para reducir los precios de los insumos". Dichas intervenciones son a menudo vistas como último recurso (en casos de grave fracaso del mercado donde las innovaciones institucionales por parte del sector privado son poco probables) pero, al mismo tiempo, se reconoce cada vez más ampliamente el hecho de que ésta es precisamente la situación que se está dando, especialmente en zonas del África subsahariana.*

[10] *Como veremos en el capítulo 4 dedicado a las respuestas políticas a la crisis el catálogo de medidas ha sido muy amplio.*

[11] *Mientras AIG consiguió 85.000 millones de dólares en dinero de rescate de EEUU, 8 países entre ellos; Eritrea, Jamaica, Panamá y Filipinas han recibido apenas una suma total de 2,7 millones de dólares de EEUU en ayuda oficial al desarrollo (AOD) para la agricultura entre 2002 y 2007.*

3.1. APROXIMACIÓN AL PROCESO DE FORMULACIÓN Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA AGRARIA

La evolución de las políticas agrarias como veremos en el siguiente punto ha sido evidente en el último siglo, sin embargo podemos hacer una breve taxonomía esquemática de lo que son las funciones del estado respecto a las políticas agrarias, la definición de los instrumentos y, desde luego, los componentes básicos que forman una política agraria.

a. La función del estado en las políticas agrarias

Los estados han pasado en cincuenta años de ser absolutamente intervencionista en materia de política agraria a lo contrario, desmantelando sus sistemas de intervención. A pesar de este proceso, en un contexto de revisión de las posturas liberales por parte de los organismos internacionales y de propuesta activa a favor de otro modelo basado en la soberanía alimentaria, existen una serie de **funciones** que el estado debe cumplir para el desarrollo de la política agraria. Por una parte, el ***papel de coordinación*** de las políticas y de los diferentes actores e instituciones que intervienen en el sector es básico. Esta función de coordinación debe estructurarse de forma que se generen espacios de participación real de todos los agentes. Para que los espacios de concertación y participación sean efectivos es necesario delimitar en cada caso su funcionamiento y reglas de forma que no se genere una maraña institucional inoperante (por ejemplo; una cosa es un mesa sectorial para elaborar acuerdos de comercialización y otra cosa es una Comisión para evaluar el funcionamiento de un programa concreto). Además, en este momento, el papel de coordinación debe ser interministerial puesto que cada vez más las políticas agrarias son transversales y, en la evolución actual, en muchos casos tienen que ver con el desarrollo efectivo de derechos humanos como el de la alimentación.

Otra de las funciones del Estado es la de ***promover un marco legal*** apropiado para el desarrollo agrícola, que estimule la actividad económica en vez de obstaculizarla y que, al mismo tiempo, proporcione el grado adecuado de protección a los intereses de los productores y productoras, los consumidores y consumidoras y el medio ambiente. Esta tarea puede involucrar una extensa revisión de la legislación, desde el código de trabajo, el código de comercio y las leyes de protección al consumidor, hasta las leyes de tenencia de la tierra, manejo de los recursos naturales y muchas otras normas jurídicas. Una de las tareas pendientes, importante desde nuestra perspectiva, es localizar aquellas leyes o normas que suponen obstáculos al desarrollo de la soberanía alimentaria y de la agricultura campesina.

Otra función es el ***desarrollo de instituciones adecuadas*** para el fomento de la actividad agropecuaria. El sector agropecuario exige el desarrollo de una gran cantidad de instituciones para su correcto funcionamiento. En función de cuan desarrollada está la política agraria de un Estado, mayor cantidad de instituciones son precisas; desde Bancos Agrícolas, a comisiones de comercialización, institutos de estabilización de precios o sistemas de almacenamiento o comunidades de regantes, juntas de usuarios comisiones de titulación, etc. Además, el Estado debe cumplir una ***función en cuanto promotor de infraestructuras agrarias***. Estas infraestructuras son fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario y el funcionamiento de la estructura productiva. Esta política de infraestructuras, cuando es ambiciosa, conlleva una elevada inversión y el incremento del gasto público; desde la instalación de regadío, hasta la construcción de presas, o la adecuación de caminos rurales o mejora de acceso son muchas las infraestructuras ligadas al sector en las cuales no invierte el sector privado por la insuficiente rentabilidad de las mismas.

Otra función tiene que ver con ***la mejora y regulación del sistema de comercio***. Al ser un sector de enorme sensibilidad social y con múltiples grupos sociales afectados, el correcto funcionamiento de la cadena agroalimentaria es complejo. Desde la producción a la distribución existen una gran cantidad de medidas que los gobiernos pueden desarrollar para lograr un correcto y equitativo funcionamiento. Por último, la ***función controladora y sancionadora*** es importante dentro de la política agraria puesto que entran varios intereses en juego que son necesarios preservar: intereses medioambientales, intereses sanitarios, y también la protección de los derechos de las personas asalariadas en el campo o los derechos de las comunidades campesinas frente a las agresiones externas.

En segundo lugar, la amplitud de las medidas de política agraria a implementar por un gobierno es mucha. No obstante, y desde el lado del campesinado, existen cuatro grandes bloques de políticas en los cuales las distintas medidas se pueden agrupar: ***políticas de recursos***. Incluye la tierra, el agua, las semillas, y la gestión de la biodiversidad, también incluye las políticas activas para mejorar la calidad del suelo. Estas políticas inciden tanto en el acceso, como en el control, la gestión y la distribución, e implican el desarrollo normativo e institucional y, desde luego, el aparato sancionador y administrativo. ***Políticas de precios y mercados***, lo que incluye tanto el comercio exterior como el comercio interior y el control del correcto funcionamiento de toda la cadena agroalimentaria para que los productos lleguen a su destino manteniendo la equidad en todos los eslabones. Este apartado de las políticas agrarias ha sido el más cuestionado en la etapa de la liberalización. La ***política de fomento y apoyo a la producción***. Incluye todas las medidas e instituciones de apoyo al campesinado en la mejora de los métodos de producción o la transformación de estos hacia métodos más sostenibles. En este capítulo suelen incorporarse todos los programas de acceso a insumos y crédito para la agricultura y de innovación tecnológica a través de los servicios de extensión agraria. Por último, la ***política sobre seguridad alimentaria y consumo***. Incluye todo el catálogo de medidas y políticas que tienden a vigilar la calidad alimentaria desde todos los puntos de vista, en muchos países las medidas para el control de la extensión de plagas y enfermedades animales y las zoonosis son importantes, pero también se incluyen todas las normas relativas a la medidas sanitarias en la transformación y comercialización.

b. La estructura de las políticas agrarias

Las políticas agrarias nacionales se estructuran siguiendo un esquema general más o menos común. Los gobiernos suelen formular ***Políticas Nacionales para el Sector Agropecuario*** que, en ocasiones, llevan otros nombres en función del aspecto que se pretende remarcar (Política de desarrollo rural y agropecuario, o Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria). Estas políticas incluyen en su formulación una serie de objetivos generales, objetivos específicos, principios rectores de la política nacional, normalmente conectados con preceptos constitucionales y, a continuación, líneas estratégicas o estrategias de actuación a partir de las cuales se desprenden los programas y proyectos concretos. Las políticas nacionales suelen estar refrendadas o aprobadas por Decretos Leyes o por Leyes ordinarias. A partir de una Política Nacional se formulan una serie de leyes ordinarias que regulan, o bien las estrategias definidas en la ley, o bien aspectos concretos dentro de la política nacional que, por su entidad o complejidad, requieren desarrollo legislativo.

Para la ejecución de las políticas nacionales es necesario contar con ***Programas y Proyectos***. Los ***Programas Nacionales*** están dirigidos a un tema transversal (extensión agraria, formación...) o a un sector productivo concreto (arroz, leche, café). Requieren la participación activa del gobierno y la disponibilidad elevada de recursos puesto que su ámbito es nacional. Su financiación en muchos casos procede de la cooperación internacional y tienen plazo

determinado que, en ocasiones, está condicionado por los recursos disponibles. ***Los Proyectos*** suelen estar acotados temporal y geográficamente a una región o zona del país en la cual se suelen estar acotados temporal y geográficamente a una región o zona del país en la cual se interviene desde diferentes perspectivas y ámbitos. Su financiación es limitada y muchas veces externa y requiere una actividad intensa de la administración a través de personal dedicado a ello. En ocasiones los proyectos abordan un tema muy específico que trata de resolver una necesidad o dificultad concreta y coyuntural, o bien iniciar con carácter experimental determinadas acciones.

Una de las primeras cuestiones que es necesario abordar as la hora de la definición de una política agraria coherente y global es la necesaria implicación macroeconómica. No podemos olvidar que estamos ante un sector sumamente imbricado en la estructura económica sobre todo de los países menos desarrollados. Las relaciones entre la agricultura y la macroeconomía plantean varias cuestiones importantes para la política y el planeamiento estratégico. ¿Puede una buena política agrícola diseñarse y ponerse en práctica independientemente del marco macroeconómico? A la inversa, ¿existen circunstancias en las cuales la política macroeconómica debe modificarse para que la política agrícola pueda cumplir sus objetivos? Si es así, ¿cuáles son los beneficios y costos para la economía en su conjunto? ¿Será del más amplio interés de la sociedad alcanzar esas modificaciones en el marco macroeconómico? ¿Existen otros sectores, tales como la industria, que también se benefician del ajuste de las políticas macroeconómicas en una dirección favorable al crecimiento agrícola? ¿Algunas de las opciones macroeconómicas oponen la agricultura al resto de la economía? Cuando hablamos de opciones macroeconómicas nos estamos refiriéndonos a varias cuestiones que hay que tener en consideración en los objetivos de la política agraria. Básicamente estos elementos son: política monetaria, es decir tasa de cambio, estamos refiriéndonos a política presupuestaria, es decir al déficit fiscal y, con ello, al gasto público o a los ingresos públicos. Estamos hablando de política fiscal, y estamos hablando de política de precios. Finalmente hablamos de balanza comercial y política comercial, tanto en lo referido al comercio mundial (control de importaciones y exportaciones) como al comercio interior.

El principal argumento en el proceso de eliminación de las políticas agrarias ha sido la reducción del gasto público con el objetivo de lograr la estabilidad presupuestaria debido a una deuda pública muy abultada y un déficit público creciente[12]. Sin embargo no todo el gasto público tiene la misma naturaleza y no todas las medidas que incrementan el gasto público tienen las mismas repercusiones. Aplicado a la política agraria, vamos a tratar de diferenciarlas en un catálogo bastante común de medidas.

[12] No podemos entrar aquí en el debate sobre los problemas de déficit público o de deuda pública pero, desde luego, la solución a estos problemas no pasa sólo por la reducción del gasto público. No podemos olvidar que la presión fiscal en muchos países, incluso de los englobados como emergentes, es bajísima y no permite el desarrollo de políticas activas. En Argentina es del 13% por ejemplo. Por otro lado, la deuda pública en muchos casos se refiere a deuda externa contraída de forma injusta.

TIPOS DE MEDIDA DE POLITICA AGRARIA EN FUNCION DE SU REPERCUSION SOBRE EL GASTO PUBLICO

Inversión pública	Medidas Fiscales	Transferencias o subvenciones
-Infraestructuras de regadío, mejora de caminos rurales, embalses, almacenes públicos o instalación de básculas de peso…	-Reducción de impuestos al consumo sobre determinados productos básicos de producción nacional.	-Subvenciones a la producción de determinados rubros estratégicos
-Medidas de inversión en formación y capacitación agraria y por lo tanto de mejora de las capacidades de los recursos humanos	-Reducción de los impuestos a las importaciones de determinados productos	-Subvenciones ligadas a determinadas prácticas agrarias sostenibles
-Inversión en los servicios públicos de las zonas rurales	-Reducción de los impuestos sobre la compra venta de tierras	-Subvenciones a la exportación de determinados productos
-Servicios o centros de investigación en el sector agropecuario y de I+D aplicado al sector	-Reducción o aumento de los impuestos o tasas sobre el agua de riego	-Programas de Bonos familiares de alimento o transferencias de renta condicionada para familias campesinas o rurales pobres
-Servicios dedicados a la transferencia tecnológica al campesinado	-Impuestos sobre el carburante agrícola	-Crédito subvencionado para la inversión agrícola
-Concentración parcelaria	-Reducción de los impuestos sobre la importación o consumo de insumos y maquinaria agrícola	-Entrega de tierras de reforma agraria
-Adecuación de centros públicos de maquinaria agrícola para la preparación de tierras	-Reducción de los impuestos sobre el transporte de productos	-Entrega de paquetes de insumos agrícolas o de bonos productivos que permiten la compra de insumos en determinadas distribuidoras o almacenes
-Servicios de promoción y facilitación del comercio exterior agrario	-Aranceles a la importación de determinados productos	-Precios garantizados para los campesinos y campesinas.
-Sistemas de almacenamiento público	-Limitar las exportaciones de determinados productos	-Compra pública de cosechas a los productores y productoras nacionales
	-Pago por servicios ambientales	-Entrega de semillas e insumos a precios inferiores al mercado
	-Eliminación del pago de los impuestos reales sobre transmisión y titulación de tierras de reforma agraria	

Fuente. Elaboración propia

c. Esquema general y contenido de la política agraria

A partir de todo lo dicho podemos construir un esquema general de bloques y aspectos que contiene una política agraria[13].

Política Comercio internacional

- En función de las prioridades de la política agraria las medidas irán dirigidas a establecer aranceles a la importación, cuotas de importación o contingentes arancelarios y restricciones o impuestos a la exportación o lo contrario, es decir eliminación de los instrumentos de política comercial.
- En contextos más regulatorios y en mercados regionales integrados se trata de establecer medidas de control de la oferta de manera que se establezcan cuotas de producción o mercado.

Política cambiaria. Manejar la tasa de cambio de la moneda en función del interés en favorecer o no las importaciones y exportaciones.

Política fiscal

- Aplicar subidas o bajadas de impuestos a determinados productos nacionales o importados, que conformen la canasta básica o no, que estén dirigidos a la alimentación humana, animal o a la industria de transformación o energética.
- Aplicar subidas o bajadas de impuestos a los insumos, bienes y maquinarias agrícolas, en función de si es necesario favorecer la importación o el consumo nacional.
- Aplicar subidas o bajadas fiscales a la propiedad de la tierra en función del tamaño, destino y uso de la misma, y en función de si se quiere primar o no el arrendamiento, la transferencia, la compra, la titulación definitiva o si se pretende aflorar los contratos de comodatos o aparcería sobre las tierras agrícolas.

Política de regulación de precios. La política de precios suele equilibrar los intereses de los campesinos y campesinas por lograr precios remuneradores, y los intereses de los consumidores y consumidoras, sobre todo de las ciudades, de acceder a precios adecuados. Las medidas que inciden en los precios deben estar basadas en análisis muy certeros de la cadena de comercialización para saber en qué eslabón existen las dificultades.

- Precios de garantía (fijados para establecer umbrales de precios) para los campesinos y campesinas.
- Medidas de control de precios en destino para controlar los incrementos al consumo.
- Control de las reservas alimentarias públicas y liberalización al mercado progresiva.
- Compra pública de cosechas para controlar el precio.
- Sistema de mercados públicos o populares.
- Sistemas de bonos de alimentación para adquirir en el comercio minorista a un precio pactado.
- Acuerdos interprofesionales sobre productos concretos.
- Política de control de la competencia (sobre todo sobre las distribuidoras).

[13] *Shikele Rainer. Tratado de política agrícola. Fondo Cultura Económico. México 1962*

Políticas de Tierras. Estas políticas implican la definición inicial del carácter de la tierra como bien, establecen así su régimen jurídico y titularidad para luego establecer las limitaciones a la propiedad y uso en función de principios como el medio ambiente o el carácter social limitando el tamaño o poniendo límite al latifundio o al minifundio. Las primeras opciones tienen que ver con el carácter de la reforma agraria; reformas agrarias redistributivas o reformas agrarias asistidas de mercado.

- Limite al latifundio/ Concentración parcelaria.
- Medidas de captación de tierras públicas y medidas de distribución de la tierra.
- Medidas de salvaguarda en los derechos de tenencia de la tierra.
- Compatibilidad con los derechos consuetudinarios.
- Titulación definitiva y saneamiento en los limites y derechos.
- Medidas favorables a la distribución de la tierra a las mujeres.

Política de gestión de Agua. Las políticas en materia de agua y recursos hidráulicos incluyen la definición del carácter jurídico del bien y la definición en las competencias de uso y disfrute, así como el régimen de concesiones de los derechos. El establecimiento de las unidades de gestión, basado en unos criterios u otros, forma parte importante de la política de aguas. Los derechos de agua pueden otorgarse en función de una serie de criterios, y el caso contrario a las políticas de soberanía alimentaria implica crear un mercado de derechos sobre el agua.

- Establecimiento de usos prioritarios.
- Establecimiento de una política de regadíos y dentro de ella delimitación de zonas prioritarias.
- Derechos sobre el uso del agua y tasas al uso del agua priorizando unos destinos u otros (incluyendo el tipo de producciones).

Políticas financieras para el desarrollo agropecuario. El acceso a la financiación de los agricultores y agricultoras es un elemento importante dentro de la política agraria. En este punto una de las primeras cuestiones es establecer un acceso garantizado a favor de las mujeres campesinas. Los Estados suelen poner en marcha instituciones o productos específicos para el financiamiento rural que tratan de hacer más accesible el crédito para un sector que, en general, tiene dificultades mayores para obtenerlo en la banca comercial.

- Creación de bancos agrícolas públicos o apoyo de bancos agrícolas privados.
- Negociar con la banca especializada productos específicos para pequeños agricultores y agricultoras con un interés bonificado.
- Regulación de los contratos bancarios para garantizar los derechos del campesinado.
- Regulación de las tasas bancarias para establecer límites.
- Establecer seguros combinados agrícolas que garanticen la cosecha y permitan establecer prendas pignoraticias en los préstamos. Regulación de las garantías agrarias en los préstamos.

- Favorecer la creación de cooperativas de crédito agrícola.
- Favorecer la creación y puesta en marcha de sistemas de crédito blando y social a través de fondos de microcréditos o fondos rotatorios en especie.
- Establecer líneas de redescuento o financiación mediante bonos.
- Establecer líneas de crédito a la producción, a la preparación de la tierra o incluso a la cosecha para determinados productos estratégicos o que vivan condiciones especiales de dificultad provocados por una plaga o enfermedad o catástrofe.
- Tasas de interés sobre los depósitos bancarios del sector y reinversión condicionada de parte de los beneficios bancarios en determinados entidades, sobre todo en aquellas que tienen capital público.
- Prohibición o control sobre los productos financieros ligados a inversiones en materias primas alimentarias.

Políticas de tecnología agrícola. Se incluyen todas las políticas dirigidas a favorecer y fomentar la investigación tecnológica y, en este sentido, las opciones van desde una investigación ligada al conocimiento campesino hasta la investigación centrada exclusivamente en biotecnología. Unida a la política sobre investigación está la política de transferencia que se desarrolla a través de los servicios de extensión agraria y formación. La institucionalidad adecuada y los servicios existentes para garantizar una adecuada transferencia son fundamentales para el éxito de las políticas.

- Dentro de este capítulo se incluyen en algunos países las medidas de política que tienen que ver con los recursos genéticos estableciendo tanto los derechos de los agricultores y agricultoras, como de las empresas obtentoras y de toda la cadena involucrada.
- Se incluye en su caso la regulación de los centros de semillas o de los bancos de germoplasma.
- Se incluye la normativa de certificación, comercialización y distribución de semillas.

Políticas de apoyo a la producción. Las decisiones a tomar a la hora de definir las políticas de fomento de la producción y la dirección de las mismas condicionan la estructura productiva puesto que, no sólo influyen en los rubros concretos de producción, sino en el modelo de unidad productiva (tamaño, orientación, etc…) y también en el modelo o sistema de producción (diversificado/monocultivo, ecológico/convencional….). Por otra parte, en este punto se incluyen todas las políticas que dirigen la transformación y comercialización.

- Subvenciones a la producción, comercialización, puesta en marcha y desarrollo de la agroindustria transformadora.
- Subvenciones ligadas a la renta agraria.
- Medidas agroambientales para reorientar la producción hacia la sostenibilidad. En este capítulo existen una gran cantidad de medidas que los Estados desarrollan y que van desde: fomento del pastoreo o ganadería extensiva, desintensificación de la producción, uso racional del riego, conservación o compatibilidad de la producción ganadera o agrícola con determinadas especies, conservación de pozos naturales o espacios boscosos,

limites a la extensión de la frontera agrícola o fomento de determinadas medidas de lucha contra la erosión como el laboreo con curvas de nivel o barreras naturales a las escorrentías…

- Subvenciones directas o indirectas a la compra de insumos, bienes o equipos en la agricultura así como a la introducción de mejoras productivas.
- Medidas dirigidas al fomento de la comercialización y distribución de alimentos del campesinado a través de la creación de la red de mercados o plazas y del acceso a ellas.
- Sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas alimentarias.
- Dentro de este capítulo se incluyen también todas las medidas dirigidas al fomento y control de la agricultura orgánica. Normativa, control, certificación, y otras cuestiones conexas.

Política de desarrollo rural. Cada vez de manera más frecuente la política de desarrollo rural constituye un pilar básico de las políticas agrarias. En algunos países se incluyen en ella todas las medidas que tienen que ver con el desarrollo de servicios públicos en el medio rural, las infraestructuras en el medio rural y condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan este entorno; en otros casos, son políticas que establecen las estrategias de desarrollo rural basadas en la sinergia entre actividades socioeconómicas relacionadas en el medio rural para mejorar la calidad de vida. Este segundo enfoque es el que se impone cada vez más.

Políticas de seguridad alimentaria, nutricional y consumo. Incluyen todas las normas relacionadas con la calidad alimentaria, la seguridad de los alimentos y el abastecimiento al consumo:

- Medidas higiénico sanitarias que regulan la producción, pero sobre todo la transformación y comercialización de los productos y que suelen estar armonizadas con el Codex Alimentarius.
- Normativa sobre etiquetado y embalaje.
- Normativa sobre aditivos, conservantes, y productos declarados prohibidos o permitidos a lo largo de todo el proceso productivo.
- Se incluye también toda la política desarrollada para el abastecimiento a las ciudades que incluye los centros de acopio, mercados y normativa de acceso.
- Políticas, medidas y leyes de control sobre plagas y enfermedades tanto vegetales como animales y la normativa para el control de las zoonosis.

d. Coherencia de las políticas agrarias con otras políticas de estado

Todo el conjunto de políticas que forman parte de la política agraria tienen que ser coherentes e integrarse con otras políticas nacionales, en especial la política de género, la política medio ambiental, la política de competencia, la política educativa y la política sanitaria. El desarrollo de la soberanía alimentaria no tiene que ver sólo con el desarrollo concreto y acorde de una política agraria coherente, sino que incide en otras muchas políticas de Estado.

Política Comercial. Las normas internacionales sobre el comercio agrícola, institucionalizadas por la OMC y otros acuerdos comerciales de carácter regional, perpetuadas por los países del G8 y fomentadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional e instituciones financieras regionales, han minado gravemente la soberanía alimentaria de los pueblos. A pesar de la intención neoliberal de los acuerdos, los Estados pueden limitar su aplicación imponiendo sus criterios. Básicamente existen tres opciones aplicables. La primera es utilizar el mecanismo de la salvaguarda especial para determinados productos estratégicos, este mecanismo entra dentro de las medidas de trato especial y diferenciado que pueden aplicar los gobiernos de países en desarrollo para fomentar su agricultura, dentro de este bloque de medidas un conjunto de países propuso en el marco de Doha la llamada "caja del desarrollo"[14] para completar las otras tres cajas establecidas en el acuerdo agrícola. Esta propuesta ha sido y es ampliamente debatida. Además de estas medidas, a la firma de los acuerdos cada gobierno informó del nivel arancelario para cada producto, del conjunto de medidas comerciales, así como de las subvenciones declaradas en cada una de las cajas, de forma que las negociaciones posteriores se hacen a partir de este nivel inicial. El ritmo de desmantelamiento depende de la voluntad política de cada Estado y, en este sentido, hay gobiernos mucho más dispuestos a sacrificar su agricultura que otros. Por último, la crisis alimentaria ha puesto de relieve cómo, en casos de urgencia, los Estados se saltan los contenidos de la OMC y aplican las medidas que pueden. Todo lo anterior, no niega la valoración absolutamente negativa del proceso de liberalización comercial. Tan solo pretende decir que, en gran medida, existe un margen amplio de potestad y responsabilidad de los gobiernos para mantener o no un determinado sistema injusto.

Política de la Competencia. La concentración de poder en el cadena agroalimentaria es cada vez mayor y el control se ha desplazado hacia la gran distribución de alimentos que han pasado a dirigir todo el proceso desde la producción hasta la venta al por menor. Esta concentración de poder permite no solo orientar la producción a través de sistemas integrados y piramidales, sino imponer precios, calidades, variedades, zonas de producción, e incide en la situación nacional al actuar directamente sobre los mercados internacionales. La política de competencia de los Estados, a pesar de ser un principio del capitalismo, es extremadamente débil y, pese a la existencia de tribunales y comisiones que vigilan la competencia, su eficacia para la defensa de los sectores campesinos deja mucho que desear. En este momento es crucial estructurar medidas para el control de la competencia de forma que los sectores agrarios utilicen este concepto precisamente para hacer más transparente y justa la cadena alimentaria.

Política financiera. La regulación del estado de los mercados financieros ha pasado de ser un tema objeto de propuesta de los movimientos sociales y algunos economistas reconvertidos a ser un debate abierto en el seno de las instituciones internacionales. Desde la extensión de la crisis financiera, a pesar de estar en las agendas, ha sido tapado y callado en todas las declaraciones finales. No obstante, es necesario decir que, en este momento, una política a favor de la soberanía alimentaria exige al menos el control sobre determinados productos financieros o fondos para evitar la especulación y la volatilidad de los precios internacionales. Sin embargo, los gobiernos no están pudiendo frenar el proceso y, pese a la propuesta de Francia planteada unos días antes de la reunión del G-20 en París, al final ha vuelto a triunfar el Banco Mundial quien lanzó un fondo financiero precisamente para controlar la volatilidad. Mientras, las entidades bancarias comerciales ya se han sumado a este tipo de fondos y los ofrecen a las mismas organizaciones agrarias y cooperativas agrícolas y ganaderas como una forma de invertir en su propio beneficio contribuyendo de esta forma al alza de los productos agrarios que venden. Este proceso exige medidas políticas que lo zanjen por atentar contra el derecho a la alimentación con carácter global.

[14] *Un desarrollo completo de estas opciones se encuentra en el capítulo VIII del presente estudio.*

Política de género. La política de género debe estar transversalizada en la política agraria, no obstante en muchos casos los gobiernos han creado o bien Ministerios de Igualdad o bien Secretarías de estado de igualdad que dependen de otros ministerios. La justificación básica de su necesidad es obvia a partir de los principios de justicia e igualdad, pero en el caso de su aplicación en el desarrollo de las políticas agrarias es importante por dos razones: la primera porque la discriminación de género está muy generalizada en el sector agrícola, y la segunda porque además de las cuestiones sobre justicia e igualdad, las evidencias muestran que los sesgos de género contra las mujeres impiden el desarrollo agrícola y perjudican el logro del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. El sesgo de género se manifiesta de varias formas, incluyendo el limitado acceso a la tierra, al agua cuando se exige el pago por la misma, al crédito y la poca atención de los servicios de investigación y extensión a las necesidades de las mujeres como productoras. Pero, además, en la práctica cotidiana existen gran cantidad de situaciones en las cuales la exclusión de las mujeres es evidente; la exclusión de las mujeres de la mayor parte de las decisiones concernientes a los sistemas de riego, o en las decisiones respecto a qué plantar, o vender, o desde luego, a su dificultad para participar en los órganos de decisión de organizaciones agrarias y cooperativas[15].

Estos sesgos a veces han sido incorporados en los códigos y las leyes, las cuales, por ejemplo, reconocen únicamente a la cabeza de la familia para muchos propósitos u otorgan a las mujeres derechos diferentes en herencias o divorcios. De igual modo, están presentes en los códigos tradicionales[16], no escritos, de conducta y resolución de conflictos, lo mismo que en el diseño y la operación de los servicios y proyectos agrícolas. Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, tratan casi exclusivamente con agricultores masculinos y los agentes de extensión no programan sus visitas en horarios convenientes para las mujeres, a la luz de las responsabilidades hogareñas que tienen además del trabajo en el campo. La formación hacia el campesinado casi nunca incluye como aspecto el género de forma que se pueda trabajar con los campesinos hombres las cuestiones relativas a las actitudes y valores cotidianos. Diversos estudios han demostrado que el tiempo de la mujer rural es sumamente escaso y, por eso, muy valioso. Como consecuencia, la sensibilización entre las familias agrícolas sobre las maneras de repartir el tiempo necesario para las faenas del hogar es importante. La educación de las mujeres es uno de los factores principales para reducir la pobreza en las zonas rurales.

Para disminuir el sesgo de género en el corto y mediano plazo, y reducir también sus efectos sobre el crecimiento económico, se requieren reformas fundamentales en las instituciones y la legislación, en las maneras de diseñar y llevar a cabo los programas y proyectos rurales, y en el monitoreo y la evaluación de estas actividades y de las reformas de las políticas. Se necesitan grandes esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional, acompañados por un fuerte apoyo político. Lo que está claro a estas alturas es que proyectos aislados para el mejoramiento de las cuestiones de género pueden ser poco útiles, ya que permanecen las otras barreras a la participación de las mujeres. Por lo tanto el único enfoque viable es el del eje transversal del género, empezando con exhaustivos diagnósticos de género para todo el sector agropecuario[17].

A pesar de que la mayoría de los gobiernos tienen compromisos explícitos de integrar el género en las estrategias agrícolas, la capacidad institucional para llevar a cabo análisis de género en el sector agrícola como un todo ha sido escasamente fortalecida. Muchos de los análisis de género se orientan a asuntos de nivel micro, sin vínculos con los procesos y las prioridades agrícolas globales. Existe aún la necesidad de reforzar la capacidad para realizar análisis

[15] *Ver, por ejemplo, FAO, SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies, FAO, Roma, Borrador, marzo de 2002, págs 39-40.*

[16] *En Uganda la ley civil prevé iguales derechos en el divorcio, pero las normas tradicionales no escritas prevalecen en la división de la propiedad conyugal por lo cual las mujeres divorciadas no pueden retener el acceso a la tierra; en los estados de la India la mayoría de las hijas no heredan la tierra, a pesar de que legalmente tienen derecho; en Bihar, India, algunas mujeres de la etnia Ho permanecen solteras para mantener ese acceso.*

[17] *IFAD, Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty, Oxford Univ. Press, Oxford, Reino Unido, 2001, pág. 86.*

sectoriales de género en la mayoría de los Ministerios de Agricultura. Un estudio del Banco Mundial[18] muestra que la capacidad de análisis de género es generalmente escasa en los Ministerios de Agricultura. Habría que aprovechar la llegada al poder de determinados gobiernos más abiertos y sensibles al tema, para poder desarrollar con los Ministerios de Agricultura una evaluación de su capacidad para integrar ese aspecto al proceso de la política agrícola (investigación y definición de estrategias, y formulación y aplicación de políticas).

Para visibilizar con un ejemplo el desarrollo de una política agraria completa vamos a tomar de nuevo el ejemplo de Perú, precisamente por el hecho de haberse producido un cambio sustancial en el año 2011 con la llegada al poder de Ollanta Humala y, de esta forma, y después de las primeras declaraciones y medidas, poder hacer un seguimiento de la evolución de sus política agrarias.

[18] *Banco Mundial, Gender, Growth and Poverty Reduction, Washington, D.C. 2002.*

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
1. Nivel Constitucional	-La Constitución Política de 1993 no reconoce el concepto de soberanía alimentaria y tampoco recoge de manera explícita el derecho a la alimentación o derecho al agua o la tierra.	-Tiene aplicación el derecho a la alimentación y el agua, así como el derecho a la tierra de los pueblos indígenas porque están recogidos en instrumentos internacionales ratificados por el estado peruano. El art 55 de la constitución establece que los tratados internacionales forman parte del derecho peruano. La 4ªDFT de la Constitución establece que los derechos humanos y libertades públicas serán interpretados conforme a lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales. -Derecho al agua. Ha sido reconocido como tal por el Tribunal Constitucional en la sentencia 2064-2004-AATC. Sentido de la OGNº 15. -Derecho a la tierra. Art 88 reconoce el derecho a la propiedad de la tierra, por lo tanto solo incluye la visión patrimonialista, pero nada del contenido recogido en el Convenio 169 de la OIT (al ser un tratado ratificado por Perú en principio debe aplicarse). -El art 88 de las Constitución otorga prioridad estratégica al sector agrario en el Perú y en función de este artículo se debe elaborar una política de Estado acorde.	Revisar la aplicabilidad de este planteamiento jurídico. -Desde el primer gobierno de Alan García se ha frenado el proceso de Reforma Agraria en el Perú. Las últimas normas, desde el año 2004 hasta ahora, lo que tratan es de dar seguridad jurídica al mercado de la tierra a través de diversos sistemas de titulación y registro. -En el año 2004 el gobierno presentó el documento "Bases para una política de estado en agricultura del Perú" que luego analizaremos y que ha servido a los sucesivos gobiernos.
2. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Se subscribe el Acuerdo Nacional por la Seguridad Alimentaria en el año 2002 y, dentro de él, la Décimo Quinta política de estado "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición".	-Contenido programático – político. *"Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral."* -Decreto Supremo Nº 118-2002-PCM, del 14 de noviembre del 2002 crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, con el objeto de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales.	-Decreto Supremo Nº 009-2004-PCM, el 6 de febrero de 2004, "Acciones para el fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza". Se crea la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales que sustituye a la de seguridad alimentaria. En el marco de esta mesa se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2015", mediante Decreto Supremo Nº 066-2004-PCM del 8 de setiembre de 2004.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3. Política Agraria Nacional		-Concepto de seguridad alimentaria incluye disponibilidad, acceso, uso y sostenibilidad. -Se elabora la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria quien debe definir políticas nacionales y la coordinación para tal objetivo.	-Ejes del Plan: . Protección social a grupos vulnerables. . Mejora de los ingresos activos de los pobres . Competitividad de la oferta alimentaria nacional . Fortalecimiento de capacidades para enfrentar los riesgos y la vulnerabilidad . Marco institucional adecuado El Plan delimita el tema agrario únicamente a 3 de los ejes, haciendo un análisis de la cadena de distribución de los alimentos pero sin cuestionar el marco internacional donde se inserta.
	-Documento del MINAG. 2004. Bases para una política de estado en agricultura del Perú.	-El propósito del documento es: 1. Devolver al agro el apoyo preferente que le confiere la Constitución. 2. Potenciar los aspectos positivos y enmendar los aspectos negativos. 3. Construir una agenda agraria que promueva el diálogo y la concertación. 4. Enfrentar DECIDIDAMENTE la baja rentabilidad y la competitividad. Esta es la hoja de ruta que se sustenta en 8 ejes centrales: 1. Defensa y apoyo a la Producción Agraria Nacional. 2. Concertación para el Desarrollo Agrario. 3. Fortalecimiento y Desarrollo de la Investigación y Extensión Agropecuaria.	-Todo este plan se ha ido concretando en sucesivas leyes y decretos aunque contenía muchas medidas que fueron recogidas de manera invariable en el desarrollo legal que se ha ido haciendo desde entonces. Si bien el apoyo a la producción nacional aparece como el primero de los ejes, sin embargo es el aspecto de la competitividad y el desarrollo agroexportador el que predomina realmente en el planteamiento de fondo.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
		4. Planificación Estratégica y Sistema de Orientación al Productor. 5. Fortalecimiento de las Organizaciones Empresariales de los Productores en Cadenas Productivas. 6. Mejoramiento y ampliación de Servicios Financiero. 7. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y protección del medio ambiente.	
3.1 Tierras	Tras el proceso de deterioro en la aplicación de la ley de reforma agraria del año 1995. La Ley 28150 publicada en enero de 2004 crea una comisión encargada de revisar la legislación de las comunidades campesinas y nativas. Aprueban cuatro leyes que afectan la propiedad rural: -Ley 28258 de 26 de junio de 2006 de reversión al Estado de los predios rústicos adquiridos a título gratuito. -Ley 28867 de 12 de enero de 2006 que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado adjudicados a título oneroso con fines agrarios ocupados por asentamientos humanos. -Ley 28685 que regula la declaración de abandono legal de las tierras de las comunidades	La orientación es la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que es el requisito imprescindible para la extensión del mercado de tierras. -Revierte al estado los predios abandonados que no cumplen con el fin para el que fueron adjudicados. Las comunidades nativas se rigen por sus normas por lo tanto no se aplica este decreto a sus tierras. -Declara la reversión de predios rústicos entregados a cambio de dinero y que no han sido usados para el fin descrito al dominio del Estado. -Amplía el plazo para legalizar las ocupaciones de las tierras comunales (31.12.2004). Incorpora el art 10 A, a la ley de titulación de comunidades campesinas de la costa. Modifica los art 11 y 13 de la ley 26845. -Declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal respecto de terrenos ocupados por posesionarios informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión. Establece los mecanismos para facilitar el acceso al suelo de los predios mediante el saneamiento físico-legal y la ejecución de proyectos sobre terrenos de comunidades campesinas de la costa, entre otros.	-Después de meses de protestas las comunidades amazónicas lograron la derogación de este conjunto de leyes y que se volviera a la Ley de Tierras del año 1995. El panorama no es mejor pero al menos no avanzó el proceso de dotación de seguridad jurídica al que, con intuición política, se oponían todas las organizaciones.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
	campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos y otras formas informales de posesión. -Ley 28687 de 17 de marzo de 2006 de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.	-Declara la creación de un Banco de Tierras formado por terrenos eriazos del Estado, privados o de comunidades campesinas de la costa. -Se trataba de extender la frontera agrícola extendiendo el monocultivo de productos destinados a la industria y a la producción de etanol.	
Tierras eriazas. *Son las tierras declaradas por el Ministerio de Agricultura de potencialidad agrícola pero que hoy por hoy no se pueden aprovechar por sequía o exceso de agua. La propiedad es del estado salvo las que están dentro de las comunidades indígenas y nativas.*	El Reglamento del año 1997 que desarrollaba la Ley de Tierras del año 1995 establecía que el Instituto Nacional de Recursos Naturales levantaría un mapa de tierras eriazas con el fin de continuar con la adjudicación a particulares para ampliar la fronteras agrícola Este mapa no se ha levantado pero se creó primero una institución llamada CEPRI de tierras eriazas y luego la COPRI que ha desarrollado varios remates poco a poco.		-Las tierras eriazas serán destinadas a la extensión de un modelo agroindustrial. -El balance de tierras adjudicadas y puestas en producción no es positivo Por ejemplo, uno de los proyectos de irrigación más publicitados, promovido por el Estado con el nombre de Chavimochic, se tuvo que subastar varias veces, rebajar el precio, parcelar y al final solo un 20% de las tierras están en producción.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
Saneamiento de Tierras	El estado sigue con este planteamiento y en el año 2008 publicó DL 994 de 13 de marzo de 2008.	-La intención es favorecer la inversión privada para la irrigación de tierras eriazas a cambio de la adjudicación beneficiosa. A cambio el COFROPI se encargará del saneamiento fiscal de las tierras. -Un aspecto muy criticado del decreto contenido en el art 3.3 fue que estableció que todas las tierras eriazas eran del estado salvo las que tuvieran título del registro público pero en Perú esta inscripción no es obligatoria. Las más afectadas eran las comunidades nativas de la Costa propietarias de amplios tierras eriazas pero sin título.	-La protesta de las comunidades indígenas y nativas fue amplia. Al final el DL 1064 del año 2009, derogado recientemente, modificó el art 3.3. que ahora establece que, las tierras eriazas son propiedad del estado salvo las que dispongan de título público o comunal (reconocimiento por parte de las comunidades nativas). -Los sucesivos gobiernos de la etapa neoliberal hasta la fecha han invertido ingentes esfuerzos en este tema.
	-D. Legislativo 667 o Ley de registro de predios rurales de 1991 se completó con el Proyecto de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PTRT I) del año 1992 promovido por Fujimori. -Ha habido un PTRT II ejecutado entre los años 2002 a 2006 con dinero del BID y actualmente acaba de entrar en vigor el PTRT III.	-En el marco de la liberalización económica y desde el gobierno de Fujimori la tendencia de todos los gobiernos es volver al sistema por el cual solo el registro público demuestra la propiedad. La última base estadística disponible es el Censo Nacional Agropecuario de 1994. De los 5 millones de parcelas, tan solo 560.000 tienen título. -Procedimiento simplificado solo aplicable a predios de particulares para el reconocimiento de los predios que fueran poseídos por tiempo superior a 5 años. La inscripción se convertía automáticamente en posesión si no había alguna protesta.	
	-D. Legislativo 1089 de diciembre de 2007, régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.	-En el segundo programa se amplió el proceso a 500 comunidades campesinas y demarcación de 9 comunidades nativas. -COFROPI se constituye en el único organismo con facultades para desarrollar el proceso de formalización y titulación de todo tipo de tierras incluidas las eriazas.	-Esta ley ha sido recurrida por los gobiernos regionales. -La aplicación de la ley ha sido amplia en el año 2009 solo quedaban 570 comunidades sin título.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3.2 Aguas	Ley 29338 de Recursos Hídricos de 31 de marzo de 2009. Se pone fin al proceso que se había puesto en marcha en el año 1993 con el anuncio de Fujimori de cambiar la Ley General de Aguas. Es una ley con bastantes elementos positivos y que ha incorporado materialmente muchas reclamaciones de las organizaciones sociales. Es una ley extensa y compleja. Tiene 125 artículos, a los que se deben sumar otras normas, contenidas en el Título Preliminar y las Disposiciones Complementarias. Trae 12 Disposiciones Complementarias Finales, 2 Disposiciones Complementarias Transitorias y 1 Disposición Complementaria Derogatoria (por la que se deroga el D.L. 17752, la 3ª. Disp. Comp. y Transitoria de D.L. 1007 y los DDLL 1081 y 1083).	-Aunque se le critica lo apresurado de su aprobación casi sin discusión en el Congreso y se le acusa de buscar la privatización del recurso, sin embargo el art 2 establece que no cabe ninguna posibilidad para la apropiación privada del recurso. El agua se constituye en patrimonio de la nación. El dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible. Es un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el interés público y ambiental. -Sí se permite la concesión y administración de algún servicio, y la ley promueve la inversión privada sobre todo en obras de infraestructura y en la mejora del aprovechamiento.	-Antes de la aprobación de la ley ya había distintas formas en las cuales se había ido extendiendo la privatización de las aguas que podían agruparse en tres tipos: 1. Reglamento de Organizaciones de Usuarios de 1989 que encargaba a estas organizaciones muchas tareas de gestión de aguas sobre todo rurales y de riego, que antes eran exclusiva competencia de la autoridad públicas. 2. Empresas privadas se encargarán de grandes obras de mantenimiento y servicio. El más conocido fue la operación y mantenimiento de las obras de Chancay-Lambayeque y Jetequepeque y Zaña. 3. Concesión del servicio de agua pública y alcantarillado. Esta forma de privatización preocupa mucho a la población porque implica una subida del precio del servicio altísima. Ciudad de Tambó se ha concluido pero está en proyecto también para las ciudades de Piura y Huancayo. -Las organizaciones sociales están muy vigilantes con este proceso y el gobierno ha tenido que corregir en varias ocasiones los Decretos publicados por temor a las movilizaciones. En junio de 2008 se publicó el DL Nº 1081 que crea un Sistema Nacional de Gestión de Aguas con una Autoridad Nacional del Agua, pero no prevé la participación de las organizaciones sociales lo que fue contestado por ellas. Estas protestas hicieron rectificar al gobierno que emitió un segundo DL 1083 estableciendo la participación. La Ley de Recursos Hídricos

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
			ha derogado estos decretos pero ha incluido su contenido fortaleciendo los aspectos de buena gestión del agua. Los concesionarios de aguas deben presentar un plan de aprovechamiento del agua acorde con los estándares de calidad de la Autoridad. Esta medida puede ser positiva aunque es de muy difícil cumplimiento para las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas. Los temas de pelea en el desarrollo de la ley son: -Mayor participación de las organizaciones de usuarios y usuarias. -Temas de la Gestión de Cuenca a través de los Consejos. Deberá ser descentralizada. En esto se juega mucho del futuro, sobre todo, en el medio rural y en el mundo campesino. -Unido a lo anterior está el hecho de que la ley reconoce a las comunidades campesinas y nativas no solo el derecho sobre las aguas sino competencias similares a las de las organizaciones de usuarios y usuarias. -Conflictos por el Agua. El tribunal de Resolución de controversias Hídricas se ha quedado como una mera instancia administrativa y, por el calado del tema y por los conflictos posibles, sobre todo entre comunidades campesinas y nativas con grandes empresas extractivas y concesionarias, debe tener mayor importancia objetiva.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
Aguas de uso agrícola	**Programas para acceder a irrigación para campesinos y campesinas**	**PRIMERA:** Programa masivo de formalización de derechos de agua, para que los usuarios no sólo dispongan de permisos, sino también de licencias. Actualmente, sólo 60,000 de 1.200.000 mil usuarios dispone de licencias. La meta es otorgar 200,000 licencias en los valles de la Costa, finalizando este programa al término de este Gobierno. **SEGUNDO:** Relanzar el Programa Subsectorial de Irrigación- PSI por US$ 110 millones, con el financiamiento del Tesoro Público, Banco Mundial, el JBIC del Japón y el aporte de los usuarios, para formalizar derechos de agua, promover el riego tecnificado y capacitar organizaciones de usuarios, en los próximos 6 años. **TERCERA:** Ejecutar la primera etapa del "Programa Nacional de Aprovechamiento de Aguas Subterráneas" (PRONASUB), entregando a los productores en el presente año 750 equipos de bombeo valorizados en US$ 3 millones, en condiciones excepcionales de financiamiento.	
3.3 Bosques	-En los años posteriores a la dictadura militar se hizo un desarrollo legal importante de este tema, aprobándose en el año 1975 La ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308 del año 2000. El Reglamento de dicha Ley fue aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG, que se publicó en abril de 2001. Hasta esta fecha lo que se mantenía era un régimen que supuestamente favorecía a los pequeños propietarios pero que en el fondo promovía la irregularidad de la que se beneficiaban las grandes empresas madereras.	Los principios sobre los que se basa la nueva ley son: -Concepto de Patrimonio Forestal de la Nación. Todas las tierras forestales, con o sin cubierta boscosa son dominio del Estado.	-La aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre requería, sin embargo, de un aparato estatal fuerte. Se encarga la autoridad forestal al INRENA, a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre. Se ha visto que, ante la evidente limitación de recursos y de presupuesto asignado al INRENA, los planteamientos de la ley quedan tan solo en el discurso. -En este contexto comenzaron las concesiones con la oposición de las autoridades locales que pedían volver al esquema anterior en defensa del pequeño campesinado y colonos y sus derechos. A esta situación se le unen verdaderas mafias donde estaban involucradas autoridades, policías y funcionarios del INRENA.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.4 Áreas naturales protegidas	-Nueva Ley Forestal y de Fauna silvestre por DL 1090 de 28 de junio de 2008. -La Ley de Áreas Naturales Protegidas, Nº 26834. Su reglamento fue aprobado en junio de 2001, mediante el Decreto Supremo 038- 2001-AG. La Ley de Áreas Naturales Protegidas fue complementada el mismo mes por la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Nº 26839. El reglamento de este nueva ley se aprobó en junio de 2001, a través del Decreto Supremo 068-2001-PCM.	-Excluye de la consideración de patrimonio forestal las tierras forestales sin cubierta boscosa.	-Mediante el Decreto Legislativo 1079, publicado el 25 de junio, la autoridad competente sobre recursos forestales, de fauna silvestre y servicios ambientales en Áreas Naturales Protegidas será en adelante el Ministerio del Ambiente. La norma representa un paso hacia la formación e institucionalización del recientemente creado Ministerio.
3.5 Producción Agraria Ecológica	-Ley 29196, Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica de enero de 2008.	-Objetivo de la ley: *"Desarrollar e impulsar la producción orgánica como una de las alternativas de desarrollo económico y social del país, coadyuvando a la mejora de la calidad de vida de los productores y consumidores, y a la superación de la pobreza."*	-No se ha desarrollado el reglamento que debía haberse aprobado en 60 días desde la publicación de la ley. Esto implica que no se puede aplicar. -Dentro de los aspectos a reglamentar esta todo el sistema de certificación y control a través del Consejo Nacional de Productores Orgánicos y los Consejos Regionales. En estos consejos debería participar activamente las comunidades campesinas y nativas y las organizaciones. Estos consejos deberían elaborar el Plan Nacional Concertado para la promoción de la agricultura orgánica. Nada de esto ha avanzado.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.6 Producción Agraria	Por el contrario, el Estado ha puesto verdadero interés en desarrollar todo un marco legal para el desarrollo de la agricultura industrial y para garantizar el posicionamiento de la agricultura en los mercados internacionales.		
	-D. Legislativo 1060 de 28 de junio de 2008 que regula la creación del Instituto Nacional de Innovación Agraria.	-Crea un instituto encargado del desarrollo de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria con la finalidad de impulsar la modernización y la competitividad del sector agropecuario. El sistema de innovación agraria está integrado por los Ministerios de Agricultura y Educación, y además está participado por instancias de gobiernos regionales y locales, universidades públicas y privadas, organizaciones de productores agrarios. Asume el control sobre la política de semillas.	-El planteamiento respecto al concepto de tecnología del contenido del documento legal se circunscribe al de desarrollo agroindustrial.
	-Decreto Legislativo 1059, publicado el 28 de junio de 2008, aprueba la nueva Ley General de Sanidad Agraria.	-La prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades en vegetales y animales que representan riesgo para la vida, la salud de las personas y los animales y la prevención de los vegetales. -Regular la producción, comercialización, uso y disposición final de insumos agrarios, a fin de fomentar la competitividad de la agricultura nacional. Establece arancel 0 para la importación de cualquier insumo desde plaguicidas hasta tractores o bombas de riego. -Promover la aplicación del manejo integrado de plagas para el aseguramiento de la producción agropecuaria nacional, según estándares de competitividad, y según lo dispuesto en las políticas de Estado.	-El planteamiento es adecuar la normativa nacional de forma que cumpla con las normas del acuerdo de la OMC de medidas sanitarias y fitosanitarias y del codex alimentarius.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
	-El Decreto Legislativo 1062 de 28 de junio de 2008 de seguridad e inocuidad de los alimento.	*La nueva Ley de Sanidad Agraria favorece la entrada y uso de Plaguicidas Químicos de Uso Agrario, mediante la adopción de las siguientes medidas:* -Se permite la entrada de plaguicidas extremadamente peligrosos de tipo 1A y 1B (ya que dice que se restringirá o prohibirá su uso bajo la condición de que se cuenten con alternativas técnicas o económicas). Cuando estos plaguicidas deberían estar prohibidos sin condiciones. -Se limitan, una vez aprobados los plaguicidas, las llamadas Actividades Pos-registro que se refieren al monitoreo de los mismos, la realización de estudios de toxicidad para la salud (intoxicación por plaguicidas, vigilancia de los niveles de residuos por plaguicidas en los alimentos) y de estudios medioambientales. -Establece el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con el propósito de proteger la vida y la salud de las personas, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria, incluido los piensos.	-La vía es la relajación de los mecanismos de control y seguridad en la autorización, entrada y uso de plaguicidas y pesticidas. Este relajamiento choca con la intención de impulso real a la agricultura orgánica.
3.6 Agrocombustibles	-Diversas medidas dispersas en apoyo a la producción nacional.	-En el marco de las negociaciones comerciales. Defender la producción nacional, estableciendo los máximos plazos de desgravación y buscando los máximos niveles arancelarios posibles para productos sensibles. Utilizar los mecanismos de protección como el sistema de franja de precios, las salvaguardias y los derechos compensatorios, frente a los subsidios y otras distorsiones internacionales.	-Estos mecanismos no están cumpliendo el objetivo final para el que fueron diseñados, aunque son medidas que pueden ser positivas.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
		-El PRONAA, comprará este año 49 mil toneladas de alimentos a pequeños productores, y los municipios otras 22 mil toneladas. -Los Ministerios de Salud, Defensa, e Interior, comprarán este año 695 millones de soles en productos agropecuarios y agroindustriales de origen nacional. -Perfeccionar los mecanismos de fiscalización para el estricto cumplimiento en la adquisición de productos agrarios locales por parte de las municipalidades.	
	-Ley de Promoción de Biocombustibles Nº 28054 del año 2008.	-Apuesta decidida por la producción en una ley llena de tópicos sobre las alternativas que representan estos cultivos para la lucha contras la pobreza campesina, la sostenibilidad ambiental y la autosuficiencia energética. -Contempla incentivos sobre todo en la exoneración de tasas, impuestos y otras medidas que facilita este tipo de cultivos.	-La ley ha generado una expectativa nacional en este tema sin generar el debate necesario. El planteamiento del gobierno es claro en este sentido.
	-D. Supremo 016 – 2008 – AG que promueve la instalación de cultivos destinados a los biocombustibles en la selva y en la ceja de selva.		-Adjudicación directa de 5.000 Has de tierras eriazas propiedad del estado a la empresa Maple para instalar una planta de procesamiento en las inmediaciones de Lima. -El proceso de movilización está siendo muy fuerte y ha sido el detonante para que todas las organizaciones sociales y campesinas empiecen a ser consciente de todo el marco legal y político que se ha construido.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
3.8 Semillas	-Decreto Legislativo 1080 de 28 de junio de 2008 que modifica la Ley General de Semillas 27262 en múltiples cuestiones que van desde la autoridad y control hasta la producción y terminología. -Se ha publicado el Reglamento de la Ley General de Semillas a través del Decreto Supremo 026 – 2008 – AG.		-La autoridad en materia de semillas pasa al Instituto de Innovación Agraria y, por lo tanto, cambia su concepción al quedar sometido a la lógica del proceso de modernización agraria. -Se cuestiona que un instituto que, al mismo tiempo es productor de semillas, pueda emitir opiniones imparciales. -Se teme que este cambio de autoridad favorezca el ingreso de semillas transgénicas en el país. El marco normativo que se crea permite la autorización en el momento en el que el debate esté en el punto adecuado para permitirlo. Se rebajan las medidas de control y registro de entrada de semillas y material vegetativo en el país por parte de la autoridad nacional de semillas.
3.9 Desarrollo económico rural	-Ley 28298 de 2004 Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural. Dentro del paquete de decretos legislativos aprobados en el año 2008 varios de ellos promovían la inversión privada en la agricultura y la capitalización. -DL 994 de 28 de junio de 2008 de irrigación de tierras eriazas ubicadas en la costa.	-Pretendía el desarrollo endógeno a partir de la creación de empresas agrarias con tierra adjudicada con una dimensión no inferior a 400 Has, bajo la forma de sociedades anónimas con el nombre de Empresas Productivas Capitalizadas.	-La ley nunca fue reglamentada por lo tanto no pudo ser aplicada.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)

ÁMBITO NORMATIVO	MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL	CONTENIDO	APLICACIÓN Y VALORACIÓN
3.10 Crédito	-D. Legislativo 1077 de 28 de junio de 2008. Programa de Compensación para la Competitividad publicado el 28 de junio de 2008.	-Considera como beneficiarios de este Programa a los medianos y pequeños productores agrarios de todo el país que desarrollen sus actividades en unidades productivas sostenibles, pudiendo abarcar todo tipo de producto, incluyendo de manera explícita al algodón, maíz amarillo duro y trigo. El presupuesto es de 700 millones de $US por año.	-Vigencia de cinco años prorrogables por acuerdo del poder ejecutivo.
		-Para acceder a este apoyo los campesinos y campesinas pueden utilizar cualquier organización y estructura asociativa agraria.	-Esta legislación apuesta por un tipo de organización agraria desideologizada y centrada sólo en cuestiones puramente económicas.
	-Decreto Legislativo 1020, publicado el 10 de junio de 2008, orientado a la Promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.	-Deroga tres leyes sumamente importantes: la Ley 28600, que creó el Programa Nacional de Promoción a la Formalización del Comercio Algodonero; la Ley 28811, que creó el Programa de Compensaciones para Productores de Algodón, Maíz Amarillo Duro y Trigo; y la Ley 28812 que creó el Programa de Formalización para la Competitividad de la Cadena del Maíz Amarillo Duro – Avícola – Porcícola. Las leyes derogadas, sobre todo la primera, la Ley 28600, fueron resultado de complejas gestiones llevadas a cabo sobre todo por los productores algodoneros, para paliar los efectos de la apertura del mercado nacional a los tratados de libre comercio.	-Esta derogación ha sido muy contestada por los medianos y pequeños productores que se han quedado sin salvaguardas de protección ante los acuerdos de liberalización. Son un retroceso en las políticas agrarias de protección. Asociación Nacional de Productores de Algodón.
		-El Decreto define lo que se entiende por “Unidad Productiva Sostenible”. En Perú se calcula la unidad sostenible aquella que dispone de 20 Has de tierra aprovechable.	-La norma es positiva, pero va destinada al grupo de campesinos y campesinas que se encuentran en una situación intermedia (12 a 20 Has) y no da ninguna solución para el campesinado que venderá sus tierras y se quedará sin absolutamente nada.
		-El Decreto promueve la asociatividad agraria a través de la creación de entidades asociativas agrarias, las cuales no cuentan con personalidad jurídica y sólo se les reconoce capacidad para gestionar créditos colectivamente pero, para ello, cada asociado o asociada tiene que aportar una cantidad en garantía.	

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
		-Crea un Fideicomiso de Gobiernos Regionales para garantizar los créditos concedidos a estas entidades pero con fondos de los Gobiernos Regionales. -El Decreto también establece la creación de un fondo para financiar la compra de terrenos vecinos para crear unidades sostenibles.	
3.11 Concertación agraria	-DL 1087 de 2008 marco institucional agropecuario.	-Se ha ampliado la representación del CONACA de 6 a 32 gremios, y para el debate descentralizado de las políticas agrarias, se sumarán los Consejos regionales de Concertación Agraria (CORECAS). -Establece los Consejos Nacionales por Producto o Línea de Productos, como el Café y Algodón.	-Se han aplicado las dos medidas y sobre todo la segunda está permitiendo un amplio marco de discusión y diálogo.
3.12 Comercialización	-Decretos 28 de junio de 2008 (paquete de 10 DL)	-Apoyar a los productores en la organización, construcción y operación de centros de acopio, infraestructura de almacenamiento, plantas de selección, conservación y transformación de productos agrarios en el ámbito rural. Al año han sido 110 millones de $US. -Incrementar la participación de productores agrarios organizados en la Bolsa de Productos, incluyendo las compras estatales. -Concretar el Programa de Servicios de Apoyo para acceder a mercados por 27 millones US$, con financiamiento del BID, para reforzar el Sistema de Información Agraria, fortalecer la Agencia Agraria como ventanilla única de servicios agropecuarios y crear Centros de Asesoría Empresarial para negocios rurales.	-El gasto se ha efectuado; habría que ver como ha sido para tener una correcta valoración. -Apenas se ha desarrollado con apoyo público. Ha sido más un sumatorio de proyectos desarrollado por ONGDs con apoyo de la cooperación internacional.

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA. PERU (Abarca el Gobierno de Alan García 2002 – 2010)			
ÁMBITO NORMATIVO	**MEDIDA O INSTRUMENTO LEGAL**	**CONTENIDO**	**APLICACIÓN Y VALORACIÓN**
		-Promover los mercados agrarios con el programa "Los Productos de Mi Tierra" , un plan nacional de ferias en alianza con los gobierno regionales y locales. -Se ha modificado el Reglamento de la Ley de la Vicuña, para hacer más transparente la comercialización de la fibra de vicuña y fortalecer los comités regionales de manejadores de este recurso. (Firma Decreto Supremo). -Para la región Puno, en alianza con el CITE Alpaca y la Asociación de Productores de Alpaca, se ha destinado 5 millones de soles para la comercialización directa y procesamiento de la fibra de alpaca, mejorando así la calidad del producto con mayor valor agregado de cara a lograr mejores precios para los productores. (Decreto Supremo publicado). -Para el apoyo de la comercialización directa del algodón Tanguis, se utilizará un millón de dólares de los recursos del FRASA, como mecanismo de defensa de sus precios. Asimismo se pretende continuar con el Programa de Formalización iniciado en el año 2004.	

Fuente. Elaboración a partir de documentos sobre la realidad agraria del Perú extraídos de la página web del Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca

3.2 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS A LO LARGO DEL SIGLO XX

El análisis de las políticas agrarias quedaría incompleto sin tener una visión histórica. Una de las primeras cuestiones es ser consciente de la evolución en el planteamiento de las políticas agrarias sobre todo a lo largo del siglo XX, para luego ser consciente del punto en el que estamos y, posteriormente, valorar si existen semejanzas o diferencias entre los gobiernos revolucionarios que, en algunos casos, llegaron al poder de países tanto americanos como asiáticos o africanos durante los años 60 y 80, y los gobiernos populares de izquierdas que, en este momento, pretenden concretar este nuevo desarrollo. Por otra parte, es necesario calibrar y revisar el pensamiento de la izquierda que alcanza el poder en aquellos años respecto al propio sector agropecuario y el papel que juega dentro de la estructura social. Estas dos cuestiones son cruciales para poder reflexionar sobre un pretendido giro hacia la soberanía alimentaria de las políticas públicas.

De forma muy sencilla trataremos de reproducir un análisis de esta evolución en diferentes etapas. Para la identificación de estas etapas haremos una división general de los periodos que luego se concretarán en periodos en función de la realidad histórica concreta de los países que ponemos como ejemplos:

Primera etapa. Etapa de expansión del capitalismo internacional. Etapa postcolonial. Esta se extiende a lo largo de un periodo extenso de tiempo y dependerá mucho del contexto geográfico. En el caso de América Latina se extiende desde finales del siglo XIX hasta prácticamente los años 30. En el caso de Asia y África se desarrolla desde los años 40-50 del siglo XX y, sobre todo en África, a partir de 1960. Los países que alcanzan la independencia se encuentran con una economía agrícola basada en las plantaciones propiedad de una clase criolla oligárquica o en manos de capitales o personas extranjeras que mantienen el sistema de producción. Su inserción en el mercado mundial ha sido a través de la exportación de unos pocos productos (cacao, azúcar, algodón, café, caucho y otros…) en un contexto en el que las relaciones de intercambio les son favorables debido al alto precio de las materas primas. El desarrollo se basa en el ingreso de divisas por lo que tratan de mantener este sistema productivo que, sin embargo, genera una enorme desigualdad social y alta conflictividad.

Segunda etapa. Etapa Nacionalista. Del Keynesianismo a la Teoría de la dependencia. Industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La crisis del 29 de EEUU inicia una nueva etapa del pensamiento económico. Keynes inaugura la doctrina basada en la intervención pública que se adapta y extiende al resto de América Latina a través de la doctrina de Raul Prebish con la CEPAL. Sobre la base de su teoría económica se desarrollará la versión marxista bautizada como teoría de la dependencia que además saltará tanto a Asia como al continente africano sobre todo de la mano de gobiernos socialistas en los años 60 y 70. La industrialización por sustitución de importaciones es el modelo económico que proponen. En este modelo la agricultura juega el papel de ser el sector sobre el cual desarrollar el proceso de acumulación. Es decir, es necesario desarrollar el sector agropecuario en tanto en cuanto esto nos permite financiar y apoyar el desarrollo de la industria. Para ello hace falta intervenir en la agricultura, entre otras cosas, con instituciones, políticas y apoyos para desmantelar el sector oligárquico que es, por definición, ineficiente.

Tercera etapa. Etapa neoliberal. Consenso de Washington y ajuste estructural. El modelo ISI entra en una fase de deterioro debido a múltiples factores lo que, unido a otros elementos, lo hacen fracasar. La Crisis de la Deuda iniciada en México en el año 1980 hace acelerar un proceso que esperaban los capitales internacionales desde hacía algunos años. Se imponen los Planes de Ajuste estructural con el desmantelamiento del Estado y de sus instituciones y

servicios y, en este proceso, la política agrícola es sacrificada. La ronda de negociaciones para la liberalización del comercio mundial completa un escenario ultraliberal en lo económico y conservador en lo social.

Cuarta etapa. A partir del año 1996 con la Cumbre Mundial de la Alimentación promovida por FAO y, sobre todo, a partir del año 2000 con la Declaración de Objetivos del Milenio por parte de Naciones Unidas se comienza a asumir el fracaso de las políticas neoliberales en el campo y el impacto sobre la pobreza rural. La subida al poder en el año 2001 de Lula en Brasil seguida de otros cambios en el continente americano parece anunciar nuevos retos para el sector agropecuario y un regreso a tesis más sociales.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
Objetivo político. Consolidar el papel de la nación en el contexto mundial de creciente intercambio de mercancías. **Papel de la agricultura.** La agricultura es el sector a partir de la cual insertarse en el capitalismo internacional. La exportación de materias primas garantiza divisas y liquidez para sostener la sociedad postcolonial y las necesidades básicas del Estado. Los dividendos producidos se invierten sobre todo en el extranjero. **Modelo productivo.** La plantación como unidad económica agroexportadora especializada según la vocación de cada región y país garantiza la ventaja competitiva en el mercado internacional. Los pequeños campesinos y campesinas son trabajadores independientes de las plantaciones, pero que han conseguido un pedazo de tierra con el que sostener la alimentación de sus familias, de manera que el modelo es más eficiente que la esclavitud puesto que los costos de mantenimiento de la fuerza de trabajo son menores.	**Objetivo político.** Lograr un desarrollo de las fuerzas productivas internas de cada país que rompiera la dependencia de las potencias centrales. Para ello el modelo se construye desde el objetivo de la industrialización al cual el resto son instrumentales. Necesita generar un mercado cautivo de potenciales personas consumidoras y productoras. Barreras arancelarias a los bienes producidos en el interior y aranceles bajos a los bienes de consumo que la industria nacional no produce. Capital financiero para promover el desarrollo industrial a partir de la creación de bancos estatales y desarrollo infraestructuras que potencien el modelo. Estado fuerte e interventor. **Papel de la agricultura.** Instrumental al modelo. Elevar el nivel de vida de la clase campesina para extender las posibilidades del consumo interno y garantizar la producción de alimentos baratos para las ciudades. No existe una política agraria definida puesto que, al buscar el desarrollo industrial, las medidas pueden ser contradictorias para el campo. En este	**Objetivo político.** Liberalizar la economía para lograr el desarrollo de las fuerzas capitalistas que no pueden continuar extendiéndose en el marco de un modelo que les limita. Estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y desregulación de los mercados tanto de materias primas como financieros, reducción del gasto público y de las funciones del estado y confiar la economía a las fuerzas del mercado. **Papel de la agricultura.** Es un sector más de la economía que se regirá por los mismos principios que el resto de competitividad y ventaja comparativa. Al mismo tiempo la agricultura como sector ha sobrevivido según estos analistas apoyada con múltiples muletas muy costosas y que han hecho quebrar las arcas de los Estados. **Modelo productivo.** El modelo productivo impulsado, basado en la intensificación de la tecnología y el capital, se ha expandido hasta límites antes inimaginables como el caso de la biotecnología. Es un modelo que prescinde del campesino y campesina como	**Objetivo político.** Nuevo modelo de desarrollo autocentrado basado en las potencialidades nacionales y que genere beneficios para toda la sociedad con un desarrollo más equitativo. Se revisan todas las medidas neoliberales del periodo anterior pero de forma pausada. El ritmo es muy diferente en cada contexto con la intención de no alarmar a los mercados internacionales ni generar una conciencia opuesta a los cambios. La industrialización ya no es el objetivo último, pero, sin embargo, la explotación de los recursos naturales (entre ellos los minerales) asume el nuevo rol de motor de la economía. Esta concepción en ocasiones genera contradicciones. Los objetivos se justifican desde la realización de los derechos humanos en especial del derecho humano a la alimentación, pero también los derechos indígenas y del Buen Vivir. **Papel de la agricultura.** Las bases campesinas e indígenas sustentan estos

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
Reforma agraria. No hay Reforma Agraria. En algunos países se produjo solamente un cambio de titularidad de una clase dominante extranjera a otra clase dominante criolla. **Extensión Agraria.** La tecnología para mejorar la producción procedía en general de saberes especializados que se desarrollaban en los países centrales y se aplicaban en los países productores **Mecanismos de regulación.** No existe mecanismo de regulación. El mercado mundial era el punto de mira y en él la competencia era el eje regulador. **Clases beneficiarias.** Oligarquía terrateniente que había asumido el poder tras la independencia y que se mantuvo durante varias decenas de años.	sentido, el objetivo de pacificar el campo y elevar el nivel de vida del campesinado puede confundir. **Modelo productivo.** Unidades de producción más eficientes. Se desarrollaron múltiples modelos que van desde el cooperativista, hasta el empresarial pasando por las granjas de producción. El objetivo es mejorar la productividad. Considera la agricultura campesina como ineficiente e improductiva. **Reforma agraria.** Se utilizó como el principal instrumento para elevar el nivel de vida del campesinado, mejorar la productividad y pacificar socialmente el medio rural. En algunos casos fueron muy radicales y lograron acabar con el latifundio y la clase que lo sustentaba. **Extensión Agraria.** La extensión agraria pública era el modelo elegido para apoyar la mejora de la productividad en el campo y el paquete tecnológico de la revolución verde se consideraba apropiado para los objetivos.	actor del proceso productivo, poniendo la fuerza en la comercialización y distribución de alimentos integrando la cadena agroalimentaria bajo el control de la multinacional. **Reforma agraria.** Es necesario romper con la rigidez del mercado de la tierra y abrir el espacio a la inversión privada para expandir el modelo industrial y lograr producir alimentos a precios más baratos. El modelo de reforma agraria vía mercado se impulsa con diferentes modelos: bancos de tierras, fondos de tierras, arrendamientos… **Extensión Agraria.** Se eliminan los sistemas de extensión agraria y se sustituyen por las empresas privadas que, en su papel de comerciales, asesoran a los campesinos y campesinas sobre la producción y los insumos. **Mecanismos de regulación.** Se suprimen todos los mecanismos de regulación de manera progresiva; sin embargo, se mantienen los instrumentos de subvención a los insumos y los créditos para la inversión productiva y la mejora tecnológica.	nuevos gobiernos y la agricultura adquiere valor en sí misma y no con carácter instrumental. Es el motor económico de las zonas rurales, genera sinergias en las zonas intermedias y en las periurbanas, y garantiza y permite superar el hambre y la malnutrición. El sector adquiere importancia estratégica como equilibrador social y en su perspectiva de soberanía nacional. **Modelo productivo.** Se recupera el valor del modelo campesino e indígena y la necesidad de apoyar a la agricultura familiar como unidad productiva más adecuada para el objetivo de restablecer un tejido productivo desmantelado anteriormente. En este camino se buscan articular instrumentos de planificación de la producción y la economía agraria a nivel nacional. Se valora el modelo agroecológico, pero no se hace una opción por el de forma radical. **Reforma agraria.** Se reactivan las políticas redistributivas de reforma agraria aunque sin la radicalidad de los modelos de los años 60. La reforma agraria aparece muy

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

MODELO POSTCOLONIAL AGROEXPORTADOR	MODELO INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES	MODELO NEOLIBERAL	MODELO SOBERANISTA Y POPULAR
	Mecanismos de regulación. Aranceles elevados para alimentos de producción interna, aranceles bajos para productos no disponibles, control de precios interno para suministrar alimentos baratos a las ciudades. Se potencia la exportación para conseguir divisas pero se establece un control sobre la disponibilidad. **Clases beneficiarias.** El modelo trata de desbancar a la clase oligárquica tradicional y crear una nueva clase media y burguesa industrial que, en el caso de la agricultura, significa la creación de una nueva burguesía agraria que, dedicada a la exportación, sigue siendo beneficiada. Por otro lado, la clase campesina ve mejorar sus condiciones de vida y los trabajadores y trabajadoras agrícolas se ven favorecidas por códigos de trabajo más favorables.	**Clases beneficiarias.** La gran producción agropecuaria y, sobre todo, nace la agroindustria internacional como un nuevo sector dentro de las multinacionales.	vinculada al desarrollo rural, a la consolidación de estructuras económicas diversificadas en el campo e incluye el fortalecimiento de los sistemas de crédito y comercialización. **Extensión Agraria.** Se potencian los sistemas de extensión basados en la transferencia del conocimiento entre campesinos y campesinas basadas en experiencias exitosas. **Mecanismos de regulación.** Se pretenden activar mecanismos de regulación del mercado pero a nivel interno: sistemas de almacenamiento público, regulación de precios internos, red de mercados populares o centros de compra así como contratos vinculados con la industria agroalimentaria. Sin embargo, y salvo en la crisis alimentaria, pocos Estados han tocado los mecanismos externos de comercio. **Clases beneficiarias.** La clase campesina, indígena y las clases populares incluidas el pequeño comercio urbano.

Fuente. Elaboración propia

Si analizamos la evolución de las políticas agrarias en cualquier país comprobaremos como estas cuatro fases se visibilizan. De las tres primeras etapas, la segunda ha tenido un desarrollo temporal muy dependiente de las condiciones políticas de cada país, pero lo sorprendente es que su aplicación se produjo tanto con gobiernos democráticos de izquierdas como el de Jacobo Árbenz en Guatemala, como en contextos de dictadura como la de Paraguay de Stroesner o Trujillo en República Dominicana. En el caso de la cuarta de las etapas es claro que su conformación está todavía en proceso y, si bien podemos pensar que existen signos contradictorios, algunos de ellos ya aparecen de forma clara y constante en todos los casos. Muchos de estos elementos son comunes y en su incorporación han tenido influencia: los acuerdos y trabajo de los organismos internacionales como FAO, el proceso de la crisis alimentaria y sus consecuencias en términos de incremento de la extensión del hambre entre la población rural y, también, las propuestas alternativas del movimiento global de la Vía Campesina y sus aliados. Estos signos de cambio de rumbo aparecen de forma muy clara en el análisis de las políticas introducidas recientemente en Bolivia, Ecuador, Venezuela y también en Nicaragua, Salvador, o Paraguay. Pero, en general, encontramos cambios en este sentido en casi cualquier país, aunque su apuesta soberanista o por la pequeña agricultura familiar se mezcle con el apoyo continuo a la gran producción.

Para poder visibilizar más claramente esta evolución nos fijaremos en los ejemplos de tres países: a) Perú, por el momento de cambio que vive en la actualidad, de forma que podamos tener una visión de lo realizado hasta ahora por los gobiernos sucesivos, b) Honduras, analizando la evolución de las políticas agrarias hasta el golpe de Estado a Zelaya y c) Nicaragua, porque los elementos de cambio se perciben ya desde el gobierno de Alemán, pero se profundizan con el de Daniel Ortega aun sin llegar a ser del todo clara su apuesta.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
-Desarrollo de las grandes haciendas y latifundios con vocación exportadora centrada en varios productos como algodón, azúcar y café. -Creación de los organismos estatales para la promoción de las exportaciones que se encargaban de reducir los impuestos sobre las exportaciones de aquellos productos estratégicos.	-Actores: Empresas asociativas agrarias surgidas de la reforma agraria y campesinado. -1968 a 1980. Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. Entró tras un golpe de estado. Primer periodo del General Juan Velasco. Desarrollo de las fuerzas productivas en el agro pero con la intención de poner las bases para el desarrollo industrial. Por ello, aunque con un carácter muy conciliador, sigue desarrollando la reforma agraria. -Ley de reforma agraria de 1969 en pleno periodo militar. Con esta ley el país realizó una de las reformas agrarias más profundas en América Latina en los últimos 50 años. En 9 años se afectaron 8 millones de Has. Se entregaron 6.810.229 Has. Se crearon 1300 empresas asociativas agrarias, estructuras económicas y organizativas campesinas que constituirían la base del siguiente periodo y que han condicionado todas las decisiones de política agraria tomadas desde el primer gobierno democrático. Esto significa que el 95% de las áreas agrícolas de los valles peruanos	-Actores: productores agrarios primero, luego explotaciones agrarias y finalmente titulares de empresas agrarias. -Gobierno de Belaunde. (1980 – 1985). DL Nº 2. Ley de Promoción y Desarrollo agrario. Marco el inicio de la política neoliberal. Dispuso la finalización de los procesos de afectación de la reforma agraria. Promovió la desactivación de las empresas asociativas agrarias y comenzó las prospecciones y el establecimiento de empresas extractivas en la selva. -Gobierno de Alan García (1985 – 1990) Trató de articular una política heterodoxa. Continuó con el camino marcado por el DLNº2 pero, al mismo tiempo, se reunió con las organizaciones campesinas e indígenas y planteó una política nacional de consumo de productos locales. Sin embargo, en su periodo las importaciones de alimentos se dispararon en Perú y nunca más volvieron hacia atrás. Además desarrolló toda una política de desactivación de la reforma agraria: proceso de parcelación de las cooperativas, proceso de reestructuración de las empresas	-Con Alvaro Toledo se inicia un nuevo periodo en las políticas agrarias. Intenta reorganizar de nuevo el aparato público del Estado con incidencia en el sector agropecuario acompañado por el discurso de valorización de los pueblos indígenas y de la selva. El instrumento más claro de esta política fue la creación del CONAPA. (Comisión Nacional de Pueblos Amazónicos, Andinos y Afroperuanos). -Nuevo gobierno de Alan García. Profundización en la política de inversión en grandes infraestructuras y empresas extractivas favoreciendo el capital extranjero. En el agro ha pretendido ir eliminando todos los vestigios que quedan de un planteamiento más colectivo o asociativo en la producción y ha aprobado una ley que permite el cultivo de transgénicos. Ideología y visión del campesinado. Tres artículos publicados en El Comercio de Lima llaman así a los burócratas, campesinos, maestros y organizaciones sociales y ambientalistas que ni comen ni dejan comer. *"Además existen verdaderas*

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
	fueron afectadas. No obstante el problema agrario subsiste. Este proceso sirvió a los sucesivos gobiernos democráticos desde Belaunde para decir que la reforma agraria había concluido. -Constitución de 1979. Heredera del planteamiento previo. Dedica dos capítulos íntegros al Régimen Agrario y al Régimen de las Comunidades Campesinas y Nativas. Art 156 a 165. Tras la caída del gobierno militar esta constitución no sirve como marco del proceso absolutamente neoliberal que se iniciará en el año 1980.	asociativas entregando tierra a particulares. Se convalidó el proceso de Cuzco y Puno. Sin embargo se aprueban dos leyes importantes: Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de deslinde y titulación de territorios comunales del año 1987. Las empresas públicas agrarias comienzan a acusar toda esta política y empiezan a quebrar: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos y Empresa Nacional de Comercialización de Arroz. -A. Fujimori. DL 653 1991 Deroga la Ley de Reforma Agraria mediante DL 653 estableciendo que la propiedad agraria se regiría por el Código Civil. Amplió los límites de la propiedad privada sobre la tierra y permitió la entrada de empresas extranjeras a la extracción de recursos minerales. Se desvirtuó el principio de conducción directa de la tierra y se permitieron los arrendamientos sin control. Flexibilizó todos los requisitos contenidos en la Ley General de Aguas, respecto a la comercialización y a la contratación de mano de obra asalariada en el campo. Puso en marcha un proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural que, en el fondo, abrió el	*comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales… (…) sus habitantes viven en la extrema pobreza… esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador." "(…) tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento."* -Sector agrícola. Pasar de una agricultura minifundista desarrollada por el campesinado a una de grandes haciendas con alta inversión de capital y tecnología dirigida hacia la exportación.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. PAÍS. PERÚ

AÑOS 30-40	AÑOS 50-80. MODELO ISI	LIBERALIZACIÓN 80-10	ACTUALMENTE
		camino a la liberalización absoluta del mercado de la tierra hasta que en el año 1995 se aprueba la nueva Ley de Tierras 26505. (Ley de promoción de la inversión en actividades económicas en la tierra). -La Ley de Tierra: 1. Ninguna limitación a la propiedad de la tierra. 2. Art. 7 establecía que las empresas mineras antes de comenzar debían llegar a un acuerdo con las comunidades indígenas. Este artículo fue derogado y se sustituyó por la norma de que, en caso de no acuerdo, la autoridad minera resolvería. 3. El Art. 10 disponía la modificación de las comunidades campesinas en el sentido de poder adjudicar las tierras de forma individual. -Al mismo tiempo favorecía medidas de fomento de la inversión privada que eran vistas como necesarias por las comunidades generando una relación clientelista.	
Primeras medidas del gobierno de Ollanta Humala	-Modelo que desarrolle nuestros mercados internos para integrarnos como país. En ese marco proponemos una política agraria de soberanía y seguridad alimentaria que permita la adecuada nutrición del los peruanos. Recapitalización del Banco Nacional Agropecuario (Agrobanco) para activar la línea de crédito a la agricultura familiar. -Desarrollo de un Programa Nacional de "Módulos de Desarrollo Agropecuario" dirigidos a pequeñas agriculturas familiares de diversos sistemas productivos. -La defensa de la soberanía nacional, de nuestro territorio y de nuestros recursos naturales, para que sirvan al desarrollo del Perú y no solo de las grandes empresas. En especial nos comprometemos a una política de soberanía energética.		

Fuente. Elaboración propia a partir de varios documentos diversos sobre el sector agropecuario peruano.

El análisis de las políticas en Nicaragua introduce una nueva fase concerniente al gobierno revolucionario del Frente Sandinista de Liberación Nacional

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
-Nicaragua se incorpora al sistema capitalista desarrollando un sector agroexportador sobre la base de capitales extranjeros, principalmente estadounidenses. Tres actividades cumplían el ciclo del capital agroexportador: -Actividades agroindustriales. Encargadas de procesar productos generados en las plantaciones de café, caña, ajonjolí y piña pero, sobre todo, algodón. Una actividad muy capitalizada y con mucha mano de obra. -Actividad agropecuaria. Encargada de producir los productos requeridos para la exportación. Se utilizaban las mejores tierras del país, sobre todo de la costa del Pacífico y el Centro. La burguesía se desarrolla sobre este sector. -Actividad de producción extensiva. Asiento de los terratenientes y del campesinado pobre. Produce los bienes alimentarios. En este sector es donde se produce la contradicción más clara. Toda esta larga etapa configura una estructura algo diferente a la existente en el resto de la región.	Anastasio Somoza García (Militar-Liberal, 1937-1947) Director de la Guardia Nacional es puesto como presidente por los EEUU. A partir de este momento empieza el proceso de acaparamiento de poder iniciando el periodo más oscuro y largo de la historia nicaragüense. En muchos momentos, a la familia Somoza le interesó poner como paraguas a otros personajes como presidentes: -Leonardo Argüello (Liberal, 1947). Benjamín Lacayo Sacasa (Liberal, 1947). Víctor Manuel Román y Reyes (Liberal, 1947-1950). Manuel Fernando Zurita (Liberal, 1950). Anastasio Somoza García (Militar-Liberal, 1950-1956). Luis Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1956-1963). René Schick Gutiérrez (Liberal, 1963-1966). Lorenzo Guerrero Gutiérrez (Liberal, 1966-1967). Anastasio Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1967-1972). Junta Nacional de Gobierno: Roberto Martínez Lacayo; Fernando Bernabé Agüero Rocha; Edmundo Paguaga Irías; Alfonso Lovo Cordero (1972-1974). Anastasio Somoza Debayle (Militar-Liberal, 1974-1979) Francisco Urcuyo Maliaños (Liberal, 1979).	A partir del 19 de abril de 1979, la cuestión agraria se convierte en la prioridad fundamental del nuevo gobierno revolucionario. El gobierno sandinista aspiraba a mejorar la calidad de vida de las familias campesinas, alcanzar la suficiencia alimentaria y mantener el ritmo de acumulación basado sobre la exportación que heredó de la estructura anterior. -El modelo agrícola se basa en la utilización intensiva de maquinaria e insumos sobre el riego de las mejores tierras y la transformación industrial de una parte de la producción. Tanto el acceso a la maquinaria como los insumos fueron subvencionados a partir de dos instrumentos: un sistema de tipo de cambio múltiple que favorecía la importación y créditos subvencionados. El modelo se pretendía desarrollar sobre 1. Las tierras del Estado confiscadas a la familia Somoza 2. Las tierras de la burguesía agraria 3. Las cooperativas. La financiación de una parte importante de esta política venía de la cooperación internacional que, entre 1980 y 1988, transfería anualmente una media de 398 millones de dólares anuales. El modelo agropecuario no difería en mucho del	-Violeta Barrios de Chamorro (Unión Nacional Opositora, 1990-1997). En un contexto de crisis económica la burguesía agraria aprovecha la necesidad del gobierno de potenciar el eje agroexportador para exigir la vuelta al modelo prerrevolucionario. El gobierno decide tirar por el camino de en medio y apoya al sector algodonero que, al ser de ciclo corto, aporta divisas rápidas. Los productores y productoras orientadas al mercado interno no reciben el mismo trato el precio de los insumos crece desmesuradamente y la producción se estanca. El Protocolo de Transición firmado en marzo del año 1990 garantiza respetar los derechos de las familias beneficiadas por la revolución, pero promete revisar las situaciones poco claras. En este contexto, en los meses entre un gobierno y otro se inicia una campaña masiva de titulaciones (febrero a abril de 1990). La mayoría de las cooperativas ya estaban descapitalizadas en 1990 y no producían o sólo cultivaban para la subsistencia. Para el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
Toda esta larga etapa configura una estructura algo diferente a la existente en el resto de la región. Una clase terrateniente mucho más reducida y con un peso menor en el conjunto (en torno al 30% de la propiedad de la tierra es latifundista). Una pequeña burguesía agraria muy extendida que tiene fincas de una dimensión media de 35 Has pero que, debido al tipo de cultivo y a la orientación, requería una gran masa de trabajadores y trabajadoras asalariadas del campo. Esta es la principal característica de la estructura económica de Nicaragua.	-La familia Somoza fue acumulando riqueza a lo largo de los años. El 42% de la riqueza del país era suya. Su empeño político era hacer funcionar a los obreros como campesinos y a estos como obreros, intercambiando su rol social varias veces a lo largo del año sobre la base del control de las cosechas y los ciclos, y del control de los salarios a la baja, incluso favoreciendo la inmigración hondureña o salvadoreña. El 3 de abril de 1963 bajo el gobierno de Luis Somoza se promulga la Ley de Reforma Agraria aunque será el gobierno de Shick Gutierrez el encargado de aplicarla. Calificada como el principal instrumento de la revolución pacífica que vive Nicaragua su objetivo era pacificar el campo y ampliar el mercado interno en la lógica descrita en la Alianza para el Progreso. La ley dejaba a la buena voluntad de los terratenientes la entrega de tierras a sus colonos. La reforma agraria de Somoza solo benefició a terratenientes y a oficiales de la Guardia Nacional. Se crean dos instituciones: Instituto Agrario de Nicaragua (IAN). El IAN desarrolló un plan de colonización en la Costa Atlántica y de titulación de parcelas	implementado en la década de los 70 salvo en la distribución del excedente entre las capas sociales. El incremento de los rendimientos se debió al incremento abusivo de los insumos sin evaluar el impacto ambiental a largo plazo. Para desarrollar su nueva política hacia el agro tres son las piezas fundamentales: 1. Reforma Agraria. Tuvo cuatro fases: -Primera Fase (1979 – 1980). Confiscación de las tierras de Somoza que se convirtieron en granjas estatales. Dos decretos: Decreto Nº 3. 1979. Se confiscaban las tierras de la familia Somoza y de aquellas otras familias involucradas en el régimen del terror. Solo afectaba al 20% de las tierras del país lo que no permitía desarrollar una reforma agraria profunda. Decreto Nº 9 amplia la confiscación a todas aquellas familias sospechosas de haber colaborado con el régimen de Somoza. La confiscación al somocismo debe observarse como un golpe a la gran burguesía. a] el sector moderno con asiento en la producción agroindustrial, con niveles relativamente altos de tecnificación, tales como arroz de riego,	había dos alternativas para solucionar su situación: darles apoyo técnico y económico o permitir su parcelación y venta. Se optó por una solución de muerte lenta fomentando la parcelación y postergando la venta. Por una parte, el Decreto 10 – 90 autoriza a arrendar las tierras públicas a campesinos y campesinas particulares y, unos años más tarde, se promulga la Ley 278/95 que prohíbe la venta de tierras de la reforma agraria por un período de cinco años. Sólo cuando los dos tercios de los socios lo deciden, se puede vender. Además, en casos especiales, el INRA podía autorizar la venta. Dado que no había apoyo económico, la mayoría de las cooperativas entraron en un proceso de descomposición acelerada. Comenzó un proceso de tráfico con promesas de venta. En este contexto toma peso la UNAG como organización que defiende al pequeño y mediano campesinado y que había extendido sus reclamos para integrar hasta la pequeña burguesía. -Arnoldo Alemán (Liberal-Constitucional, 1997-2002) El discurso conciliador de Violeta fue sustituido por uno mucho más polarizado.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
	en la zona central del país. Los datos recopilados y publicados por UITA indican que, en ese entonces, se crearon 63 colonias equivalentes a 29,147 hectáreas, que beneficiaban a 2,651 familias. A finales de los años 70, 16,500 familias más formaban parte de la titulación; no obstante, no se les facilitó crédito, insumos o asistencia técnica. Instituto de Bienestar Campesino. Este instituto tenía como objeto favorecer el desarrollo social y económico del campesinado dotándole de programas para atenuar la pobreza en la que vivía. Desde sectores opositores internos y desde los sectores liberales estadounidenses se divulgó la idea de que la burguesía agraria nicaragüense organizada en torno a la Unión de Productores Agrarios de Nicaragua se oponían al régimen de Somoza; sin embargo, su peso económico en el sector era mucho menor de lo que se pensaba salvo en la producción de granos básicos. A pesar de esto, la época de Somoza se caracterizó por la consolidación del sector agroexportador nicaragüense, pero en un contexto internacional cada vez más difícil sobre todo a partir de los años 50. El algodón fue la principal baza económica.	expresión local de la revolución verde, tabaco habano, azúcar (caña de azúcar e ingenios procesadores), mataderos de ganado vacuno y procesadores de leche para la exportación, beneficios de café y desmotadoras de algodón; b] el sector latifundista, terrateniente extensivo dedicado a la ganadería tradicional. Sin embargo, en los tres productos típicos de producción capitalista del país, café, algodón y ganado vacuno, la presencia del capital somocista era relativamente baja. Un indicio claro de la homogeneidad del golpe estructural que genera la confiscación lo hallamos en el tipo de fincas confiscadas. El tamaño de 264 manzanas de promedio nacional (unas 885 hectáreas) nos muestran que la confiscación recayó sobre establecimientos "multifamiliares grandes". -Segunda Fase (1981 – 1984). Ley de Reforma Agraria del año 1981. El proyecto, que fue retrasado en dos ocasiones, atacaba la propiedad de los terratenientes, es decir, familias que con actitudes contrarrevolucionarias poco a poco habían dejado descapitalizada la propiedad o aquellas que hacían un uso con una productividad muy baja y vivían de rentas agrarias. Quedaba fuera la mediana burguesía que poseía fincas por debajo de las 350 Has.	Se trataba de arrasar todo vestigio del sandinismo. El gobierno ultraliberal vio en las ONGDs el adversario político oculto y despreció todo mecanismo de control y fiscalización interna del gobierno. Para evitarlo llegó a un acuerdo político con el FSLN. Este pacto muy contestado políticamente tapó la corrupción generalizada del gobierno, pero también oculto casos de graves abusos y corrupción de dirigentes de la última etapa del FSLN. Para el gobierno los principios que rigen la política económica son; libertad del mercado y la intervención mínima del Estado. Ni siquiera el concepto de la seguridad alimentaria se halla consagrado en sus diferentes proyectos y planes. En su jerarquía de prioridades, el combate de la pobreza sólo figura en sexto lugar. El objetivo estratégico de dicho gobierno es el aumento de la producción mediante la modernización agrícola. Una redistribución de tierras sólo está contemplada por medio de un mercado de tierras. Cuando Arnoldo Alemán llegó a la Presidencia, antiguos dueños, envalentonados por la vuelta al poder del Partido Liberal, trataron de recuperar sus tierras independientemente de si habían sido debidamente indemnizados o no. En

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA			
HASTA EL AÑO 1937	**DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979**	**GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990**	**NEOLIBERALISMO 1990 - 2007**
		La política seguida tuvo como parámetros principales: a] constituir un sector estatal con las fincas confiscadas a los somocistas, llamada Área Propiedad del Pueblo (APP) como parte del INRA (Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria); b] ceder parte de las tierras confiscadas, pero sin entregar títulos de propiedad, a trabajadores y trabajadoras de las fincas, o a campesinos y campesinas que lucharon por la tierra en esos lugares, para que la trabajen de forma colectiva a través de las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS) c] disminución de la renta del suelo y obligatoriedad de arrendar; d] ampliación del crédito para todos los sectores; estatalización de parte del comercio interior y de todo el comercio exterior. En diciembre de 1981, el ministro de Agricultura, Jaime Wheelock, anunció el perfil social de la agricultura de transición; un 20% a 25% de la superficie en fincas en el Área Estatal, 40% a 50% para el sector cooperativo y el resto para productores individuales de tipo campesino y capitalistas. -Tercera Fase (1985 – 1987) Alianza obrero campesina. Se extendió de forma generalizada la entrega de tierras a	varios casos, los ex-terratenientes anticiparon un fallo favorable al desalojar al campesinado por la fuerza. En esos casos el gobierno falló en su obligación de proteger los derechos de las personas expulsadas. Convencidos de que la Reforma Agraria jamás sería cuestionada, los sandinistas no se empeñaron en legalizar debidamente las transferencias masivas. Diez años después del fin de la época sandinista, la legalización de las tierras entregadas en el marco de la Reforma Agraria sigue siendo un tema prioritario. La falta de un catastro sistemático y completo – sólo existe un registro parcial del Pacífico del año 1971 – se suma a los problemas creados por la práctica sandinista de registrar tierras entregadas con un número nuevo sin hacer referencia al número catastral anterior. De las alrededor de 3200 cooperativas agropecuarias con sus 60 mil socios que existían en 1990, sólo 600 sobrevivieron hasta el 2000. El gobierno de Arnoldo Alemán introdujo nuevos criterios para la devolución e indemnización. En mayo de 2000, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto del gobierno que reformaba las leyes de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		campesinos individuales. Se trató de reactivar la producción del sector campesino a partir de la organización territorial de la producción e intercambio. Se crean empresas territoriales que tenían como funciones el abasto de insumos y la organización del comercio y distribución para captar excedente. -Cuarta Fase (1988 – 1990). Coincide con la negociación de los acuerdos de paz y el desgaste del gobierno sandinista. Se pacta con la Contra el abandono de la política de afectación y, además, el gobierno tiene que aplicar varias medicas de ajuste estructural que suponen en la práctica su suicidio político. 1. Potenciación de las Comunas Agrícolas Sandinistas. A medida que la guerrilla fue haciéndose con el territorio nacional el campesinado que participaba ampliamente en la revolución fue ocupando terrenos y organizando la producción bajo esta forma apoyados por grupos de intelectuales y religiosos y religiosas. El Gobierno decidió apostar por la consolidación de este modelo. Más tarde se apoya la creación de cooperativas agrícolas (hasta 450) y una tercera vía denominada "Colectivos de Producción" (grupo de trabajadores agrícolas de fincas estatales que explotan conjuntamente una parte de las mismas).	propiedad 278 y 288 y creaba tribunales de propiedad que debían solucionar cerca de 7.000 conflictos de propiedad aún pendientes. Los Tribunales de Propiedad que comenzaron a funcionar el 8 de mayo del 2000, y la nueva ley respondían, principalmente, a las presiones del gobierno de Estados Unidos que respaldaba los reclamos de sus ciudadanos confiscados, en su gran mayoría antiguos allegados a la familia Somoza u oficiales de la ex Guardia Nacional quienes obtuvieron la nacionalidad poco después de exilarse. Los demandantes tenían de plazo hasta el 23 de diciembre para llevar sus reclamos a los Tribunales. En la mayoría de los alrededor de 800 casos pendientes ante la justicia al momento de aprobarse la nueva ley, los ex propietarios rechazaban el pago de indemnización e insistían en la devolución. Sin duda alguna, esta legislación nuevamente creaba una situación de inseguridad para los beneficiarios de la Reforma Agraria. Por otra parte, al gobierno le interesaba romper con todo el discurso colectivista y asociativo instalado en el campo y cambió radicalmente la terminología para defender la necesidad de profesionalización agraria y que las unidades de producción se transformaran en empresa agrarias. "Una Ruta para Modernizar la Nicaragua Rural". Borrador (solamente para discusión), Oficina de Planificación del Sector Público Agropecuario, Ministerio de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		2. Continuar apoyando e integrando en el nuevo estado las fincas de un tamaño medio en manos burguesas y que producían para la exportación de forma que se pudiera mantener el comercio y la generación de divisas. En este tema fue necesario una adecuada valoración del peso económico de cada grupo dentro del agro, rompiendo con la idea generalizada en la última etapa del somocismo. El desarrollo durante los primeros años de la UNAG, cercana a las tesis sandinistas, hizo ver que, en efecto, existía una clase de pequeños campesinos y campesinas que se alejaban de las tesis oligárquicas, que producían algodón, café, caña, y que podían contribuir con apoyo público a los objetivos de la revolución. Este grupo representaba el 50% de la producción nacional. La entrega de tierras a productores y productoras individuales se incrementó en la segunda mitad de los ochenta y llegó a su punto máximo a principios de los noventa con la desmovilización de soldados del EPS y miembros de la contrarrevolución. Además, las haciendas estatales fueron privatizadas o entregadas a los trabajadores y trabajadoras para constituir el Área de Propiedad de los Trabajadores (APT). A	Agricultura y Ganadería, Febrero de 1998. Este documento preveía grandes inversiones en el agro nicaragüense y lo visibilizaba como motor de la economía. La intención es clara. La estructura agroexportadora estaba consolidada con lo cual con este anuncio se canaliza mano de obra hacia este sector sin apenas inversión. Crédito. Con la privatización de la banca, en particular el Banco Nacional de Desarrollo que daba préstamos rurales a través de una amplia red de sucursales, los pequeños productores y productoras se quedaron sin fuente de financiamiento. El Fondo de Crédito Rural, creado en 1998 para el pequeño y mediano productor, es manejado por el Instituto de Desarrollo Rural con una cartera muy reducida compuesta sólo de grandes empresas agrarias destinadas a la exportación. El Estado se retiró del servicio de asistencia técnica para los productores y productoras. El Instituto Nicaragüense de Tecnología Apropiada (INTA), una institución mantenida básicamente por la cooperación suiza, tiene el mandato de cobrar por su asistencia técnica luego que el Banco Mundial condicionó sus créditos con la introducción de las reglas del mercado en esta rama. Lógicamente, el INTA prefiere prestar sus servicios a grandes productores

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN NICARAGUA

HASTA EL AÑO 1937	DINASTIA DE SOMOZA. 1937 - 1979	GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL 1979 - 1990	NEOLIBERALISMO 1990 - 2007
		mediados de los noventa, los pequeños y medianos productores y productoras detentaban en su conjunto más del 70% de la tierra en fincas y generaban más del 60% del producto agropecuario, tanto del consumo interno como de exportación. Otra de las prioridades en las políticas hacia el agro se concretó en la Cruzada Nacional por la Alfabetización. En 5 años el analfabetismo se redujo tan solo al 2% recibiendo el premio de la Unesco. Campaña nacional de emergencia alimentaria. Consistió en la siembra masiva de tierra campesina con granos básicos para incrementar la producción de alimentos para el consumo interno y elevar las reservas de grano.	que pueden pagar. Además, como en muchas instituciones, el personal técnico fue cambiado por personal más político cuando se fijó la fecha para las elecciones municipales de noviembre del 2000. Una de las estrategias del gobierno para mantener la competitividad de las exportaciones agrarias fue sostener salarios bajos para los jornaleros y jornaleras agrícolas. En el año 2000 estaba en 450 córdobas. Aunque no existía ninguna norma formal que excluyera a las mujeres de los beneficios, sin embargo los estudios mostraban que eran propietarias de tan sólo el 10% de la tierra y destinatarias de menos del 10% de los créditos rurales. Tan sólo el 12% de las mujeres que trabajaban en la agricultura tenían acceso a capacitación técnica y únicamente el 2% a asesoría técnica.

ACTUALIDAD. FSLN. Daniel Ortega (2006 – Hasta la fecha). Las líneas generales de la política de Daniel Ortega han sido:

-Fortalecer de nuevo la institucionalidad existente en torno al sector agropecuario fortaleciendo la capacidad del Ministerio y de los distintos institutos. Se ha elaborado una: Política Sectorial Agropecuaria (2009 – 2013), Política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional desde el sector agropecuario nacional (2009 – 2013), Programa Pro rural incluyente (2010 – 2014) continuación, con reformas en la orientación, del anterior programa pro-rural incluyente (2005 – 2009).
-Aumentar el presupuesto destinado al sector agropecuario hasta destinar el 18% del total al mismo.
-Ampliar los programas y dirigir su orientación hacia el pequeño campesinado.
-Daniel Ortega para alcanzar el poder ha pactado con amplios sectores y una de las cuestiones pactadas ha sido el no volver a reabrir la reforma agraria por lo que las organizaciones campesinas se encuentran en la tesitura de enfrentarse o no y comenzar las ocupaciones.

Fuente. Elaboración propia a partir de diversos documentos e informes

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60

La reforma liberal de 1880 abrió la economía hondureña a los capitales internacionales primando dos sectores: la minería y el cultivo del café. De esta manera empresas estadounidenses se hicieron con el control económico de la joven república. Después de la segunda guerra mundial sin embargo, los campesinos mestizos se retiraron a los montes y recuperaron parcelas de tierra donde practicaron el cultivo del café de forma autónoma.

1910-1932. Durante la primera mitad del siglo **XX**, varias compañías fruteras estadounidenses — como la **United Fruit Company**, la Standard Fruit Company y Cuyamel Fruit Company — hicieron rápidamente del **banano** la principal **exportación** del país a cambio de grandes concesiones en tierra de los gobiernos hondureños. De aquí en adelante la economía se basa en la producción agrícola en plantaciones, concentrándose en la zona norte. En 1924, Honduras era el primer exportador de banano en el mundo. Estas plantaciones utilizaron mano de obra de inmigrantes salvadoreños, causando conflictos sociales y económicos para ambos países.

AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)

El caso de Honduras fue especial. Por un lado, se mantuvieron intactos los privilegios de las multinacionales radicadas en el país y, por otro, se pretendió extender una clase incipiente campesina con una reforma agraria muy controlada con la intención de incrementar la producción de alimentos para el consumo familiar

-Gobierno liberal de Ramón Villeda Morales. 1957 – 1965. Inició una tímida reforma agraria y desarrollo un enorme esfuerzo por extender la educación en el campo, sin embargo la oposición de la oligarquía y de las multinacionales con el departamento de estado de EEUU dieron al traste con su intento popular y fue derrocado en un golpe de Estado.

-1965 – 1974. Dictadura militar del General Oswaldo López Arellano. Asumió, como en otros países de la región, el modelo ISI y, tal y como recomendaba el Pacto de Punta del Este, implementó una reforma agraria con el objetivo de desarrollar las fuerzas productivas en el campo y controlar el descontento social. DNº 8 1972 precipitó la distribución de tierras nacionales y comunales (el latifundio y la gran hacienda no se vieron afectados).

LIBERALISMO DÉCADAS 80-00

-Gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), rompió la lógica de la estrategia previa a partir de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), elaborada por un consultor de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) y el Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola (CONPPA), y promulgada en 1992, junto a otras medidas del "ajuste estructural de la economía", que cumplieron con la intención de concentrar la propiedad y la riqueza producida.

La Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, D 31-92 de 6 de abril de 1992, fue el vehículo con el cual el gobierno enfatizó el ajuste de las políticas neoliberales hacia en agro hondureño:

-Intenciones de la ley: *"Impulsar el desarrollo de productos agroindustriales y la exportación de productos agrícolas, la comercialización era "preferentemente por medio de entidades creadas a iniciativa de las personas que producen", fortalecer la creación de instituciones y centros privadas para la generación de servicios y transferencia de tecnología, y la incorporación de instituciones de crédito privadas para canalización de recursos financieros"*.

ACTUALIDAD

-Gobierno de Ricardo Maduro. 2000 - 2004. Apenas introdujo cambios con respecto a sus predecesores.

-**Gobierno de Manuel Zelaya.** 2005 a 2008. Zelaya, un ganadero de Olancho proveniente del grupo oligárquico de terratenientes hondureños, se distancia durante su gobierno del empresariado oligarca industrial y tradicional de Honduras, al considerar este grupo que no era su representante en el gobierno. Esto da lugar a un acercamiento entre Zelaya y expresiones sociales para atender algunos temas urgentes.

Medidas que afectan a la Soberanía alimentaria:

a. La suscripción, en Tegucigalpa, del Acuerdo de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que le implicó posicionarse políticamente frente a la hegemonía tradicional de Estados Unidos sobre las decisiones políticas y económicas del continente, y que lo ubicaron en cercanía con Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y otros países que claramente tienen un discurso y una política exterior anti hegemónica.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60

Las pugnas iniciales entre la **United Fruit Company** y la Cuyamel se expresaban no sólo en competencia de ventas sino también en el plano político y militar. La Cuyamel se apoyaba en los **liberales** y la United en los **nacionalistas**. Estas pugnas culminarían cuando la **United Fruit Company** adquirió Cuyamel en **1929**, convirtiéndose así en la mayor propietaria de tierra, barcos, ferrocarril y puertos del país, e influyente en las decisiones políticas fundamentales

-Año 1933 a 1949. Dictadura de Tiburcio Carías. El conflicto civil que esto produjo fue sofocado mediante una invasión de marines mandada por Estados Unidos, que colaboraba así en la represión, con los corruptos caciques locales. Washington entregó el poder a Tiburcio Carías Andino, que gobernó el país con brutal represión y acumulación de poderes.

-Año 1950 a 1957. En esta etapa de democracia vigilada por la Embajada de EEUU se trató de controlar el sistema y modelo de plantaciones con una política de incentivos a la exportación y de control de las demandas laborales; sin embargo, en las plantaciones comenzó un proceso de organización de los trabajadores del

AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)

-1975-1980 Gobierno reformista del General López Arellano. Hermano del anterior. Continuista. Las movilizaciones de la ANACH que fueron muy reprimidas por la dictadura fueron, sin embargo, acogidas en el nuevo gobierno, que aprobó una nueva ley de reforma agraria en enero de 1975 que privilegiaba las distribuciones de tierras cooperativas, colectivas y a empresas sociales campesinas.

Del año 1970 al 1977 se desarrolló una reforma agraria que logró entregar 409.000 Has de tierra, lo que en el caso de Honduras significa el 12´5% de la tierra agrícola, beneficiando a 60.000 familias. Esta reforma agraria se plasmó en un Plan Nacional de Reforma Agraria 1974-1978.

LIBERALISMO DÉCADAS 80-00

-Se privatizó la asistencia técnica agraria, se mercantilizó el servicio del crédito agrario, y los servicios de capacitación y asesorías.

-En función de esta ley se eliminaron todos los aranceles a la importación de productos agrarios, y los mecanismos de regulación de precios y los precios de garantía.

-Se privatizaron los silos del Instituto de Mercadeo Agrícola.
Se privatizó también el servicio de mecanización agrícola que consistía en una serie de centros de maquinaria repartidos en las distintas regiones y que daban el servicio al campesinado para la preparación de sus tierras.

-Se generalizó el modelo de "coinversión" como forma de financiación de las empresas agrarias. En la práctica el sector reformado se asociaba con un inversor nacional o extranjero que ponía capital para el desarrollo de la actividad. En la práctica, las empresas campesinas acabaron supeditadas a los dictados del socio capitalista que no era campesino. Las mismas transnacionales que operaban en Honduras abandonaron sus plantaciones y generalizaron el modelo

ACTUALIDAD

b. Producto del ALBA, el gobierno hondureño empezó a gestionar procesos como la "Operación Milagro" a nivel de la salud y el programa de fertilizantes, implicando esto último para Zelaya, la simpatía de muchos campesinos y campesinas en zonas apartadas de Honduras.

c. Expropiación de tierras en zonas focalizadas de Honduras, las cuales fueron ocupadas por 500 grupos de campesinos y campesinas mediante un decreto de expropiación.

d. Pronunciamiento público en la toma de posesión del Presidente de EEUU, Barack Obama, avisando que su política exterior sería regida por la diplomacia y no por los arreglos debajo de la mesa a los que Estados Unidos estaba acostumbrado.

e. Canalizar ante los Presidentes centroamericanos un petitorio desde el movimiento popular centroamericano para detener las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Europa (AdA).

f. Suscripción junto con los Presidentes de Centroamérica, frente a la crisis alimentaria mundial de marzo 2008, de

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS

AÑOS 30 A 60	AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)	LIBERALISMO DÉCADAS 80-00	ACTUALIDAD
campo que tuvo un momento álgido en el año 1954 con la Huelga General que dejó totalmente paralizado el país durante 2 meses. Los conflictos se generalizaron en toda la zona norte. En este contexto es en el que nacen las principales sindicales agrarias del país.		de coinversión desarrollando un modelo de expansión con contratos de producción con las empresas campesinas y, de esta forma, se liberaban además de todas las obligaciones, laborales sobre todo.	un acuerdo para la promoción de una política regional para la producción de granos básicos en Centroamérica, clave también en términos de Soberanía Alimentaria. g. El mejoramiento de los salarios de las trabajadoras domésticas y de los campesinos (lo que en términos de la soberanía alimentaria es un factor clave a considerar). **Programa Nacional de Promoción de Agrocombustibles. 2007.** Se desarrolla un plan muy definido para integrar el rubro dentro de la dinámica sectorial campesina. El programa se presentó como una necesidad del país. Honduras presenta un consumo de petróleo y sus derivados en ascenso; en la década comprendida entre 1997 y 2007 incrementó la factura petrolera en más del 100%, al pasar de importar 9.09 millones de barriles en 1997 a 19.4 millones en 2007. La factura anual por concepto de importación de combustibles fósiles significa un alto costo para el país, y cada año gana terreno frente al PIB. En 2003, el pago anual por combustibles representó el 7.86% del PIB, pero en 2007 fue el 17.23%.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN HONDURAS			
AÑOS 30 A 60	**AÑOS 60 A 80 (MODELO ISI)**	**LIBERALISMO DÉCADAS 80-00**	**ACTUALIDAD**
			Palma Africana. 115,600 hectáreas del territorio nacional hondureño, según cifras del año 2009. Del área total, unas 86,000 ya están en producción, el resto está en pleno crecimiento vegetativo. Concentrando su cultivo en los departamentos de Colón, Atlántida, Yoro y Cortés. El 73% del área sembrada es propiedad de las empresas o cooperativas, mientras que el 23% corresponde a pequeños y medianos productores independientes. Los pequeños productores siembran de una a diez hectáreas; los medianos de 11 a 100, mientras que los grandes siembran más de 100 ha. Piñón *(Jatropha curcas L.)*, apenas se inicia en el país. En 2006, la empresa Agroindustria del Piñon, S.A. (APROIPSA) se instaló en Choluteca, el Proyecto Gota Verde en Yoro, y otras iniciativas en Olancho y Comayagua. El Proyecto Gota Verde fue diseñado para lograr la participación de pequeños y medianos productores, incluso en el proceso agroindustrial como socios de la empresa Biocombustibles de Yoro S.A. (BYSA).

Fuente. Elaboración propia a partir de informes diversos

3.3 UN ANÁLISIS GENERAL DE LAS POLÍTICAS EN CURSO A PARTIR DE VARIOS PROGRAMAS O MEDIDAS CONCRETAS

Sobre la base del análisis de varios programas en curso vinculados a políticas agrarias y dirigidos a apoyar a la agricultura familiar, podemos obtener interesantes conclusiones para el conjunto del estudio; conclusiones referidas a la orientación actual de las políticas que nos permita plantear elementos para el cambio de rumbo hacia la soberanía alimentaria. Este punto lo hemos planteado de forma sencilla sobre un conjunto de 10 programas aplicados en diversos países de América Latina[19]. La mayoría de los elementos de análisis los podemos hacer extensivos si los aplicáramos a un conjunto de 10 programas en África o en Asia, y las conclusiones generales a partir de ellos nos sirven con carácter global para poder plantear el cambio de rumbo.

a. Descripción general de las políticas de apoyo a la agricultura familiar

Entre todos ellos se pueden identificar dos tipos de políticas de apoyo que involucran en sus líneas de acción a la agricultura familiar. La primera de ellas, vinculada explícitamente con los productores y productoras agropecuarias, a través de programas de apoyo específico al sector con medidas más clásicas de política agraria, y la segunda, vinculada de manera indirecta, a través de lineamientos de políticas de corte social y reducción de la pobreza, al contemplar dentro de su población objetivo a la población rural, de la cual la Agricultura Familiar forma parte.

Aunque los programas son muy diversos y los objetivos y contenidos también, sin embargo es posible hacer una clasificación a través de tres tipos de elementos: destino de los recursos, tipos de las transferencias y las condicionalidades para los beneficiarios.

En el caso de *políticas de apoyo dirigidas explícitamente al sector agropecuario*, de acuerdo al tipo de transferencia, se pueden clasificar en tres grupos:

- Subsidios monetarios para la producción: ejecutados a través de transferencias monetarias directas como es el caso de PROCAMPO (México), o mediante instrumentos destinados a cofinanciar recursos no reembolsables, y la inversión en insumos y tecnología, como el caso de BOGAN (Chile), y PLL (Nicaragua). También se encuentran aquí aquellos que destinan fondos para incrementar la productividad agropecuaria, enmarcados en un esquema de cofinanciamiento, en el cual el campesino debe asumir parte de los costos de la inversión realizada. Entre estas experiencias, destacan el Programa Nacional Libra por Libra (Nicaragua) y el Bono Ganadero (Chile). Estos programas operan a través de la entrega de cupones que representan un financiamiento parcial para la adquisición de insumos de calidad o alta tecnología, con la finalidad de facilitar a la familia agraria la posibilidad de potenciar sus recursos y mejorar su productividad, a través del uso de tecnología. En el caso del PLL (Nicaragua), los fondos a financiar deben destinarse a la adquisición de semillas mejoradas, mientras que, en el caso del bono ganadero, estos fondos financian la adquisición de equipamiento o infraestructura agropecuaria y compra

[19] *Los programas analizados han sido: Brasil: Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar PRONAF. Programa de apoyo y fortalecimiento a la agricultura familiar. Bolsa Familia. Transferencias monetarias condicionadas. Aposentadoria Rural Pensión asistencial y provisional para la población rural. Chile: Bono Ganadero BOGAN. Financiamiento parcial no reembolsable para inversión en equipamiento, infraestructura y mejoramiento del ganado. Programa de Empleo con Apoyo Fiscal. Programa de apoyo a la reinserción laboral, generación de empleo y subsidios para la contratación. Chile Solidario. Transferencias monetarias condicionadas. Colombia: Programa de Financiamiento para el Sector Agropecuario FINAGRO. Fomento y acceso a crédito agropecuario. Programa de Apoyo a la Microempresa Rural PADEMER. Fomento a la generación, desarrollo y consolidación de las microempresas rurales. Familias en Acción FA. Transferencias monetarias condicionadas.Ecuador: Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios PROMSA. Financiamiento no reembolsable destinado a promover la productividad del agro. Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local PROLOCAL. Financiamiento no reembolsable para el fortalecimiento de estructuras sociales y productivas a nivel local. México: Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO. Transferencias monetarias a sectores potencialmente sensibles a la apertura comercial. Programa de Desarrollo Rural PDR. Financiamiento parcial no reembolsable para el fortalecimiento de organizaciones en unidades de producción rural. Nicaragua: Plan Nacional Libra por Libra PNLL. Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica. Red de Protección Social RPS. Transferencia Monetaria Condicionada.*

de animales de mejor calidad genética. En ambos casos hay un tercer beneficiario que son las empresas distribuidoras de semillas con las que el gobierno ha llegado a un acuerdo para suministrar servicios en las zonas rurales a revitalizar o las empresas de insumos ganaderos que colocan producto a través de acuerdos con los almacenes de insumos agrícolas propiedad de las propias asociaciones campesinas.

- Programas de fomento y acceso a créditos destinados a financiar la producción, comercialización e infraestructura agropecuaria. Este es el caso de FINAGRO (Colombia), PRONAF (Brasil) y la línea de crédito de PADEMER (Colombia). Generalmente existen múltiples líneas de crédito destinadas a inversión en maquinaria o capital de trabajo, y no requiere necesariamente el aporte de las personas beneficiarias, a diferencia de los esquemas que requieren el cofinanciamiento de las personas productoras. Destaca la experiencia de PRONAF (Brasil), al presentar un esquema focalizado explícitamente en los hogares pertenecientes al segmento de la agricultura familiar, y FINAGRO (Colombia), que tiene múltiples líneas de crédito, entre las cuales la ofrecida para pequeños productores y productoras ha logrado concentrar una proporción importante de la población asociada a la Agricultura Familiar. En segundo lugar tenemos los subsidios monetarios para la producción. Entre las experiencias latinoamericanas sobre políticas de apoyo al agro basadas en subsidios monetarios, la experiencia de PROCAMPO (México) se muestra como un caso singular respecto del resto de los programas, al ser parte de las políticas de compensación dirigidas a productores y productoras de sectores potencialmente perdedores ante la apertura comercial, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente al mercado externo. Además, dicho programa es singular por presentar un esquema de transferencias monetarias directas no condicionadas y montos asignados flexibles, en cuanto al uso de los recursos transferidos. Esta última característica es, generalmente, una condición inherente a la transferencia de recursos en la mayoría de los programas dirigidos al sector agropecuario; en ellos el destino del monto entregado a la familia campesina está predefinido para un fin específico, como la adquisición de insumos o la inversión en capital de trabajo, entre otras.

- Transferencias no monetarias como el caso de PROMSA (Ecuador) y uno de los componentes de PADEMER (Colombia), a través de los cuales se proporcionan fondos para inversión en capital humano. Este esquema de política se sustenta en el aporte sobre el desarrollo de capacidades y capital humano, dentro del cual la transferencia de tecnología a los campesinos y campesinas juega un rol importante. PROMSA (Ecuador) y PADEMER (Colombia) son programas destinados a mejorar las capacidades y a la generación de tecnología de investigación. PROMSA, focaliza los recursos entre los productores identificados con alto potencial productivo que, además, destinen su producción al mercado; en tanto que PADEMER, se centra en las microempresas rurales fomentando su creación y desarrollo a través de la prestación de servicios como asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, etc.

De otro lado, en los programas de asistencia social dirigidos a las familias campesinas se distinguen dos tipos de políticas:

- Los programas de transferencias condicionadas (PTC), que es el caso más generalizado a nivel de los países latinoamericanos, siendo el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua). Chile Solidario tiene un esquema innovador que incorpora en su primera fase las transferencias monetarias condicionadas.

- Los programas destinados a la promoción del desarrollo local focalizado y la inversión a nivel de comunidades o parroquias, como es el caso de PROLOCAL (Ecuador) y PDR en zonas rurales (México).

En los últimos años, la política de mayor aplicación para aliviar los problemas de pobreza en los países latinoamericanos ha sido implementar programas de transferencias condicionadas (PTC). Entre las experiencias latinoamericanas de PTC, destacan Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Red de Protección Social (Nicaragua), cuyas líneas de acción se sustentan sobre dos componentes educación y salud (o nutrición).

El componente educación, consiste en una transferencia monetaria a las familias que cumplan con matricular a los menores en edad escolar en algún centro educativo y con la asistencia escolar. En el caso de Colombia, el pago es variable entre los niños y niñas que cursan primaria y secundaria, mientras que en el caso de Nicaragua, tienen adicionalmente un pago para los gastos de mochila escolar y un incentivo adicional a los maestros y maestras y escuela. En Colombia y Nicaragua, la familia recibe un monto de transferencia por cada niño o niña enviada a la escuela, en cambio en Brasil sólo se asigna transferencias hasta 3 niños o niñas como máximo.

Por otro lado, el componente de salud (nutrición), es dirigido a familias con ingresos menores a niveles mínimos. En el caso de Brasil, toman como referencia un ingreso per cápita menor a US$ 21.5. Al igual que en educación, la recepción de la transferencia es siempre condicionada al logro de algunas metas de condiciones de salud y cuidado nutricional para garantizar un nivel adecuado, así como la prevención de enfermedades entre los hogares pobres.

Se destaca el esquema innovador realizado en Chile, a través del programa Chile Solidario. Este programa, a diferencia de los anteriores, incorpora como componente principal un esquema de trabajo personalizado, donde el trabajo directo y soporte sicosocial a las familias beneficiarias les permite ajustar las condicionalidades en función de las carencias y necesidades particulares de cada una de ellas. Si bien en todos los casos mencionados, la entrega del beneficio está condicionada al cumplimiento de alguna meta o compromiso por parte de los beneficiarios, el caso de Chile Solidario se distingue de los demás por tener condicionalidades asociadas a compromisos ajustables contraídos de acuerdo a la situación particular de cada familia. Como se mencionó anteriormente, el condicionamiento en el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua), está vinculado a salud y educación, presentando características bastante homogéneas.

b. Conclusiones generalizables a partir de los programas y medidas analizados

Es difícil analizar de forma comparada los programas porque responden a realidades y procesos sociales y políticos muy diferentes, sin embargo sí podemos analizar desde diferentes perspectivas algunas cuestiones:

- Una de las cuestiones a analizar y debatir es la dispersión actual de las políticas. Lo ideal es que exista una Política Marco en el tema, que se complete con programas o planes sectoriales pero que se unan a esta política marco. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, lo que tenemos ahora es un conjunto de programas o planes muy limitados y definidos que no logran abordar entre todos ellos una política clara e integral con respecto al campo. Esto se explica debido precisamente al desmantelamiento que ha sufrido la política agraria fruto del avance del neoliberalismo. Una de las cuestiones internas referidas al análisis de cualquier política es ser consciente de que la definición de ella implica optar por un modelo u otro y, al mismo tiempo, incentivar una serie de actividades y desincentivar otras. Por lo tanto, la estructura de incentivos y apoyos dentro de una determinada política es fundamental.

- Es posible analizar la racionalidad interna de la estructura de incentivos que despliegan las políticas y programas concretos, y a quienes benefician estos incentivos; sin embargo, la evaluación de los impactos de las políticas exige una labor minuciosa a la cual casi nunca se dedican recursos.

- Otro de los elementos de análisis es la permanencia en el tiempo de los programas y medidas, la sostenibilidad de los mismos y el nivel de cobertura que alcanzan. Uno de los problemas es que, en muchas ocasiones, estos programas están sometidos a la disponibilidad presupuestaria y, en general, a otros programas financiados desde organismos internacionales.

- Una de las limitaciones para analizar los programas y medidas es la necesidad de clarificar o definir adecuadamente los objetivos que se persiguen con ellos. En muchas ocasiones un programa define una diversidad de objetivos cada uno de los cuales podría ser una línea de trabajo diferenciada.

- Según Kjöllerström, (2004)[20] hay que medir también la efectividad de los programas y, sobre todo, la eficiencia en el gasto. Este estudio demuestra que América Latina gasta más ahora en programas de apoyo a la agricultura de lo que gastaron los países de la OCDE en el periodo en el que su situación fue similar a la actual de América Latina. El análisis del costo-efectividad de los programas y políticas es muy difícil, en primer lugar por una falta casi absoluta de información disponible, pero también esto oculta un elemento importante en la valoración de las políticas públicas y es, el análisis del coste de gestión de los programas. Es decir, cuánto del fondo disponible para un determinado programa se va en gestión y administración del mismo. Evidentemente, es necesario un determinado porcentaje para que la aplicación del programa sea buena, pero ¿cuánta es la proporción admisible? En muchas ocasiones la sensación es que los programas de apoyo a la agricultura familiar benefician más el desarrollo de un sector técnico o incluso del sector servicios (entre los que situamos las propias ONGDs) que al propio campesinado.

- Es necesario evaluar periódicamente el impacto de las políticas desarrolladas. En general, la evaluación de impacto de las políticas pública es una asignatura pendiente. Pero, por ejemplo, habría que medir sobre todo cuánto ha cambiado la realidad atendiendo al objetivo definido, pero también el nivel de cobertura (focalización y extensión del programa). La focalización exige elegir bien los destinatarios y explicar claramente su delimitación como segmento concreto dentro del sector agropecuario.

- Otra de las cuestiones a evaluar es cómo evitar la politización o uso político de los programas y políticas de apoyo. La transparencia en la gestión y adjudicación es fundamental pero, para ello, irremediablemente debemos analizar el funcionamiento de la administración agraria y las relaciones de ésta con el propio estamento político.

- Otra de las cuestiones tiene que ver con la accesibilidad a los programas y políticas. Cómo se accede y, sobre todo, cómo se facilita el acceso a través de una buena información y asesoramiento es fundamental para el éxito de las medidas implementadas.

- Otra de las cuestiones es la definición de las condicionalidades para el acceso a los planes y programas de apoyo. Definir estas condicionalidades y, por supuesto, también las modulaciones o los tramos de apoyo clarifica mucho la equidad de su aplicación.

- Los programas ligados a la intervención en los mercados de productos agrícolas continúan siendo relevantes. Por lo tanto, no es cierto que sea imposible desarrollarlos con la entrada en vigor de los acuerdos de comercio internacional. Se trata siempre de un tema de voluntad política. Resulta curioso además cómo los países que se consideran

[20] *Kjöllerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.*

exportadores de alimentos y que forman parte del grupo de Cairns como México o Brasil los tienen. Programas de adquisición de productos básicos en México y Brasil; programas de crédito subsidiado al manejo de inventarios en Brasil, programas que cubren el diferencial entre los precios de mercado y precios *mínimos*; programas de apoyo a la comercialización en México; o los fondos de estabilización de precios en Colombia, son algunos ejemplos de programas cuya función explícita es evitar que el precio de determinados cultivos se reduzca.

- Otra de las cuestiones es delimitar la cantidad de la transferencia económica. La cuestión es que la cantidad transferida sea relevante para provocar el cambio esperado o tener el efecto oportuno sobre, en este caso, la agricultura familiar. El definir qué cantidad es la más adecuada es muy importante. Los cálculos son diversos. En muchos casos la cantidad se define sólo en función de la disponibilidad del fondo y con la intención política de alcanzar al máximo de personas posible.

- En todo caso las medidas o programas de apoyo a través de incentivos no resultan eficaces si no existen otras medidas complementarias que estimulen la oferta a través de las infraestructuras agrarias necesarias. Una política agraria basada sólo en la transferencia de renta directa pero que no establezca ninguna medida en el lado de la mejor de las estructuras agrarias no será eficaz. Esto sucede sobre todo cuando las políticas desarrollan programas demasiado específicos, como es el caso del programa Libra por Libra de Nicaragua, con el que se potencia una inversión muy puntual pero sin una estrategia de desarrollo productivo integral.

- Las líneas políticas más complejas son aquellas que tienen por objetivo un cambio en la producción o un cambio incluso de los rubros producidos. Las protestas de las organizaciones agrarias frente a la liberalización han hecho reabrir en muchos casos el debate sobre el papel de las políticas agrarias pero, en no menos ocasiones, acaban cerrándose en torno a transferencias a cultivos vulnerables o/y medidas dirigidas a la reorientación productiva. Este tema también debe ser objeto de un debate profundo. Se han puesto en marcha numerosos programas en cuyos objetivos incluye enfrentar las repercusiones de la liberalización. La forma de enfrentar los efectos de la liberalización suelen partir de un enfoque previo de grupos campesinos más afectados o de cultivos más vulnerables. Junto a los proyectos que condicionan la recepción de la transferencia a cambios de conducta pero no limitan el uso del recurso transferido (Chile Solidario, Bolsa Familia, Familias en Acción y Red de Protección Social), existen los proyectos que no condicionan la transferencia (más allá de la focalización establecida), pero si condicionan el uso de recursos (Vg. Bono Ganadero, PRONAF, PADEMER, FINAGRO, ROMSA, PROLOCAL, PDR y Libra por Libra). Más allá de estos dos grandes grupos de proyectos, existen otros proyectos que no condicionan la conducta de los beneficiarios como el programa de pensiones rurales en Brasil. También está el programa PROCAMPO, que ha ido desmontando sus condiciones en la medida que ya no es requisito sembrar un grupo específico de cultivos para ser acreedor al beneficio. Sin embargo, otros condicionamientos subsisten, como el de mantener posesión de un predio agrícola en actividad, lo que genera incentivos que potencialmente pudiera ser inconvenientes.

- Los programas de transferencias condicionadas (reducción de la vulnerabilidad de determinados sectores del campesinado más pequeño), pueden ser ampliados en cobertura para atender a poblaciones potencialmente vulnerables por los procesos de apertura que se derivan de un TLC, especialmente en los casos donde la focalización geográfica es posible. Sin embargo, cabe recordar que este tipo de programas deben necesariamente ir acompañados por programas de consolidación de la oferta de servicios (cantidad y calidad) que se pretende promover. En caso contrario, aunque puedan cumplir su rol de reducir la vulnerabilidad de corto plazo, no potenciarían la creación de

capital humano en sus zonas de influencia. Por ejemplo es necesario reforzar los servicios de extensión agraria para que este apoyo pueda ser continuo. Así se ha pretendido desarrollar en la República Dominicana.

- Uno de los temas a debatir con los gobiernos es que, muchos de los programas de apoyo a la agricultura campesina o familias implantados que más éxito han tenido a la hora de elevar las oportunidades de los hogares agrarios parecen haber sido programas de protección social o de lucha contra la pobreza en el campo más que programas de política agraria.

4. LAS NUEVAS CLAVES PARA ENCAMINAR LAS ACTUALES POLÍTICAS HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Al analizar las nuevas tendencias en la definición de las políticas agrarias que han sido formuladas por gobiernos populares o de izquierdas que han subido al poder en los últimos años, tropezamos con varias dificultades: la primera de ellas es que, sobre todo, estamos hablando de cambios en el marco de procesos políticos latinoamericanos y, por lo tanto, los condicionantes estructurales son muy marcados y diferentes con los que podemos encontrar en la realidad asiática o africana; la segunda es que, salvo en el caso de Venezuela cuyo proceso se arrastra desde el año 1999, en todos los demás casos apenas estos gobiernos llevan cinco años en el poder y, por lo tanto, es imposible valorar de forma clara su evolución. En muchos casos estos gobiernos han dado continuidad a muchos de los programas y medidas lanzadas por los gobiernos anteriores y lo que han hecho es transformar el marco general para luego, en un medio plazo, ir rectificando estos programas concretos.

Una tercera consideración es que, sin embargo, existen países cuyos gobiernos han expresado de manera pública una intención de construir un modelo de desarrollo inclusivo entre cuyos objetivos está el atender de nuevo al campo y sus gentes, y que han ido promulgando leyes mucho más favorables para el campesinado y más acordes con una política agraria dirigida hacia las prioridades nacionales. Existe además un gran número de países, y en este grupo sí encontramos muchos del continente africano y asiático que, sin tener un discurso muy claro e incluso practicando políticas absolutamente neoliberales, han vuelto a poner sus ojos en las políticas agrarias, volviendo a asumir una posición activa en su papel como Estado regulador y promotor.

La cuarta consideración es que, salvo el caso de Bolivia y Ecuador en los que ya existen avances considerables en el conjunto de la política agraria, en el resto de los países encontramos que se han definido marcos políticos generales como pueden ser las Leyes Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria, Leyes de derecho humano a la alimentación, Políticas de seguridad y soberanía alimentaria o Planes o estrategias Nacionales de Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a partir de ahí se han ido desarrollando sucesivas leyes que tratan de dar respuesta a los aspectos más urgentes en cada país. En todos estos procesos existe un segundo elemento común y es que, uno de los ámbitos en los que se ha tratado de avanzar, es en la formulación de leyes y programas situados en el ámbito de la protección social hacia las personas o colectivos que están en riesgo de inseguridad alimentaria. Programas de Hambre 0, o Bono Familia, y tantos otros desarrollados en todo el continente.

A partir de estas primeras consideraciones sí podemos hacer un pequeño análisis de los avances:

a. Los elementos del discurso que se han incorporado en la nueva etapa

Del análisis de cada uno de los aspectos que conforman una política agraria por la soberanía alimentaria y sobre los cuales hemos analizado diferentes prácticas nacionales, podemos concluir que existen: una serie de elementos del discurso que han sido asumidos por los gobiernos y que han empujado de forma decidida el cambio en las políticas; otros elementos cuyo proceso de aceptación es más lento y sobre los cuales podemos encontrar referencias en los documentos, en los discursos y en las leyes, pero que no son desarrollados en la parte dispositiva de las normas; y, un tercer bloque, de elementos que, desde luego, todavía están instalados en el discurso político y que además constituyen amenazas a la soberanía alimentaria.

ANALISIS DE LOS ELEMENTOS DEL DISCURSO EN LAS POLITICAS AGRARIAS

ELEMENTOS ASUMIDOS	ELEMENTOS EN PROCESO	ELEMENTOS AMENAZANTES
-El derecho humano a la alimentación como marco de las políticas agrarias y alimentarias. Conforme a la interpretación de la OG N 12 y de las Directrices Voluntarias. **-Necesidad de elevar la inversión y el gasto público dirigido a la agricultura tanto desde el nivel interno como desde la cooperación.** **-Necesidad de establecer políticas diferenciadas para favorecer y apoyar a la agricultura familiar o campesina puesto que ella representa un porcentaje muy elevado del sector y de ella depende el éxito de las políticas de reducción de la pobreza y el hambre.** **-Necesidad de relacionar reforma agraria con desarrollo rural.** **-Se reconocen los derechos de los pueblos indígenas conforme se establece en el convenio de la OIT nº 169 y son recogidos en leyes concretas, aunque en la práctica existen numerosos conflictos e intereses que impiden su realización.** **-El enfoque de género en la formulación de las políticas. Existe el discurso de la necesidad y en algunos puntos, como el acceso a la tierra, se ha generalizado el cambio.**	-Cuestionamiento a las políticas de tierras basadas en el mercado, necesidad de incorporar elementos redistributivos puros, reconocer los derechos de tenencia (no de propiedad) y la compatibilidad con los derechos consuetudinarios. -Los derechos del campesinado sobre todos los conocimientos acumulados respecto al manejo, uso y conservación de los recursos fitogenéticos. En este punto existen avances legislativos importantes, pero no se termina de asumir como algo global y común. -Necesidad de apoyar la producción nacional y favorece a partir de ahí el consumo y el mercado interno. Este elementos aparece pero sin renunciar a una estrategia exportadora. -Posibilidad de reactivar las medidas de intervención sobre mercados y precios en el ámbito interno nacional como pueden ser los sistemas de almacenamiento, o los mercados públicos, pero sin tocar las medidas de protección en frontera salvo en el marco de la crisis alimentaria. -Se reconoce que el modelo de agricultura familiar es más sostenible y contribuye a la disminución del calentamiento global, pero no se pasa de las declaraciones de principios y programas de apoyo puntuales.	-Poner el énfasis de la estrategia general en el desarrollo del sector minero o energético sacrificando el sector agrario cuando entra en conflicto con el primero. -El discurso productivista y técnico no se ha desterrado, sigue incorporado en todos los programas y planes y, aunque tienen una parte que se corresponde con la realidad de una agricultura campesina infradesarrollada, no matiza el discurso. Sobre todo instalado en las leyes y planes africanos. -Confianza en el desarrollo de la biotecnología como herramienta de progreso agropecuario. A pesar de toda la movilización internacional las leyes que se aprueban en prácticamente todos los países siguen abriendo la posibilidad al uso de los OGMs en la agricultura. Vía Leyes de biodiversidad, leyes de semillas, Estrategias Nacionales para el desarrollo de la Agricultura, e incluso en leyes marco sobre seguridad y soberanía alimentaria. -Los agrocombustibles como oportunidad. En los planes y estrategias nacionales, pero también en las leyes de orientación agrícola africanas y en leyes específicas o programas específicos en los tres continentes a pesar de haber matizado y frenado su promoción, sigue un apoyo político general. -La regulación en África a través de los códigos agrícolas de la profesión agraria tratando de separar este sector social de las familias rurales pobres que no tienen tierra. -La regulación en los códigos de tierra africanos de la posibilidad de la cesión y arrendamiento de tierras que abre el camino al acaparamiento masivo actual.

Fuente. Elaboración propia

A partir de lo recogido en la tabla haremos una serie de consideraciones muy evidentes a la luz del análisis de las políticas desarrolladas recientemente por gobiernos que entran dentro de un espectro amplio de cambio y que, por lo tanto, no sólo incluye Bolivia, Ecuador, Cuba o Venezuela, sino también el Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina, Nigeria, Malawi, Mali, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Nepal, India, Bangladesh y otros países de los cuales recogemos referencias a lo largo de los siguientes capítulos:

- Participación de los movimientos campesinos e indígenas en la elaboración de la agenda política y en el contenido de las políticas agrarias de estos gobiernos. Al margen de la profundidad alcanzada con las nuevas políticas agrarias lo que sí podemos decir es que, en la correlación de fuerzas que las sostienen, el movimiento indígena y campesino ocupan un papel fundamental y sus reivindicaciones son parte esencial del programa[21].

- El sector agropecuario adquiere de nuevo centralidad en las políticas nacionales. En los países como Bolivia, Venezuela o Ecuador donde este cambio es más notable, las constituciones y las políticas nacionales defienden la soberanía alimentaria como principio rector del Estado y del modelo de desarrollo. En todos los demás casos enunciados, la agricultura tiene un papel central en el desarrollo económico y social del país y su abordaje es mucho más holístico y completo.

- El sector industrial ya no es el paradigma del desarrollo. En muchos casos la industrialización como tal no aparece ni siquiera en la agenda política y, cuando lo hace, es una industria muy relacionada con la revalorización de los recursos naturales o endógenos y, por lo tanto, prima la pequeña transformación local o la innovación basada en estos recursos.

- Sin embargo, el sector minero, energético y extractivo asume la primacía sobre el resto. Existe una voluntad política expresada en las constituciones y leyes de retomar la soberanía nacional sobre los recursos mineros y energéticos y someter a la empresa multinacional al interés público; sin embargo, este objetivo, que es bueno, adquiere carácter preeminente sobre el resto de los intereses y los conflictos actuales en países como Brasil, Bolivia o Ecuador, continúan en este tema al igual que en otros periodos anteriores[22].

- En cierta forma todas las políticas definidas por Brasil Nicaragua, Salvador, Mali, Malawi o incluso Bolivia o Ecuador encierran un cierto matiz desarrollista que las enfrentan a los principios de la soberanía alimentaria más basados en el decrecimiento y en la sostenibilidad. Esta cierta incoherencia interna es difícil de resolver y zanjar pues se mantiene en un nivel de formulación muy sutil.

En definitiva como dice Gascón y Montagut, el debate entre radicalidad o reformismo no está debatido o instalado siquiera en el discurso y en la formulación de los nuevos gobiernos, quizás porque sean tan relativos que un debate en torno a ellos es inacabable dependiendo de los aspectos que se enfaticen. "… En términos prácticos la radicalidad de las políticas gubernativas se puede alcanzar mediante dos vías que son las reclamaciones que predominan en el movimiento social por la soberanía alimentaria: bien proponiendo un modelo económico basado en la estricta sostenibilidad de los medios productivos (vía ecologista) o bien enfrentando la estructura de clase y etnia (vía socialista e indigenista)"[23].

[21] *Como ejemplo reciente podemos citar las ddeclaraciones de Ollanta Humala. Perú. 8 de agosto de 2011 y respuesta de la Confederación campesina peruana a su programa de gobierno. Pero además tenemos ejemplos en la conformación del MAS en Bolivia y el Pacto de Unidad entre la CSUTCB – FMCIOB-BS, Comunidades Interculturales de Bolivia, CIDOB y CONAMAQ para sustentar el apoyo al gobierno y su política.*

[22] *A pesar de que Ecuador ha desarrollado una política por la soberanía alimentaria coherente y global, sin embargo La ley de explotaciones mineras promulgada en el año 2009, casi al mismo tiempo que la ley de soberanía alimentaria, defiende la minería a toda costa. Por ejemplo la ley establece excepciones a las extracciones mineras en áreas protegidas en determinadas condiciones lo que ha favorecido una respuesta fuerte del movimiento ecologista y de la propia CONAIE que, como sabemos, no forma parte de la Vía Campesina y se mantiene en disputa constante con la FENOCIN a pesar de que es uno de los movimientos sociales más poderosos del país.*

[23] *Gascón J y Montagut X (coords) ¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas) Icaria Nº 329. 2010*

b. Estructura para el avance en el desarrollo de las nuevas políticas agrarias

En el análisis de las experiencias de cambio en las políticas agrarias hemos comprobado cómo el giro en su contenido ha implicado una reforma en la estructura de su desarrollo que ayuda desde luego a visibilizar la nueva orientación. Los estados que han introducido cambios más profundos, incluyendo en ellos no solo los más avanzados sino también aquellos que se encuentran en un segundo o tercer anillo, han tratado de concretar una nueva estructura más global, integradora y ambiciosa de forma que la política agraria pasa a ser elemento central de todo su programa.

Podemos hacer una descripción de esta estructura que, desde luego, tiene variaciones y diferencias de un contexto a otro, pero en la cual hay muchos elementos comunes que se repiten:

- *Cambios constitucionales.* Introducción en las constituciones el derecho humano a la alimentación o el derecho a no pasar hambre y la soberanía alimentaria, o la seguridad alimentaria como principios rectores del estado junto a otros principios rectores de la economía en los que figuran la calidad de vida de las familias campesina, la reforma agraria o el abastecimiento de los mercados agrarios internos.

- *Leyes Marco.* A partir del mandato constitucional se elaboran Leyes Marco sobre derechos humano a la alimentación o leyes Marco de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Las leyes marco se desarrollan a través de reglamentos.

- *Sistemas Nacionales.* Bien mediante una ley específica o bien incorporando su estructura a una de las leyes marco anteriores los Estados crean Sistemas Nacionales que son las estructuras institucionales de coordinación de las leyes marco o de los objetivos de soberanía alimentaria o derecho a la alimentación. Estos sistemas nacionales o bien dependen de un Ministerio, en general de agricultura, o bien son organismos autónomos de coordinación. En todos participan de forma transversal los organismos afectados y, desde luego, las organizaciones campesinas e indígenas.

- *Plan Nacional o Estrategia Nacional sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria.* En algunos casos los documentos reciben el nombre de Política Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria o Política Nacional Agropecuaria. Desarrollados a cuatro años en general. Planes de Acción. Tienen carácter anual y tratan de concretar las estrategias nacionales en un periodo mucho más corto de tiempo.

A partir de las Estrategias Nacionales se desprenden leyes que abordan elementos concretos que son claves dentro de las políticas definidas y en general los estados han desarrollado:

- *Ley de Reforma Agraria.* En su caso leyes de tierras, o leyes que modifican las antiguas leyes de reforma agraria todavía en vigor para dar contenido a nuevos planteamientos.

- *Leyes Nacionales sobre Recursos Hídricos.* Basadas en el derecho al agua como derecho humano y en la cuenca hidrográfica como elemento de gestión, enfatizan de nuevo el valor público del recurso.

- *Leyes de Biodiversidad.* Leyes que responden a los compromisos contraídos con la firma del Convenio de Diversidad Biológica. Incluyen un planteamiento amplio de protección y uso sostenible de la biodiversidad incluyendo la diversidad agrícola y la conservación de sistemas campesinos y los derechos de las comunidades.

- *Leyes Nacionales Forestales.* Leyes que abordan el aprovechamiento de los recursos forestales desde una perspectiva integral, incluyendo el Plan de Ordenación de Recursos Forestales como instrumento de gestión que compatibiliza usos sobre el territorio, priorizando los derechos consuetudinarios de comunidades campesinas e indígenas.

c. Debilidades y fortalezas en cuanto a los contenidos abordados

Analizando los cambios en las políticas agrarias introducidos se destacan de forma clara algunos ejes que han sido fortalecidos y otros en los cuales existen debilidades importantes. El análisis nos muestra, sobre todo, cómo los gobiernos empezaron desarrollando aspectos de las políticas que dependen exclusivamente de una acción en el nivel nacional y microeconómico, y han dejado los aspectos que tienen que ver como la política macroeconómica (fiscalidad, política monetaria, etc.) y cuestiones que afectan al comercio internacional y al cuestionamiento de los acuerdos de liberalización comercial.

- *Refuerzo de todos los programas y medidas de protección social o de transferencia de renta condicionadas.* El modelo del Programa "Fame 0" de Brasil se extendió a Venezuela, Nicaragua, Salvador, Bolivia, Ecuador, Guatemala y otros tantos países de América Latina. Este tipo de programas u otros similares como el Bono familia pretenden cubrir una renta mínima, sobre todo de familias campesinas, incorporando una serie de medidas de reactivación de la agricultura de subsistencia. En el caso de África los programas de transferencia son mucho más directos y asistenciales, pero también incorporan elementos de contraprestación en trabajo comunitario o elementos de producción familiar.

- *Refuerzo de los programas de apoyo a la agricultura familiar.* Son programas bien nacionales o circunscritos a una determinada región y que incluye un paquete o modulo de apoyo con: dotación o crédito para insumos y semillas (paquete tecnológico concreto), apoyo para la preparación y siembra de tierras, capacitación en producción y en fortalecimiento institucional encaminada a la creación de grupos de comercialización o pequeñas empresas de transformación. En la mayoría de países africanos la continuidad de estos programas depende de la cooperación internacional, por lo tanto, son coyunturales. En los casos en los que los gobiernos tienen suficientes recursos y ha sido posible la asignación presupuestaria interna, su sostenimiento es más real. En otros casos su puesta en marcha ha sido posible tras la reasignación económica procedente de fondos de nuevos impuestos o gravámenes sobre actividades mineras o extractivas.

- *Programas de créditos o microcréditos a la agricultura familiar.* En muchos de los gobiernos que han introducido cambios en las políticas agrarias se han fortalecido los Bancos Agrícolas Nacionales recapitalizando sus arcas con fondos públicos lo que de alguna manera implica una intención de sostenibilidad; en otros casos los gobiernos han optado por negociar con la banca privada líneas de crédito dirigidas a este sector agrario pero en estos casos los fondos sirven para cubrir el diferencial de los préstamos.

- *Reorientación de las políticas de tierras y políticas de reforma agraria.* Se han clarificado las razones que llevan a la expropiación de las tierras y los mecanismos de expropiación. Las leyes introducidas tratan, sobre todo, de acelerar los procesos de saneamiento y titulación pendientes. Estas leyes además desarrollan de forma mucho más ambiciosa la organización de la producción tras los procesos de asentamiento de reforma agraria y refuerzan los derechos consuetudinarios preexistentes.

- *Medidas políticas que refuerzan los mecanismos de intervención en la cadena alimentaria al interior del país.* Se fortalecen los sistemas de almacenamiento público y gestión de reservas, se refuerzan las redes de comercialización públicas a través de mercados o ferias populares, se articulan mecanismos de compra pública, se articulan los procesos para la firma de acuerdos entre los productores y las agroindustrias e, incluso, como en el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Mozambique y tantos otros, se crean nuevas empresas públicas para articular la cadena de comercialización y distribución buscando una regulación y control de los precios más favorable para los campesinos y campesinas y las familias consumidoras de las ciudades y, por otra parte, garantizar el suministro de alimentos. Dentro de este paquete de medidas se han fortalecido y han aumentado los programas de compras públicas para centros y comedores sociales (escuelas, hospitales, residencias de ancianos y tantos otros).

Estos cinco bloques de medidas pueden configurar una nueva política agraria pública siempre que estén enmarcados en políticas nacionales donde los principios y objetivos de la política agraria estén claros y donde las estrategias sean transversales. Las debilidades aparecen sin lugar a dudas en los puntos que ya hemos enumerado, y se refieren sobre todo a la definición y opción por un modelo productivo concreto, el control de una política de competencia que impida la concentración de poder en la distribución y comercialización, los instrumentos de política macroeconómica y a la dificultad de un apoyo directo a la producción condicionada a un modelo productivo predefinido. En el resto de las cuestiones como son: el control sobre los recursos genéticos o el control sobre los recursos hídricos y forestales, los avances son más lentos y contradictorios.

Además de los aspectos que las políticas agraria en curso han dejado vacíos o sin cubrir, y que implican en cierta forma hasta dónde cada gobierno puede avanzar en su reorientación política, hay dos aspectos que llaman la atención y que queremos resaltar como señales de alarma sobre el proceso.

- En las políticas de los años 90, donde las intervenciones priorizaron la focalización de los recursos, un fragmento cada vez más importante de la Agricultura Familiar dejó de ser considerada como un sector con viabilidad productiva y pasó a ser atendida con programas únicamente de carácter social, como las transferencias condicionadas de ingresos. Este punto es reconocido en este momento por casi todas las instituciones internacionales. De hecho el informe del año 2008 del Banco Mundial evalúa en detalle el rol de la agricultura en el desarrollo y reconoce la necesidad de políticas diferenciadas para la agricultura familiar. Sin embargo, muchos de los programas en cierta forma continúan con este enfoque social y no productivo. Queda dar un paso para que el cambio en la orientación sea real. Faltaría que instituciones y gobiernos reconocieran que es deseable el mantenimiento de la agricultura familiar y la existencia de un tejido denso de explotaciones campesinas en los territorios rurales. Si se produce este cambio la discusión pasa a tener otro fondo.

- Asistimos con preocupación a la consolidación de una política diferenciada que en muchos casos tiende a generar dos ventanillas de atención: por una parte un Ministerio de Agricultura dirigido a la agricultura comercial y, por otra, el Ministerio de Desarrollo Agrícola dirigido al fomento de la agricultura familiar. La estrategia de políticas públicas diferenciadas debe ser reflexionada. Por una parte, si lo que queremos es un cambio en el modelo necesitamos políticas integrales y coherentes; por otro lado, habría que analizar despacio qué significa política diferenciadas puesto que depende en definitiva de la categorización que hagamos de la diferencia. Además, no podemos calcular el impacto de estas políticas diferenciadas. ¿Cuánto impactaría la política diferenciada

dirigida a la agricultura capitalista sobre el segmento de la agricultura campesina? Realmente es impredecible. En todo caso, en este momento los documentos e informes disponibles del Banco Mundial y del resto de instituciones, incluida la propia FAO, se refieren a políticas diferenciadas que no priman estrategias de control de la producción o el precio y que, por lo tanto, no se dirigen a primar un producto sobre otro, sino que siempre hablan de políticas dirigidas a elevar las capacidades de la agricultura familiar. Además, dentro de este sector siempre están pensando en el subsector de Agricultura Familiar Consolidada[24]; no consideran la agricultura familiar en transición, y mucho menos de la subsistencia cuya necesidad, según estas instituciones, tiene más que ver con la reducción de mecanismos de vulnerabilidad que con el apoyo de una política económica. Otra de las explicaciones respecto al impulso del debate en el nivel internacional procede de la constatación, ya documentada[25], de que el proceso de liberalización comercial tiene efectos tremendos sobre determinados sectores de la población y sólo un programa de acompañamiento a estos sectores puede hacer descender el nivel de descontento social.

[24] En todos los documentos de análisis de las políticas dirigidas a la agricultura familiar elaborados por la FAO como resultado de las consultas nacionales hace una clasificación dentro de la agricultura familiar en tres tipos: Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS): Se refiere a aquella que se encuentra orientada más al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a las personas integrantes de la unidad familia a vender su fuerza de trabajo o fuera o al interior de la agricultura teniendo que en muchos casos emigrar una parte de la familia para que el resto mantenga la explotación. Agricultura Familiar en Transición (AFT): Tiene mayor capacidad para la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejor calidad y a recursos que el grupo anterior no tiene. Satisface con ello los requerimientos de la producción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y el desarrollo de la unidad productiva. Agricultura Familiar Consolidada (AFC): Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

[25] "Programa de acompañamiento técnico de la FAO a los países menos desarrollados para la adecuación y adaptación de sus políticas a los cambios producidos por la liberalización comercial". División de Políticas de la FAO.

MARCO POLITICO Y REGULATORIO DE AVANCE EN LAS POLITICAS NACIONALES POR LA SOBERANIA ALIMENTARIA. BOLIVIA Y ECUADOR

PROCESO DE AVANCE DE ECUADOR

CONSTITUCIONAL	PLAN NACIONAL DESARROLLO Y LEY MARCO	REFORMA INSTITUCIONAL	TEMAS	LEYES Y PROGRAMAS
-Constitución de la República Ecuador del año 2008. Art 281. La Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades dispongan de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Art 282. Establece los contenidos básicos de la política de Soberanía Alimentaria. Art 385 Reconoce como base del proceso de la Soberanía Alimentaria los saberes ancestrales.	-Plan Nacional para el Desarrollo del Buen Vivir (2009 – 2013). -Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria de 28 de abril de 2009. Art 1. El régimen de la Soberanía Alimentaria se constituye con el conjunto de leyes, políticas, programas y proyectos conexos para alcanzar el objetivo de la misma. Art 32. Crea la Conferencia Plurinacional e Intercultural para la Soberanía Alimentaria encargada de conducir el proceso para la construcción del Régimen.	-Constitución de la Conferencia Plurinacional e Intercultural para la Soberanía Alimentaria (COPISA): -Plan Estratégico 2009 – 2012 -Herramientas metodológicas -Plan orgánico de gestión -Proceso de Reforma del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP). Actualmente cuatro Viceministerios: -Viceministerio para la Reforma Agraria y Desarrollo Rural -Viceministerio de Agricultura -Viceministerio de Ganadería -Viceministerio de Acuicultura y Pesca	-Tierras	-Programa Tierras (En ejecución MAGAP). -Ley de tierras, territorios y comunidades (en proceso de elaboración desde la COPISA) Casi finalizada.
			-Biodiversidad	-Ley de agrobiodiversidad, semillas y agroecología (Se ha iniciado el proceso de discusión desde la COPISA) -El Programa de Innovación Agraria en ejecución tiene como uno de sus 5 componente el desarrollo del tema de semillas y, otro, la producción sostenible.
			-Seguridad alimentaria	-Ley de sanidad e inocuidad de los alimentos (Planteada para iniciar la discusión en el marco de COPISA).
			-Transformación	-Ley de Procesamiento y fomento de la Agroindustria (Planteada el inicio de su elaboración en COPISA). -En ejecución el Programa del MAGAP que lleva por nombre Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos.
			-Comercio	-Ley de Comercio y Abasto alimentario (Está planteada su discusión en COPISA). -En ejecución algunas acciones a través del programa nacional de negocios rurales inclusivos, que tiene como uno de sus objetivos hacer más justos los mecanismos del mercado y los precios establecidos.
			-Consumo	-Ley de consumo, nutrición y salud. Es una ley planteada en el seno de COPISA y que aglutinarás todos los programas de transferencias condicionadas.
			-Capitalización	-Ley de Capital, incentivo e infraestructura. (planteada en el seno de COPISA). Se ha puesto en marcha por el Ministerio un Programa de seguros agrarios combinados financiados por el Ministerio al 60%.
			-Pesca y Agua	-Ley Nacional de Recursos Hídricos (Ya existen los primeros borradores muy discutidos en el seno de COPISA). -Ley de pesca y ecosistemas marinos y manglares (Se han planteado con fuerte presión de la industria camaronera).

Fuente. Elaboración propia a partir del procesamiento de la información contenida en la web del MAGAP de Ecuador y de la Comisión COPISA

PROCESO DE AVANCE DE BOLIVIA

CONSTITUCIONAL	PLAN NACIONAL DESARROLLO Y LEY MARCO	REFORMA INSTITUCIONAL	TEMAS	LEYES Y PROGRAMAS
Constitución del estado plurinacional de Bolivia 2007. -Art 16 en concreto reconoce de manera explícita el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria como principio rector de la política económica y agraria del estado. -Además otros preceptos relacionados en art 82 y el art 321.	-Plan nacional de desarrollo 2006 – 2011. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Introduce la soberanía alimentaria como pilar de la estrategia nacional de Bolivia productiva y la define según el concepto utilizado por la Vía Campesina. -Política de Seguridad y Soberanía alimentaria de 2008 – 2013. -Ley 144 de 26 de de junio de 2011 de la revolución productiva comunitaria o Ley de Soberanía Alimentaria Nacional. Se está en proceso de aprobación el Anteproyecto de ley Marco de la política boliviana sobre derecho humano a una alimentación adecuada (julio de 2009).	En el año 2011 se reestructuró el Ministerio cambiando radicalmente la estructura y, por lo tanto, la orientación en función de la misma: Ministerio de Tierras y Desarrollo Rural. Se estructura en 3 Viceministerios: Viceministerio de Tierras Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario Viceministerio de la Coca y desarrollo integral El avance en la reforma institucional y en las políticas del Estado se apoya básicamente en tres instrumentos: Plan de Desarrollo Sectorial de 2011 a 2015. Plan de seguimiento y evaluación de las políticas. Plan de transparencia. Mantienen una serie de unidades desconcentradas encargadas de la ejecución de ciertos temas específicos.	-Tierras	-Ley 1715 de 1996 de creación del Instituto Nacional de la Reforma Agraria y Los Siete Surcos. Siete decretos publicados en el año 2006. DS28732 AL DS 28736 adecuaban algunos preceptos de la ley del INRA para hacerlo operativo y adecuado a la nueva realidad política. -Ley 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria. Adecuarla para darle énfasis a la construcción de las nacionalidades indígenas y originarias. -Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2007 – 2011. -Nueva Política de Tierras. 2008
			-Aguas	-Ley 2878 de 2004 de apoyo y promoción al sector del riego.
			-Biodiversidad	-Política Nacional para la gestión integral de los bosques, periodo 2008 – 2013. -Anteproyecto de ley de Derechos de la Madre Tierra. Insumos presentados para su elaboración por las organizaciones del Pacto de Unidad.
			-Producción agopecuaria	-DS 29246 de agosto de 2007 Comunidades en Acción. Revolución comunitaria productiva. -El desarrollo del sector productivo se ha dirigido a través de la ejecución de diversos programas nacionales gubernamentales coordinados por el Ministerio: Programa SEMBRAR, Programa de Iniciativas Alimentarias Rurales, Programa de emprendimientos organizados para desarrollo rural autogestionario, Programa Reconducción del rol del estado en las empresas alimentarias y rurales, Plan de desarrollo productivo con empleo digno. -Anteproyecto de ley de Seguro Agrario Universal “Pachamama”. Julio de 2010.
			-Protección social	-Programa Nacional Sectorial “Desnutrición 0”. -Ley 3460 de 15 de agosto de 2006 de fomento de la lactancia materna y comercialización de sus sucedáneos. -Plan Vida PEP de erradicación de la extrema pobreza. Iniciado en el año 2009 con 37 municipios.

Fuente. Elaboración a partir de la información contenida en la página web del Ministerio de Tierras y desarrollo rural y del estudio elaborado por Gloria Ruiz Arrieta para Veterinarios Sin Fronteras y Mundubat. “Políticas agrarias en Bolivia para la soberanía alimentaria” Julio 2010.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Informe Mundial sobre desarrollo. Agricultura para el desarrollo.* Washington. 2008.
- Banco Mundial. *Gender, Growth and Poverty Reduction*, Washington, 2002.
- Campaña. Erradicate Hunger. *Políticas y acciones para erradicar el hambre y la desnutrición*. Documento de trabajo. 2009
- Camhi, R., Castro, R. y Soto. S. *Programa Chile Solidario: Análisis y Comentarios.* Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social Nº 74. 2003.
- Castillo Valero, JS. *Apuntes de política agraria.*UCM. ETSIA. Madrid, 2009.
- Melo, O. y López, J. *Chile: Análisis de Políticas y Programas de Compensación.* Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- FAO. *Evaluación intermedia de los Programas de Hambre 0 de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela.*
- FAO – Banco Mundial. *Políticas de desarrollo agrícola. Principios y conceptos.* División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL. Roma, 2004.
- FAO, *SEAGA Macro Handbook: Gender analysis in macroeconomic and agricultural sector policies*.Borrador, págs 39-40. Roma, marzo de 2002.
- FAO – Banco Mundial. *Evaluación Internacional del papel del conocimiento de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario.* Roma, 2009.
- FAO. *Macroeconomía y políticas agrarias.*División de apoyo a las políticas públicas. EASYPOL. Roma, 2002.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). *Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú Evaluación temática*. Informe No 1497-PE. Roma, Junio de 2004.
- Gascón, J. y Montagut, X. *¿Cambio de Rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas?* Icaria. Barcelona, 2010.
- Guanziroli, C. *PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. Disponible en: http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A169.pdf. 2006.
- IFAD, *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford Univ. Press. Oxford, 2001.
- Oxfam Internacional. *Invertir en la pequeña agricultura es rentable*. Informe 129. Junio 2009.
- Kjöllerström, M. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina*. CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. 2004.

- Leonhart, R. y Wolpold Boison, M. *Los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas agrarias en América Central*. FIAN Internacional. Enero 2001.
- Maldonado, J.; Moreno, R. y Varas, J. X. *Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Sampaio, Y.; Vital, T. y Duarte, G. *Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Soto Barquero, F. y Rodríguez Fazzone, M. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y Caribe*. División de apoyo a las políticas públicas. FAO – BID. Santiago de Chile, 2007.
- Pijnenburg, T.; Ortega, M.; Espinosa, J.; Melman, P.; Sanchez, Y.; Centeno, E. *Informe final de la evaluación del programa PRORURAL*. Managua, 2008.
- Villatoro, P. *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. Revista CEPAL n° 86. Agosto, 2005.
- Wong, S. *Análisis de Políticas de Apoyo y Programas de Compensación a la Agricultura Familiar en Ecuador*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Yúnez Naude, A. *México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC*. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio. FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Diao, X.; Fan, S.; Kanyarukiga, S. y Yu, B. *Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Rwanda*. IFPRI Discussion Paper 00689. International Food Policy Research Institute. Washington, 2007.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuicultura y Pesca de Ecuador. www.magap.gov.ec
- Ministerio de Agricultura y Ganadería y Forestal de Nicaragua. www.mafor.gov.ni
- Ministerio de Agricultura de Chile. www.minagri.gov.cl
- Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrícola de Bolivia. www.agrobolibia.gov.bo
- Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras. www.sag.gov.hn
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. www.minagricultura.gov.co
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay. www.mag.gov.py
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. www.minagri.gob.ar
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. www.mag.gov.sv
- Ministerio de Agricultura y Ganadería de Perú. www.minag.gov.pe
- Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México. www.sagarpa.gov.mx

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL MARCO POLÍTICO INTERNACIONAL. COMO HA INFLUIDO LAS PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Fortalecer la FAO en un nuevo escenario de Gobernanza Alimentaria Global

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. CLAVES QUE HAN MARCADO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DESDE EL MARCO INTERNACIONAL. 3

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA FAO. De la Cumbre Mundial de la Alimentación a la gestión de la crisis alimentaria global pasando por la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria. 7

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LAS CUMBRES DE LAS FAO

2.2 LA TERCERA CUMBRE EN PLENA CRISIS ALIMENTARIA

2.3 HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA ALIMENTARIA. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria

3. LA INFLUENCIA DE LA FAO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DURANTE ESTE PERIODO. El programa especial de seguridad alimentaria 17

3.1 PROGRAMAS DE APOYO DE FAO A POLÍTICAS NACIONALES

3.2 PESA. EL DESARROLLO DE PROGRAMAS REGIONALES Y SU ORIENTACIÓN. Programas nacionales del PESA.

4. LA INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL Y LA INBFLUENCIA DE ESTE EN LAS POLÍTICAS NACIONALES. 37

¿Cómo y hasta donde influyen los tratados y acuerdos internacionales sobre el diseño y aplicación de políticas públicas nacionales para la soberanía alimentaria? Esta es la pregunta básica a la que trataremos de responder en este capítulo y en los cuatro siguientes. Además hay otras dos preguntas que nos servirán de guía a lo largo de todo el texto. ¿Cómo ha cambiado el contexto de los debates internacionales en este periodo?. Y ¿qué organismos e instrumentos y en qué sentido están influyendo en las actuales políticas aprobadas por los gobiernos del mundo?

El periodo en el que nos centramos se inicia en el año 2002 con la celebración en Roma de la "Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después". La constatación de fracaso respecto a los objetivos marcados en el Plan de Acción elaborado en la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 se hizo sentir, pero al mismo tiempo, en el lado no oficial, se abrió un nuevo proceso para los movimientos sociales y las organizaciones aliadas en la lucha por la soberanía alimentaria. La preparación del Foro paralelo por parte del IPC supuso un ejercicio de madurez para una amalgama de organizaciones y movimientos que venían trabajando desde hacía varios años y que ya habían tenido experiencias de organización conjuntas importantes. El proceso de organización y discusión, la celebración del evento, la declaración final del foro, y cómo este proceso influyó en la declaración final oficial, hicieron cristalizar esfuerzos y planteamientos que han marcado el trabajo posterior. Para empezar, permitió consolidar el espacio del Comité Internacional de Planificación. El IPC por sus siglas en inglés fue reconocido por la FAO mediante carta de J.Diuf y a partir de este momento exigió un esfuerzo muy grande de las organizaciones para dar respuesta coherente al proceso internacional sin dejarse arrastrar por el entorno y sin traicionar nunca los principios de la soberanía alimentaria y, al mismo tiempo, abrió una enorme posibilidad de trabajo de presión política y propuesta al más alto nivel que ha ido aumentando con el paso del tiempo.

En este momento tenemos sobre la mesa internacional varios frentes abiertos de negociación que son importantes para el desarrollo político a futuro en materia de agricultura y alimentación. Estos espacios ya se han conformado con la implicación mucho más activa de la alianza internacional por la soberanía alimentaria que representa el IPC. En este capítulo analizaremos cada uno de ellos enmarcándolos en una perspectiva histórica e institucional para entender el contexto en el que se negocian.

Este capítulo trata de responder a dos cuestiones: por una parte, analizar la evolución del marco institucional que ofrece la FAO como organismo especializado en materia de agricultura y alimentación y cómo ha influido en el la labor de las organizaciones sociales y, por otro lado, dibujar de forma general los elementos de la agenda internacional que están marcando las políticas nacionales y, al final del capítulo, hacer una síntesis general de los aportes de las organización es sociales, especialmente de las campesinas, indígenas, de pescadores y pueblos nómadas. Estas dos cuestiones se completan con una información de un instrumento promovido por FAO y que, de forma efectiva, influye en las políticas agrarias nacionales, especialmente de los países de renta baja.

1. CLAVES QUE HAN MARCADO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DESDE EL MARCO INTERNACIONAL

Uno de los elementos trascendentales del marco global lo constituye la reconstitución del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. El proceso abrió el debate crucial tanto para los movimientos sociales como para los gobiernos de la cuestión institucional, es decir, la necesidad constatada con la crisis alimentaria de la necesidad de una nueva **arquitectura para una gobernanza alimentaria a nivel internacional**. El nuevo Consejo de seguridad alimentaria ofrece un nuevo marco de trabajo que sin duda tendrá repercusiones a medio plazo sobre las políticas nacionales

Pero antes de llegar aquí, varios son los **elementos del contexto internacional que han influido en las políticas nacionales** desarrolladas en el sector. Para ser consciente de ello nada mejor que analizar la relación en un sentido bidireccional. Es decir, constatar los cambios producidos en los países que hemos analizado en este estudio y ver el momento en el que se han producido nos muestran el marco internacional del que parten y, al conocer el proceso ocurrido en el plano internacional, nos confirma como el nivel internacional influye en las tendencias y cambios de las políticas nacionales. Los elementos que más claramente han influido son:

- Avance en el reconocimiento del derecho humano a la alimentación. Su reconocimiento en la declaración final de la cumbre del año 2002. El desarrollo de su contenido a través de la OG Nº 12 y el trabajo de denuncia y debate generado por los dos relatores especiales nombrados y los informes anuales elaborados por ellos. La apertura posterior del proceso para la elaboración de las directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación con la participación de las organizaciones sociales a través del mecanismo del IPC, el trabajo incesante de organizaciones como FIAN Internacional a través de las misiones especiales y de la elaboración de los informes paralelos y, finalmente, el proceso de aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC en el año 2008 han influido decididamente en los estados que han ido incorporando poco a poco el derecho en las constituciones y han ido desarrollando leyes marco de carácter general, reorientando los planes y programas sobre seguridad alimentaria y nutricional y, desde luego, cambiando el sentido de muchas normas concretas.

- Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural celebrada en el mes de junio del año 2006 en Porto Alegre. Brasil. La conferencia fue el colofón de una lucha sorda a los oídos globales de miles de movimientos campesinos a lo largo de la década de los 90. La Campaña Global por la Reforma Agraria impulsada por Vía Campesina y FIAN Internacional consiguió introducir elementos disonantes en las evaluaciones que el Banco Mundial hizo de sus propias políticas de tierras a principios de la década, también influyó en la revisión que la misma Unión Europea hizo de las directrices en la materia para la cooperación internacional, y finalmente ofreció a los mismos movimientos campesinos instrumentos de análisis y formación. En el año 2004 se celebró en Valencia. España, el Foro Internacional sobre Reforma Agraria lo que fortaleció la estrategia global que se concretó en la organización y celebración de la cumbre internacional. Los resultados y conclusiones de la Cumbre fueron importantísimos para el movimiento y desde luego visibilizaron en el nivel público de nuevo la importancia de un tema que llevaba oculto desde hacía dos décadas y ha permitido el avance en políticas concretas como veremos a lo largo del estudio. Sin embargo en el año 2009, tras el informe de Grain denunciando el acaparamiento de tierras, sobre todo en África, saltaron las alarmas internacionales. Este hecho ha introducido más debate en un tema complejo y vital. Tras una Conferencia convocada por la FAO expresamente para el tema, se ha iniciado el proceso de elaboración de las “Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la tenencia de la tierra, recursos pesqueros y forestales (VGs)” que es objeto de discusión en la actualidad.

- Consolidación de la amenaza de la liberalización comercial y posterior crisis de la OMC. Durante la primera parte de la década y hasta la celebración de la Cumbre de La OMC en Hong Kong el avance de la liberalización impulsada fue evidente y los acuerdos bilaterales y regionales se multiplicaron. El proceso de negociación de los EPAs que sustituyen el sistema de preferencias generalizadas de los acuerdos de Cotonú con países terceros fue el punto álgido de este proceso. Sin embargo en Hong Kong y tras dos cumbres de fracasos repetidos la OMC no logra de nuevo impulsar la agenda de las negociaciones y entra en un periodo de estancamiento que la debilitan mes a mes. El planteamiento de fondo está cuestionado por los propios impactos de la crisis internacional y a pesar de que desde las instancias del Banco Mundial, del FMI, del G-20 y de la propia OMC se hacen llamados a reanudar las negociaciones, sin embargo las tendencias concretas en el análisis nacional muestran como se implementan medidas en sentido contrario aunque desde luego aun tímidas.

- Impacto de la crisis alimentaria global. En el año 2008 se inicia lo que unos meses más tarde se denominaría crisis alimentaria global. Las consecuencias las conocemos de sobra. La crisis alimentaria desató un proceso internacional para tratar de dar una respuesta a una situación sin precedentes.: A nivel institucional se dieron una serie de pasos: Nombramiento de un Grupo de Alto Nivel para enfrentar la crisis alimentaria que tenía como misión articular un procedimiento de respuesta al conjunto de causas y que frenara el aumento de la inseguridad alimentaria en el mundo. El Grupo de Alto nivel se reunió varias veces, una de ellas en Madrid en noviembre de 2008. Se convocó una Cumbre Mundial sobre la crisis alimentaria que trató de articular una respuesta coordinada en el marco de una crisis financiera y económica internacional sin precedentes. Esta situación de crisis favoreció el desarrollo de planes y políticas de contención de la crisis alimentaria que en definitiva contenían un refuerzo de los mecanismos de salvaguardia especial previstos por el acuerdo de agricultura de la OMC que incluye de nuevo fijar cuotas de importación, incremento de aranceles a la importación, tasas a las exportaciones de determinados productos básicos, mecanismos de almacenamiento para garantizar reservas mínimas e incluso, en algunos casos, la limitación a las cantidades de consumo interno de determinados productos. Todo ello en un esfuerzo difícil por equilibrar precios que no desplomaran las economías campesinas y por otro evitar el incremento de precios de los alimentos a los consumidores y las consumidoras finales. Toda esta realidad se ha traducido de manera global, de nuevo, en una etapa de discusión sobre la importancia de políticas agrarias dirigidas a la agricultura familiar o campesina o la necesidad de políticas diferenciadas para la pequeña producción acompañado todo ello por la necesidad de una mayor inversión pública en agricultura. Esto último, que sin duda resulta positivo, se ve oscurecido por el esfuerzo del sistema financiero internacional apoyado por el Banco Mundial para avanzar en la regulación financiera de los mercados agroalimentarios haciéndonos creer que será la forma de controlar la volatilidad de los precios.

Unido a estos cuatro procesos, otros **tres ejes de la realidad internacional** han marcado la evolución de las políticas agrarias nacionales.

- La imposición de los transgénicos como base tecnológica para el desarrollo agrícola. Desde que las principales multinacionales comenzaron los ensayos y posterior comercialización de semillas modificadas genéticamente destinadas a la producción alimentaria humana o animal los organismos internacionales se han encargado de eliminar progresivamente las restricciones legales. Los principales instrumentos internacionales centrados en el tema de la sostenibilidad y la bioseguridad si bien no son favorables a ellos, dejan un margen de ambigüedad suficiente para permitir las interpretaciones más variadas. El hecho es que los avances para eliminar estas restricciones

han sido eficaces y el principal de ellos ha sido precisamente la permisividad expresada en las leyes nacionales en la materia. En este momento tenemos el Convenio de Biodiversidad que emana de la Cumbre de Rio 1992, el Convenio de Bioseguridad y el Tratado internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. En base a los tres instrumentos la extensión de los OGMs deberían estar en suspenso, sin embargo el UOPV abre la puerta y sobre todo la práctica de los estados muchas veces presionados por las mismas multinacionales. Por último en este camino y también justificado por la crisis, la Alianza por la Revolución Verde en África promovida entre otros por las Fundaciones Rockefeller y Fundación Bill y Melinda Gates pero alentada por la propia FAO, el Banco Mundial y los principales países donantes de la OCDE los promueven como solución y lo debaten en el marco del mismo Grupo de Alto Nivel.

- Extensión de los Agrocombustibles de primera y segunda generación. La fabricación de combustibles a partir del etanol en una primera fase y a partir de aceites vegetales en la segunda provocaron un fuerte impacto sobre la realidad agraria en todo el mundo. En apenas dos años se extendieron las plantaciones que tenían como fin la producción de agrocombustibles. La reconversión de las tierras cañeras fue el primero de los escenarios con enorme impacto en áreas del Caribe y América Central. A este le siguieron los nuevos usos para plantaciones industriales como la Palma Africana en Asia, y tras ella se encontró alternativa para las zonas semiáridas con cultivos como la jatropha. La Unión Europea creó un mercado cautivo a finales del 2007 con la garantía del 10% de los combustibles consumidos en Europa. A pesar de ser una de las causas señaladas de la crisis y que ello llevó a un tímido retroceso de las políticas alentadoras en todo el mundo a partir del año 2009 , sin embargo, de forma menos escandalosa, la extensión prosigue. Muchos países han aprobado programas, planes y leyes que favorecen o facilitan la producción de agrocombustibles o la reconversión de producciones hacia este destino, incluso de tierras de la reforma agraria.

- La especulación financiera sobre los mercados de materias primas. La crisis del petróleo tras la guerra de Irak unida a la expansión de los agrocombustibles hizo disparar la importancia estratégica en los mercados financieros de un nuevo nicho de especulación, los mercados de futuros de materias primas. Las cosechas de cereal de dentro de 10 años se compran y venden en mercados de futuros haciendo subir el precio de los productos básicos de manera artificial. La Banca comercial diseñó en poco tiempo depósitos de inversión sobre ellos y los ofrece al mismo sector agropecuario como forma de incidir en los precios a futuro. El sistema internacional no ha sido capaz de frenar este proceso pese a las señales de alarma y por el contrario en la agenda del G20 se incorpora como uno de los temas emergentes la posibilidad de dejar al mercado financiero la regulación de los intercambios de mercancías agrarias y por lo tanto del precio. Por último y tan solo hace unos días el Banco Mundial anunció[1] el lanzamiento de un producto financiero contra la volatilidad de los precios de productos agrícolas y alimentos. El producto, bautizado como gestión de riesgo de precios agrícolas, servirá como un seguro para garantizar precios estables a productores, productoras , consumidores y consumidoras en los países en vías de desarrollo por un valor de hasta 4 mil millones de dólares. La división del BM para el sector privado, la Sociedad Financiera Internacional, proporcionará inicialmente 200 millones de dólares para respaldar las inversiones financieras de los clientes cuyo objetivo sea garantizar precios estables, y JP Morgan aportará otros 200 millones de dólares.

El tercero de los ejes de influencia sobre la evolución de las políticas públicas nacionales hacia el campo tiene un carácter mucho más concreto. Se trata del **empuje o la capacidad de avance de determinados países** que han vivido un cambio político en la última década. Las actuaciones

[1] *Periódico La Jornada. México, 22 de junio de 2011.*

de Brasil en un primer momento y después Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Salvador, o Nicaragua han tenido un importante impacto en el rumbo de las políticas agrarias. Por otro lado, en Africa gobiernos como el de Mali, Senegal, Zimbabwe o Sudáfrica también han tenido un efecto sobre el resto del continente en la búsqueda de un nuevo marco regulatorio mucho más activo para los gobiernos.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA FAO. De la Cumbre Mundial de la Alimentación a la gestión de la crisis alimentaria global pasando por la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria.

La preocupación internacional por el hambre y la malnutrición se remonta a los años 20 y 30 con el desarrollo de las doctrinas maltusianas sobre el superpoblamiento y el reto de un mundo de 2.000 millones de personas. Esta preocupación se agrava en un contexto de postguerra pero sobre todo se acentuará tras la Segunda Guerra Mundial, el acelerado proceso de independencia de los países africanos y asiáticos en la década de los 50 y 60 y el movimiento de países no alineados ligado a la Cumbre de Bandúm en el año 1972.

La FAO tuvo su origen en la Conferencia sobre Agricultura y Alimentación celebrada en Hot Springs (Virginia) por el presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt en mayo de 1943. Representantes de gobiernos de 44 naciones aliadas se comprometieron en aquel momento a fundar un organismo que se encargara de regular la alimentación y la agricultura para terminar con el hambre. En 1945, la FAO se estableció como organización permanente en Washington D.C. y celebró su sesión constitutiva en Quebec, Canadá. En 1951 la sede principal se trasladó a Roma (Italia), ya que allí se encontraba el Instituto Internacional de Agricultura, antecedente de la FAO como organización dedicada al desarrollo agrícola y la lucha contra el hambre. Desde su origen y en el tratado constitutivo se establece de forma clara la relación entre hambre y pobreza rural y en este sentido se ha trabajado siempre.

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LAS CUMBRES MUNDIALES DE LA ALIMENTACIÓN

Algunos de los hitos más destacados de la Organización son: 1960, puesta en marcha de la Campaña Mundial contra el Hambre En 1962, se crea el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la FAO. En 1973, elaboración del Plan Indicativo Mundial de Desarrollo Agrícola.

- La primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en el año 1974[2], aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. En esta Declaración se proclamó. “Todos los hombres, mujeres y niños, tienen derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficiente y por lo tanto la capacidad de alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo prioritario para todos los países que integran la comunidad internacional

- Un punto de inflexión importante lo constituye la celebración de “La Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma 1996”. En esta Cumbre convocada por la FAO para Noviembre del año 1996 se aprobaron dos documentos; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, y el Plan de Acción a cinco años. En la Declaración Final los

[2] *Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación 1974. www.fao/url/declaración 1974-sp*

participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento alPlan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes de 2015[3]. A tal efecto, dentro del compromiso Nª 7[4] de la Declaración se definieron los cinco objetivos para hacerlo efectivo.

En el año 2002 y con casi seis meses de retraso[5], los estados volvieron a reunirse en Roma para celebrar la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después de la Cumbre de 1996, para ratificar su compromiso en la erradicación del hambre y para evaluar los avances en el cumplimiento de sus objetivos de reducción del número de personas hambrientas a la mitad para el año 2015. Después de reconocer en el punto 3 que los progresos hechos no son suficientes y que la falta de voluntad política y de recursos económicos son las razones del retraso.

EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS CUMBRES MUNDIALES DE LA ALIMENTACIÓN

CUMBRE DE 1974	CUMBRE DE 1996	CUMBRE DE 2002
- Contexto: 1973 crisis del petróleo y 15 años desde el inicio de la revolución verde en Asia. 15 años desde el gran proceso de descolonización de África - La causa fundamental: Tiene su origen en circunstancias históricas, incluyendo en muchos casos la dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas, que siguen constituyendo uno de los mayores obstáculos para la plena emancipación y el progreso de los países en desarrollo y de todos los pueblos involucrados (Declaración Final) - Otras causas: Inflación, deuda externa, deterioro de las relaciones de intercambio y fluctuaciones monetarias - Principal logro. Creación del Comité de Seguridad Alimentaria. Intención de la declaración de crear un sistema internacional que garantice la seguridad alimentaria al margen de las circunstancias del contexto	- Contexto: Análisis mucho menos crítico que la anterior. Causas unidas a factores que obstaculizan la distribución y acceso (mercado) Inestabilidad de la oferta y demanda y catástrofes naturales. Ingresos insuficientes de los hogares pobres para comprar los alimentos. - Las causas que agravan el hambre son los conflictos, el terrorismo, la corrupción y el deterioro ambiental Lineamientos políticos: - Comienza la declaración con el reconocimiento del DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACION ADECUADA. - Establece un objetivo. Reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el 2015. Se incorporará en la Declaración del Milenio con OM Nº1. Origen del programa PESA de la FAO que se aplicó en 89 países. - El comercio internacional como herramienta para el desarrollo y para reducir la pobreza y el hambre equilibrando los precios en	- Contexto: Incumplimiento del objetivo del milenio recogido en la declaración de 1996 y la constatación de la falta de voluntad política y la insuficiencia de los recursos disponible - Constatación importante. El 70% de las personas que pasan hambre viven en las zonas rurales y son pequenos y muy pequenos productores (Informe FIDA 2001) - Preocupación por la tendencia a la disminución tanto de los fondos destinados a inversión agrícola como los destinados a cooperación en materia agraria - Enfatiza la importancia y nombra: Acuerdos de Monterrey de financiación del desarrollo, de la Ronda de Doha (trato especial y diferenciado dentro del comercio internacional) y Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación Compromisos políticos: - Reforzar el sistema con una Alianza Internacional Contra el Hambre (nunca funcionó)

[3] *Este compromiso ha sido renovado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, organizada por la FAO en Roma del 10 al 13 de junio de 2002*
[4] *Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional*
[5] *Se debería haber celebrado en Noviembre del año 2001 y se retraso como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en EEUU.*

- Declaraciones políticas: 1. Se enuncia el derecho humano a la alimentación y el objetivo es erradicar el hambre no realizar el derecho. (p 1. Dec.FAO/1974) 2. Llamada a la colaboración para aumentar la capacidad de producción de alimentos y remover los obstáculos legales y políticos internos para apoyar a los pequeños productores (p 2 y 3 de Dec FAO/1974) 3. Fortalecimiento de las políticas dirigidas a la producción nacional y llamado a los estados desarrollados para disminuir los efectos de sus políticas sobre la capacidad de exportación de los países en desarrollo (p.11. Dec/FAO) 4. Llamada a la necesaria reforma agraria y la estimulación del cooperativismo (p 4. Dec/FAO) 5. Se reconoce solo el aporte de las mujeres en la producción de alimentos. 6. Los países más adelantados deberán promover el adelanto de la tecnología de producción de alimentos y realizar todos los esfuerzos para promover la transmisión, adaptación y difusión de la misma hacia los países en desarrollo. Además deberán favorecer el acceso a los insumos agrícolas, fertilizantes y abonos adecuados (Revolución verde)	ventas y consumo. "sistema de comercio leal orientado al mercado" - Llamado a no utilizar los alimentos como herramienta de guerra. - En diversos párrafos se hace referencia a la necesidad de promover políticas de igualdad entre sexos y remover los obstáculos que tienen las mujeres La declaración se acompañó de un PLAN DE ACCION[6] (29 páginas) - Comienza con la definición de seguridad alimentaria y el llamado a los gobiernos para el desarrollo de Planes Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) Muchas de las medidas políticas adoptadas desde entonces hasta el 2002 se desarrollaron en el marco de esta estrategia apoyada econoómicamente por FAO. El Plan de Acción se estructura sobre 7 compromisos que son desarrollados a través de objetivos generales y objetivos específicos: Destacamos por el cariz político de los mismos tres de ellos: 1. Dedicado al Comercio. Llamado al cumplimiento de los Acuerdos de la OMC (recién aprobados entonces) pero hace una llamada para el seguimiento del impacto sobre la agricultura de los países pobres que será responsabilidad de la FAO 2. Un compromiso específico en el tema de género. Aplicar los acuerdos de Beijing al medio rural y desarrolla un catálogo de cuestiones en las que hay que hacer un especial seguimiento	- Que los gobiernos revisen y reorienten sus políticas para la erradicación del hambre. - Reforzar la aplicación y desarrollo del derecho humano a la alimentación con la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de las directrices voluntarias para apoyar el esfuerzo de los estados en la aplicación del derecho a la alimentación adecuada - Reafirma la importancia de trabajar sobre el Codex Alimentarius, la convención internacional sobre protección fitosanitaria y el organismo internacional de Epizootias para eliminar los obstáculos al libre comercio. - Llamada a la financiación. Aportaciones al Fondo Fiduciario Internacional, el 0,7% en cooperación y el 20% de inversión en agricultura

Fuente. Elaboración propia a partir de las declaraciones finales de las cumbres

[6] *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación 1996. Disponible como Anexo. Esta Plan ha servido como documento de referencia para la evaluación de los avances en las Cumbres de 2002 y 2009 y la FAO lo utiliza constantemente como marco de revisión*

Las Cumbres Mundiales nos permiten medir y valorar el tono político internacional respecto al tema y constatar hacia dónde se dirige la preocupación de los gobiernos y organismos internacionales. Es cierto que la Declaración final es el punto en el que todas las discusiones políticas y el intercambio de documentos realizado durante todo el proceso preparatorio se plasma. Por lo tanto, son documentos que esconden un gran equilibrio interno. En su redacción aparecen reconocimientos acumulativos. Es decir, se asumen los principios y declaraciones ya realizadas anteriormente buscando construir un camino. Los compromisos adquiridos en cada Cumbre son escasos. Dos o tres elementos que permitan hacer avanzar el sistema internacional representan ya un éxito.

Tomando el ejemplo de estas tres cumbres, sus acuerdos influyeron de cuatro formas diversas:

- Acuerdos que implican el refuerzo del sistema internacional en la lucha contra el hambre: La aprobación de creación del Comité de Seguridad Alimentaria en la Cumbre de 1974, la constitución de la Alianza Internacional contra el Hambre (2002) o el acuerdo de creación del Grupo de Trabajo para la elaboración de las directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación (2002) Este último reforzó además el proceso de anclaje del mismo derecho humano a la alimentación dentro de las políticas nacionales. Al mismo tiempo se avanza en la definición de conceptos como el de seguridad alimentaria definido en la cumbre de 1996, frente al cual se proponía el de soberanía alimentaria desde los movimientos campesinos y sociales.

- Acuerdos de compromiso político. Otros compromisos tratan de marcan objetivos más concretos: Reducir a la mitad el número de personas hambrientas para 2015 (1996). Elaboración y determinación en el seguimiento del Plan de Acción (1996). Financiación de la inversión en agricultura (1996 – 2002).

- Adopción de acuerdos que tienen impacto posterior en las políticas nacionales. El Plan de Acción de la Cumbre del año 1996 establecía la necesidad de que se definieran Programas Especiales de Seguridad Alimentaria a nivel nacional. Esta declaración se concretó en el Programa PESA que durante los años 1996 – 2002 supusieron el impulso de estos programas en 83 países[7]. (Al margen de sus resultados concretos).

- Reconocimiento de cuestiones políticas importantes. Reconocimiento en la Cumbre del año 2002 que el 70% de las personas hambrientas en el mundo viven en el medio rural. Reconocimiento del derecho humano a la alimentación (1996) o reconocimiento de la necesaria estrategia de igualdad entre hombres y mujeres (Plan de Acción 1996).

2.2 LA TERCERA CUMBRE EN PLENA CRISIS ALIMENTARIA

En el año 2007 se revelaron los primeros síntomas de alarma ante una posible crisis alimentaria de carácter global. **El abordaje de la crisis alimentaria por parte de las instituciones internacionales lideradas por FAO también tendría repercusiones importantes sobre el desarrollo de las políticas aplicables al agro**. El proceso cambió de rumbo en pocos meses. Los mensajes fueron incluso contradictorios y desde luego se pudo ver de forma clara cómo los países activaron de nuevo medidas de política económica clásica a la regulación de la agricultura y al comercio de bienes alimentarios. Pero finalmente el proceso, a pesar del fortalecimiento de la FAO, parece que de nuevo es controlado por el G-20 quien aprovecha la circunstancia para dar un giro de tuerca doble en beneficio de los mercados financieros.

[7] *Para conocer más sobre el programa PESA y sobre el contenido concreto y la dinámicas desarrollada en cada uno de los países se puede consultar toda la documentación disponible en la web de la FAO dentro del espacio PESA. www.fao.org/pesa*

Finalmente y tras todo un periodo de enorme complejidad, **el 16 noviembre de 2009 comenzó la Tercera Cumbre Mundial de la Alimentación** gracias a la financiación de Arabia Saudita. En estas fechas la crisis de las hipotecas basura estadounidenses hizo estallar la crisis financiera global y prácticamente ningún líder mundial acudió al evento. La Declaración inicial de la Cumbre recogía elementos estratégicos trabajados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel y recogidos en el Marco Ampliado para la Acción.

La Declaración Final parte del **reconocimiento** de la vergüenza que supone 1.000 millones de personas hambrientas y achaca el hecho al largo periodo de desinterés en invertir en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

A partir de esta declaración establece cuatro objetivos:

- Asegurar una acción urgente en los planos nacional, regional y mundial con miras a la plena realización del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que consisten en reducir a la mitad la proporción y el número, respectivamente, de personas aquejadas por el hambre y la malnutrición para el año 2015. La Cumbre no abandona todavía el logro de este objetivo.

- Aunar nuestros esfuerzos y competencias para trabajar en la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición ?aprovechando las estructuras existentes para mejorar la gobernanza y la cooperación?, promover una mejor coordinación en los planos mundial, regional y nacional y garantizar que se expresen y tomen debidamente en consideración los intereses nacionales y regionales. Por consiguiente, nos comprometemos a ejecutar plenamente la reforma del CFS, el cual, como principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar juntas, es un componente central de nuestros esfuerzos para promover la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

- Invertir la tendencia a la disminución de la financiación nacional e internacional para la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en los países en desarrollo y promover nuevas inversiones con objeto de incrementar la producción agrícola sostenible y la productividad de la agricultura, reducir la pobreza y obrar por el logro de la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos para todos.

- Afrontar de forma proactiva los retos que plantea el cambio climático para la seguridad alimentaria mundial y las necesidades de adaptación de la agricultura y mitigación en ella, así como aumentar la capacidad de respuesta de los productores agrícolas ante el cambio climático, con especial atención a los pequeños agricultores y agricultoras y las poblaciones vulnerables.

La Declaración final contiene un desarrollo planteado casi como un plan de acción[8].

[8] *Declaración Final de la Cumbre 2009 FAO WSFS 2/2009 y el Documento de Recomendaciones de la Secretaría Técnica de la Cumbre*

DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN FINAL ROMA 2009

PRINCIPIOS	ELEMENTOS DE DESARROLLO
1. Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.	■ La seguridad alimentaria es una responsabilidad nacional. Los programas deben ser construidos con una participación amplia de todos los sectores y debe darse prioridad en el presupuesto. ■ Intensificar el desarrollo de estrategias regionales: -África: Programa general para el desarrollo de la agricultura en África. -América .Latina. Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre antes de 2025. -Asia. Marco Integrado para la seguridad alimentaria de ASEAN+. -Mundo Árabe. Declaración de Riyadh. Cooperación para hacer frente a la crisis alimentaria.
2. Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.	■ La Alianza Internacional por la Agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición actuará en el seno de las instituciones regulares (CSF). ■ Aprueban el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria (CSF) como plataforma de debate y coordinación inclusiva, donde especialmente participen las organizaciones de afectados y afectadas. La idea que se propone desde la secretaría es que se incorporen también las industrias, importadoras y exportadoras. Además tienen claro que debe resolverse tres cuestiones: i) Poder político para desarrollar el trabajo ii) capacidad de seguimiento de los acuerdos adoptados y iii) medios económicos para actuar. ■ Aprueban la continuidad del trabajo de Grupo de Expertos de Alto Nivel.
3. Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: 1) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y 2) programas a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.	■ Impulsar la aplicación de las directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación ahora reforzadas por la aprobación del Protocolo Facultativo. ■ Seguimiento de los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. ■ Necesidad de volver a fortalecer el aparato institucional de los estados para desarrollar y aplicar política dirigidas al apoyo a la producción agrícola especialmente la agricultura familiar. ■ Respalda las medidas de apoyo a los pequeños agricultores y agricultoras que sean compatibles con la OMC. (La secretaría se muestra partidaria de seguir desarrollando el trato especial y diferenciado y las ayudas desacopladas de la producción). ■ Apoyan el desarrollo de la "Iniciativa de Ayuda para el Comercio" impulsada por la OMC en la Declaración de Marraquech para apoyar a los campesinos de los países en desarrollo para que puedan acceder y comerciar en el plano internacional. Esto puede ayudar a impulsar de nuevo la Ronda de Doha. ■ Examinar, estudiar el nexo entre la especulación financiera y la volatilidad de los precios y desarrollar medidas compatibles con la OMC para detenerla. ■ La declaración deja la puerta abierta al uso de los transgénicos al declarar en varios puntos la necesidad de incrementar la productividad de la agricultura y para ello la necesidad de aprobar y adoptar la biotecnología y otras tecnologías nuevas e innovadoras, seguras, eficaces y ambientalmente sostenibles. ■ Hace un llamado a continuar con el análisis de las posibilidades de desarrollo de los "biocombustibles" y a impulsar un diálogo constructivo y eficaz coherente con el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria como objetivos.

4. Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.	■ Reafirma el compromiso con el multilateralismo. ■ Decidido apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria reformado ■ Coordinación de FAO – FIDA – PMA con las instituciones financieras internacionales. ■ Sistema de libre comercio internacional. En concreto la secretaría técnica plantea que: los países desarrollados deberían continuar reorientando su apoyo hacia medidas de apoyo "desconectado" autorizadas con arreglo a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mientras que en los países en desarrollo deberían aceptarse medidas de apoyo apropiadas para impulsar la producción usando mecanismos eficaces de subvención a los insumos, de pagos directos para alcanzar los objetivos relativos a los ingresos y de financiación compensatoria en casos de catástrofes naturales. Pedimos al CFS que, en colaboración con la OMC, organice un proceso internacional de negociación con objeto de establecer los principios rectores en relación con las políticas y las medidas de apoyo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en el marco de un sistema agrícola internacional basado en el libre intercambio y en el comercio justo y que garantice la seguridad alimentaria para todos.
5. Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.	■ Invertir más y mejor en agricultura. Tanto en los presupuestos nacionales como a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo ■ Declaración de Maputo. Incrementar hasta el 10% en cinco años la inversión del presupuesto en agricultura ■ La Declaración apunta pero el documento de la secretaría técnica desarrolla la idea de que la inversión extranjera directa en agricultura es deseable y debe potenciarse. El documento si apunta a algunos peligros éticos que deben corregirse como el arrendamiento masivo de tierra y agua en cursos trasnfronterizos o la inversión de pequeños estados importadores netos de alimentos para garantizar un mínimo de seguridad futura. El párrafo muy ambiguo anima a concluir el desarrollo de un Código de Conducta pero la declaración lo recoge como directrices voluntarias, para el desarrollo de la inversión extranjera directa en tierras y agua sobre todo. El documento de la secretaría técnica anima a la creación de fórmulas donde haya participación pública (país acogedor de la inversión) con la privada (extranjera) bajo forma de empresas

Fuente. Elaboración a partir de la Declaración Final de la Cumbre 2009 FAO WSFS 2/2009 y el Documento de Recomendaciones de la Secretaría Técnica de la Cumbre.

Como vemos, muchos de los elementos contenidos en la Declaración Final de la Cumbre son de absoluta importancia para el proceso político tanto a nivel nacional como internacional. Analizados los resultados de las Cumbres de una forma lineal y sobre todo estableciendo una relación directa con los debates actuales podemos observar cómo en efecto, los debates internacionales sí tienen incidencia en lo que sucede en el nivel nacional.

2.3 HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA ALIMENTARIA. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria

Para terminar la revisión de lo sucedido en el marco institucional de la FAO es importante hacer referencia y aclarar algunos elementos básicos de la **reforma del Comité de Seguridad Alimentaria**. Como hemos visto desde el inicio de la crisis alimentaria éste ha sido uno de los puntos constantes en todas las declaraciones. Finalmente el proceso se abrió y en un tiempo record de 6 meses se fue capaz de aprobar una propuesta de modificación muy positiva y que supone un cambio de rumbo importante con respecto a la situación anterior. Esta propuesta fue aprobada en el 35 periodo de sesiones en el mes de octubre y refrendada en la misma Cumbre de noviembre del año 2009[9].

La crisis alimentaria que estalló en el año 2008 mostró a las claras las ineficiencias de la arquitectura existente para la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y cómo el principal organismo competente para actuar se vio incapaz de desarrollar la mínima iniciativa. El descrédito era tal que las propias Naciones Unidas, saltándose su mandato, nombraron un Equipo de Tareas de Alto Nivel para dirigir el proceso de respuesta. Este Grupo desarrolló un trabajo importante, sin embargo, varios países sobre todo de América Latina y la sociedad civil en su conjunto sintió de nuevo el peligro de vaciar de competencias a la FAO y reclamó la posibilidad de una reforma del Comité para poderle dar capacidad de maniobra en esta situación. Las razones que posibilitaron la reforma son muy variadas pero todas confluyeron en la oportunidad del momento: Urgencia del tema (1.000.000 de personas hambrientas), reclamo desde los países en desarrollo, multipolaridad del mundo actual, una voluntad política que no termina de hacerse efectiva (algunos estados), falta de voluntad en el otro extremo (EEUU, Cairns, OCDE), entorno institucional debilitado, atacado, fragmentado y complejo, dominio del liberalismo pero al mismo tiempo un fuerte retroceso en sus apoyo, un movimiento social global fuerte y con opiniones claras

PUNTOS CLAVE PARA ENTENDER LA REFORMA

El proceso de reforma del CFS ha dado como resultado un proyecto para un organismo potencialmente clave en la gobernanza de la seguridad alimentaria, particularmente en lo referente a:

- Su centralidad política dentro del sistema de las Naciones Unidas (proporcionando el organismo de debate y de toma de decisiones claves dentro del sistema de las Naciones Unidas para temas de seguridad alimentaria).
- Su inclusividad (el hecho de que intente incluir a "todas las partes interesadas relevantes" en sus operaciones, en particular "a los más afectados por la inseguridad alimentaria").
- Sus vínculos con diferentes niveles, particularmente sus aspiraciones a estar conectado con "la realidad sobre el terreno".

2. Existen retos considerables (interrelacionados) para la plena realización de ese potencial, incluyendo:

- Una falta potencial de compromiso/seguimiento /conciencia por parte de los estados miembros.
- Una falta potencial de recursos.
- Una falta potencial de capacidad.
- Una posible obstrucción por parte del sector privado y los estados miembros que sientan que el CFS amenaza sus intereses.

3. Este potencial no se realizará sin un compromiso (continuado) de las OSC, particularmente con respecto a:

- Mantener las aspiraciones de los estados miembros.
- Traer al CFS la "realidad sobre el terreno".
- Aportar propuestas de política.
- Concienciar acerca del CFS entre la comunidad más amplia de las OSC.
- Concienciar acerca del CFS entre los gobiernos nacionales.

Fuente: Documento. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Reformado. Una explicación para sociedad civil. Mundubat. Septiembre 2010

[9] *Toda la información sobre el proceso de reforma y de los documentos elaborados se puede consultar en Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA): http://www.fao.org/cfs/es/*

El mecanismo para impulsar la reforma fue un Grupo de Contacto nombrado por la misma Mesa del Comité de Seguridad Alimentaria en el mes de marzo de 2009. Desde el primer momento la presidenta del grupo permitió, de forma amplia, la participación de la sociedad civil. En los seis meses hasta octubre de 2009, el Grupo de Contacto se reunión seis veces y se intercambió mucho trabajo a través de la web. Se crearon cuatro grupos de trabajo: 1) la Función y la Visión del renovado CFS; 2) sus Miembros y la Toma de Decisiones; 3) sus Mecanismos y Procedimientos, y; 4) su Grupo de Alto Nivel de Expertos.

Las propuestas defendidas por el grupo encargado de seguir el proceso dentro del IPC, fueron recogidas casi totalmente, de forma que las organizaciones sociales se sienten muy satisfechas con el resultado. Los puntos centrales de la reforma son:

ELEMENTOS CENTRALES DE LA REFORMA DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

- Un CFS que asume un papel central fuerte a la hora de definir, supervisar la implementación y hacer un seguimiento de la política de seguridad alimentaria mundial (incluyendo el desarrollo de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria);
- En el que los estados fueran los actores principales (teniendo autoridad en la toma de decisiones y siendo generalmente responsables de la consecución de los objetivos de reducción del hambre);
- Con oportunidades de participación ampliadas para las OSCs, (con un fuerte énfasis en las organizaciones populares representantes de pequeños productores y proveedores de alimentos, los pobres urbanos, los trabajadores agrícolas etc.) cimentadas en el principio de la autonomía de las OSC;
- Que mantuviera fuertes vínculos con los diferentes niveles de la actividad alimentaria y agrícola, reconociendo que estos niveles constituían en sí mismos importantes yacimientos de iniciativas políticas, y de una mayor democratización, y
- En el que el Derecho a la Alimentación fuera una referencia globalizadora.

Fuente: Documento. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Reformado. Una explicación para sociedad civil. Mundubat. Septiembre 2010

Las Funciones[10] del nuevo Comité de Seguridad Alimentaria son seis:

1. Coordinación a nivel mundial. El documento de reforma del CFS describe esta función como la de "ofrecer una plataforma de debate y coordinación a fin de fortalecer una actuación en colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, organizaciones y agencias internacionales y otras partes interesadas pertinentes" (CFS: 2009/2: Párrafo 5.i).
2. Convergencia de Políticas. "Promover una mayor convergencia y coordinación de las políticas, incluso mediante la elaboración de estrategias y directrices voluntarias internacionales relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición" (CFS: 2009/2: Párrafo 5.ii).
3. Apoyo y asesoramiento a países y regiones. "A petición del país y/o región, facilitar apoyo y/o asesoramiento para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de sus planes de acción nacionales y regionales para la eliminación del hambre, la consecución de la seguridad alimentaria y las aplicaciones prácticas de las "Directrices para el Derecho a la Alimentación" que se basarán en los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas." (CFS: 2009/2: Párrafo 5.iii).
4. Coordinación a nivel nacional y regional. El documento de reforma del CFS describe esta función como la de "servir como plataforma para promover una mayor coordinación y armonización de acciones sobre el terreno, fomentar un uso más eficiente de los recursos e identificar deficiencias de los recursos." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.i).

[10] *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2009) "Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: Versión Final", Referencia FAO: CFS: 2009/2. http://cso4cfs.org/document-library/cfs-reform/*

5. Promover la rendición de cuentas y compartir mejores prácticas a todos los niveles. "El CFS debería ayudar a los países y regiones, según convenga, a abordar las cuestiones de si se están logrando los objetivos y cómo puede reducirse la inseguridad alimentaria y la desnutrición de un modo más rápido y eficaz." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.ii).
6. Elaborar un Marco Estratégico Mundial para seguridad alimentaria y nutrición "para mejorar la coordinación y guiar una acción sincronizada de una amplia variedad de partes interesadas." (CFS: 2009/2: Párrafo 6.iii).

El resultado de la reforma fortalece el papel de la FAO como el espacio legitimado desde donde hay que abordar los temas de gobernanza alimentaria y de solución a la crisis. Por lo tanto el tema vuelve al seno de Naciones Unidas. Al mismo tiempo el CSF se ha convertido en un espacio de mucho interés para todas las organizaciones sociales puesto que la dinámica de trabajo ofrece enormes posibilidades. El siguiente paso, según se establece en el documento de constitución, será la elaboración de una Marco Estratégico Mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. El documento no define detalles sólo que tendrá como misión la coordinación del sistema y del proceso. El resultado de este marco nos dará la clave del futuro de este organismo. Los retos a los que se enfrenta el renovado CSF son enormes, pero quizás el más importante es que los gobiernos centren su mirada en este espacio y abandonen la dedicación al resto de programas y organismos que en este momento compiten. En los últimos ocho años se han puesto en marcha gran cantidad de iniciativas que no han hecho sino confundir y dispersar los esfuerzos. Es el caso de la Alianza Mundial por la Agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, o la Alianza Internacional contra el hambre o la más reciente y en la que el gobierno español centra sus esfuerzos y que lleva por nombre el Programa Mundial para la Agricultura y la seguridad alimentaria del Banco Mundial. La cuestión es saber si el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria ha surgido con la suficiente fuerza y legitimidad por parte de los gobiernos para volver a conducir el proceso global. ¿Será capaz de centralizar las múltiples iniciativas dispersas que han surgido en los últimos 10 años? El próximo mes de Octubre está prevista la celebración de la reunión del Comité de Seguridad Alimentaria reformado. El desarrollo de la reunión nos dará las claves suficientes para interpretar la marcha del proceso y sobre todo el compromiso de los gobiernos con este nuevo órgano.

ELEMENTOS DE INFLUENCIA EN EL DEVENIR POLITICO

En positivo:

- Comité de Seguridad Alimentaria reformado. Un nuevo marco institucional de coordinación con enormes potencialidades e inclusivo de las organizaciones sociales.
- Derecho a la alimentación. Reconocimiento progresivo y desarrollo del contenido y de los instrumentos de aplicación. Reconocimiento institucional, elaboración de las directrices voluntarias y su aprobación y aprobación del Protocolo Facultativo.
- Varios Planes de Acción que incluyen principios aceptables aunque luego existan medidas discutibles. Que los estados elaboren Planes o Programas especiales de seguridad alimentaria y nutricional que permitan concretar las medidas existentes y valorar los resultado
- Necesidad de políticas agrarias dirigidas a la agricultura familiar. Implica reabrir el debate de fortalecer la institucionalidad en el sector, la necesidad de apoyos al campesinado, trato diferenciado en las políticas y llamado a un incremento considerable de la inversión pública en agricultura y de la ayuda oficial al desarrollo destinada al sector.
- Nuevo impulso a las políticas de reforma agraria. Conferencia Internacional de reforma agraria 2006, y sobre todo alerta frente a las amenazas como el acaparamiento o como dice la FAO, el arrendamiento de agua y tierras agrícolas por la inversión extranjera directa y la necesidad de unas directrices para una inversión responsable en este tema.

Amenazas.

- El intento constante de desviar el foco de decisión del sistema de Naciones Unidas hacia otros espacios donde tienen mayor influencia instituciones financieras o la agroindustria
- Reactivación de la Revolución Verde en África promovida desde una nueva alianza con fuerte presencia de los intereses agroindustriales.
- Reconocimiento del sistema de comercio mundial y los beneficios potenciales de la liberalización. Aunque se reconoce, sin embargo acepta matizaciones que pueden generar debates profundos.
- El reconocimiento de las oportunidades de la biotecnología.

3. LA INFLUENCIA DE LA FAO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DURANTE ESTE PERIODO. El Programa Especial de Seguridad Alimentaria

La FAO cumple funciones de muy diversa índole en su relación con los estados. Desde el apoyo a proyectos o iniciativas muy concretas hasta el apoyo político o institucional en la elaboración de políticas, programas, medidas o redacción de leyes, existe un enorme abanico de posibilidades que la FAO cubre en función, sobre todo, del contexto y de la realidad. Lo que es evidente sobre todo en el caso de los países menos desarrollados es, que su apoyo ha contribuido en muchos momentos a dotar de contenido a las políticas nacionales. La valoración que podemos hacer de esta realidad será uno de los temas que deberíamos discutir.

3.1. ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LA FAO. Del apoyo puntual a la consolidación como políticas nacionales

La FAO ha desarrollado una gran cantidad de programas y proyectos que de una forma u otra contribuyen a la definición y apoyo de políticas nacionales. El interés que tiene para nosotros este análisis es corroborar cómo muchos de los casos de buenas y malas prácticas de políticas nacionales están vinculados a un apoyo concreto a nivel internacional sobre todo cuando entramos a analizar los países menos avanzados y por otro lado corroborar la influencia de este nivel sobre el nacional.

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS[11]	PROYECTOS CONCRETOS
1. Gestión y sistemas de producción de cultivos.	1.1. Agricultura de conservación	-Evitar la erosión del suelo y la degradación de la calidaD de la tierra.	-Haití, Tanzania, Togo Kenia y Uzbekistán	-Formación y extensión de técnicas de cultivos ligadas al objetivo acompañadas con una política nacional de apoyo a los campesinos y campesinas que quieren involucrarse
2. Gestión de sistemas de producción de ganadería	2.1 Compatibilidad de la ganadería con los recursos naturales.	-Identificación de los puntos críticos y reducción de las consecuencias negativas derivadas de la producción ganadera intensiva sobre el medio ambiente	-China -Camboya -India -Tanzania	-Gestión de residuos de porcino y aves -Gestión de purines de porcino -Gestión y reutilización de los residuos de la industria láctea -Compatibilidad ganadería con la fauna salvaje
	2.2 Políticas pecuarias a favor de la ganadería campesina	-Apoyar las reformas de las políticas sectoriales en ganadería de forma que no perjudiquen a la economía campesina	-India -Vietnam -Unión África Oeste -Uganda	-Implantación de un servicio de extensión ganadera -Reforma sector porcino -Armonización de leyes zoosanitarias para favorecer el comercio regional -Desarrollo política sectorial láctea
3. Gestión de Plagas de animales y plantas	3.1. Lucha biológica contra plagas.	-Tratar las malas hierbas acuáticas mediante la utilización de control biológico	-Egipto -Grandes Lagos	-Control en el Nilo (pesca fluvial) -Control del desequilibrio biológico en los grandes lagos

[11] *Se recogen países en los cuales los programas han tenido un desarrollo más amplio y cuyos resultados han sido mejores.*

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	3.2. Planificación de contingencias para plagas de parásitos y enfermedades	-Apoyo a la puesta en marcha de programas y sistemas de respuesta temprana a la aparición de enfermedades y plagas.	-Cuerno de África y Oriente Próximo -Sudeste asiático	-Sistemas nacionales de respuesta ante la langosta del desierto. -Sistema de alerta y respuesta a la fiebre aftosa
	3.3 Evaluación y capacitación de la capacidad fitosanitaria de los estados	-Fortalecimiento y mejora de los sistemas fitosanitarios nacionales	-América Latina -Asia Central	-Apoyo en la elaboración legislativa sobre el tema y en el desarrollo de sistemas institucionales -Mejora de los sistemas de gestión y de los protocolos de control burocrático -Apoyo a la dotación de las infraestructuras necesarias y formación de los equipos técnicos
	3.4 Apoyo a los servicios nacionales para la erradicación de las plagas	-Reducción de las poblaciones de insectos que generan plagas modificando sus pautas reproductivas y con insectos estériles.	-Caribe	-Apoyo a los servicios para acabar con el gusano barrenador (ganado) -Programa mosca tse-tse
	3.5 Observación temprana de enfermedades a nivel de comunidad	-Apoyo para la creación de una red de agentes en las comunidades para identificar casos de enfermedad animal que indiquen la posibilidad de brotes epidémicos	-Sudán -Pakistán	-Red de veterinarios conectada con los servicios veterinarios del Ministerio -Red de agentes peste bovina

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	3.6 Redes de vigilancia y control de enfermedades	-Fortalecer los programas de redes de información y control transfronterizo y control de brotes de epidemias potenciales	-Sur de Asia y sudeste asiático -África Central	-Red de laboratorios. Gripe aviar -Puesta en red de servicios para el control de la peste bovina
4. Calidad alimentaria y protección consumo	4.1 Mejora en la aplicación del codex alimentarius	-Mejora en la capacitación técnica del funcionariado para una participación más efectiva en las negociaciones del codex	-Brasil -Camboya -Siria	-Capacitación para defender mejor los intereses nacionales en la comisión
	4.2 Fortalecimiento institucional para la aplicación del codex	-Creación de un marco de políticas nacionales para reducir el riesgo y la inocuidad de los alimentos	-Albania -Benín	-Desarrollo de una institucionalidad mínima de control que puso al menos un primer peldaño en el trabajo sobre el tema
	4.3 Programa de huertos escolares y hospitalarios	-Apoyo a la extensión, creación de programas nacionales o refuerzo de los programas nacionales existentes sobre huertos comunitarios en las escuelas y hospitales con fines educativos y nutricionales	-Brasil -Sri Lanka -Sudáfrica	-Programa Fame 0 -Huertos escolares -Programa nacional. 10.000 huertos escolares
	4.4Mejora de la inocuidad de los alimentos vendidos en las calles	-Análisis de la realidad, extensión de buenas prácticas y control de los mercados urbanos y de la calidad de los alimentos y bebidas vendidos en las calles	-Programa amplio en toda América Latina -Burkina Fasso -Indonesia	-Análisis del sector urbano y de las redes de suministro campo-ciudad -Perfil de los vendedores/as y de las fuentes de abastecimiento -Control de las instalaciones -Muestras de los alimentos -Elaboración de legislación mínima

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	4.5 Educación sobre nutrición	-Fomento de los hábitos alimentarios sanos a nivel local y nacional	-Mozambique y Kenia	-Dirigido a los funcionarios y técnicos
5. Gestión y mejora de las masas forestales	5.1 Administración de los focos de insectos patológicos en los bosques	-Programas técnicos de control de brotes de insectos en bosques sometidos a factores adversos como sequías, incendios, envejecimiento, concentración.	-Moldavia, Mongolia, Macedonia, Bulgaria	-Aplicación aérea de insecticidas biológicos o reguladores del crecimiento de los insectos
	5.2 Cumplimiento de las leyes forestales nacionales	-Programas dirigidos sobre todo a apoyar a los gobiernos en las políticas para reducir el impacto de las explotaciones madereras ilegales	-Camerún -Ecuador -Malasia -Indonesia	-Tratan de fortalecer la legislación existente, de aumentar la capacidad operativa de la administración forestal, mejorar los vínculos entre la institucionalidad pública y el resto de agentes del sector sobre todo de las comunidades y extender los sistemas de certificación forestal
6. Gestión sostenible de los recursos naturales para el desarrollo rural	6.1 Apoyo a la participación, diálogo, resolución de conflictos y el intercambio de conocimientos	-Estrategia de comunicación para el desarrollo rural. Fortalecer los sistemas de información y comunicación de arriba abajo y de abajo hacia arriba para mejorar la capacidad y la calidad de la participación en los procesos de consulta y construcción de estrategias para el desarrollo rural	-Mali -México -Senegal	-Sistemas de comunicación adecuados al medio rural disperso.

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	6.2 Acceso postconflicto a la tierra y a la administración de tierras	-Programas nacionales para proporcionar el acceso a la tierra de forma segura a personas desplazadas a raíz de conflictos violentos	-Angola -Sudán	-Colaboración con los gobiernos para garantizar un acceso ordenado y sin conflictos a la tierra y la reconstrucción de los sistemas de tenencia de las mismas
	6.3 Apoyo fiscal. Descentralización contributiva sobre las tierras agrícolas	-Apoyo a los gobiernos para instaurar métodos de recaudación a las entidades locales que les permitan generar ingresos dirigidos a prestar servicios rurales	-Asia central y Europa Oriental han sido las áreas donde se ha hecho un mayor esfuerzo -Namibia. Programa piloto	-Establecer sistemas de tasas e impuestos sobre bienes inmuebles (contribuye además a la seguridad sobre la tenencia -Tasa sobre los tierras objeto de explotación comercial.
	6.4 Consolidación de la estructura de la tierra para garantizar la viabilidad de las explotaciones	-Apoyo a los sistemas y políticas nacionales para hacer frente a la fragmentación de las explotaciones y garantizar la concentración necesaria para alcanzar una renta agraria mínima	-Europa del este y Asia Central	-Apoyo a los programas nacionales de los países de Europa del Este en los procesos de transición. -Programas de concentración parcelaria
7. Infraestructura rural	7.1 Modernización de la gestión del agua para uso agrícola	-Modernización de los sistemas de riego y de la institucionalidad de la administración de las aguas agrícolas. Estos programas combinan por una parte introducción de tecnologías adecuadas e institucionalidad en la gestión	-Pakistán, Nepal y Tanzania Perú, Moldavia y R. Dominicana Sudán, Turkmenistán Egipto, Nepal y	-Transformación de la gestión del riego y mejora de los sistemas -Apoyo a la organización de los usuarios en Comunidades Regantes -Capacitación a los agricultores en nuevos sistemas de riego

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
8. Política Alimentaria y Agrícola	8.1 Enfoque sobre seguridad alimentaria en crisis prolongada	-Abordar a nivel nacional las cuestiones estructurales de las crisis prolongadas	-Somalia, Etiopia, Eritrea y RD Congo	-Sistemas que garantizan la disponibilidad de los alimentos en momentos de crisis. Mejorar el sistema de acceso a los alimentos y sobre todo estabilizar los flujos de abastecimiento interno a nivel país
	8.2 Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad	-Instaurar en los países sistemas de información dirigidos a identificar y representar en mapas a los grupos de población vulnerables	-Aplicaciones piloto en varios países. Filipinas	-Sistemas de información cartográfica del hambre que permitan tomar decisiones más adecuadas.
	8.3 Reformas políticas y legales sobre pesticidas para reducir su uso excesivo	-Reducir el uso excesivo de insecticidas y pesticidas mostrando sus consecuencias y alternativas a los responsables de la formulación de políticas	-América Latina y Asia completa	-Se trata de influir en quienes legislan con estudios de impacto sobre la salud, calidad del agua, suelo, resistencia a enfermedades y revisión de autorizaciones.
9. Comercio	9.1 Revisión del impacto de la liberalización comercial sobre la agricultura	-Revisión y seguimiento del impacto de los programas de liberalización sobre la realidad productiva y apoyo en la adopción de medidas de salvaguarda dentro del acuerdo	-Estudios de casos Apoyo puntual a los países en los momentos de negociación	-Revisar impacto comercial Aplicación de medidas de salvaguardia especial y trato especial y diferenciado

ÁMBITOS EN LOS QUE LA FAO HA DESARROLLADO UNA MAYOR CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS NACIONALES

ÁMBITO	LÍNEAS DE APOYO	CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS	PAÍSES DESTACADOS	PROYECTOS CONCRETOS
	9.2 OMC. Formación	-Mejorar el conocimiento que los países en desarrollo tienen sobre el Acuerdo de la OMC. Mejorar la confianza en un sistema de comercio abierto	-África completa.	-Sistema de puntos en red de formación para los técnicos y negociadores -Programa integrado conjunto de asistencia técnica (FAO – UNCTAD – OMC)
10. Medidas de mejora de la subsistencia rural	10.1 Escuelas de campo de agricultores y agricultoras	-Métodos de aprendizaje activo para el extensionismo agrícola centrado en la experimentación y la creación de conocimiento local	-Malawi, Sierra Leona, Mozambique, Nicaragua	-Se centran en temas específicos y siguen el ciclo natural completo a partir del cual generan la enseñanza: "semilla a semilla", "huevo a huevo"
	10.2 Programa de Agricultura urbana y periurbana	-Extensión de técnicas para la producción de alimentos en nuevos entornos urbanos	-Venezuela, Sudafrica, Senegal, Cuba	-En todos los casos los países han generado su propio plan o política nacional de agricultura urbana pero necesitan mejorar en las técnicas aplicadas y en la extensión de las experiencias.
	10.3 Diversificación de los medios de vida y desarrollo de las empresas	-Apoyo a los agricultores y agricultoras a tomar las mejores decisiones empresariales en el nivel de la explotación agrícola	-Sobre todo la FAO reconoce que se ha aplicado en pequeños estados insulares (Papúa Nueva Guinea) o en países que quieren fomentar la producción local	-Se basa en la situación que se produce una vez que las familias campesinas han cubierto sus necesidades nutricionales y tienen que vender su excedente. ¿Qué decisiones toman?

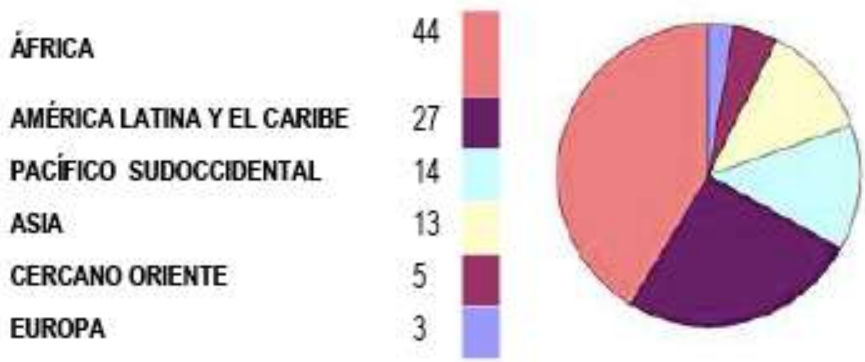
*Los apartados dedicados a programas de apoyo a políticas de género y agricultura y de gestión y conservación de la pesca y acuicultura se analizarán en los capítulos correspondientes a estos dos temas.

3.2. PROGRAMA PESA. Programa Especial de Seguridad Alimentaria

En 1994 el Consejo de la FAO aprueba el Programa Especial de Seguridad Alimentaria que recibirá el espaldarazo como el principal instrumento de apoyo político, económico y técnico de la FAO a los gobiernos a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996

Al inicio, el programa se dedicó a establecer ayudas puntuales para promover y divulgar algunas tecnologías sencillas y económicas para mejorar la productividad e incrementar los ingresos de las familias campesinas pobres. Después de la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002, el programa dejó de realizar pequeños proyectos piloto para ayudar a los países a establecer estrategias nacionales para coordinar las políticas ya existentes en cada uno de ellos, y completando éstas con otras medidas o políticas para, de esta forma, desarrollar programas nacionales. Cuando un país entra a formar parte del Programa, se establece un equipo de apoyo técnico formado por representantes pertinentes de diversas dependencias de la FAO. El equipo da seguimiento a todas las actividades del PESA; se realiza una evaluación inicial de los datos disponibles, una evaluación de las distintas políticas, programas o medidas existentes para tratar de definir las relaciones entre todas ellas en un marco coherentes. En este marco PESA trata de completar los huecos existentes con otros programas financiados directamente desde la FAO. En este sentido la metodología del PESA es interesante como apoyo a la definición de políticas públicas y sobre todo en el esfuerzo de definir estrategias más coherentes a partir de la coordinación nacional de programas ya existentes. Si tuviéramos la posibilidad de hacer un análisis detenido de cada uno de los PESA nacionales comprobaríamos como muchas de las políticas de apoyo directas a la agricultura familiar han sido financiadas o apoyadas por el PESA[12]. Desde otra perspectiva las contribuciones económicas de PESA a muchos países de renta baja suponen un porcentaje considerable de sus recursos para política agraria. Si a estas cantidades sumamos el resto de la financiación procedente de la cooperación internacional podemos afirmar que realmente la influencia es muy alta.

A mediados de 2007, 106 países han participado en el PESA y casi la mitad de ellos han comenzado a aplicar programas nacionales, y los demás se están preparando para ello.



Fuente: página web de FAO. Programa PESA.

[12] *Comité de Agricultura. 17º periodo de sesiones. 4 de abril de 2003. Evaluación externa independiente del programa especial para la seguridad alimentaria.*

El objetivo del PESA es incrementar la seguridad alimentaria de las familias pobres a través de programas nacionales para la seguridad alimentaria (PNSA) y programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA). El PESA ayuda principalmente a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Todos los programas son ejecutados por los gobiernos participantes. La función de la FAO consiste en:

- Evaluar el marco político existente en el país y analizar las diferentes políticas en marcha
- Facilitar la formulación de un marco estratégico y apoyar la ejecución de los programas;
- Catalizar un compromiso político más firme tanto de los gobiernos como del resto de donantes
- Determinar sinergias con los donantes y otros asociados privados

Desde el año 2002 uno de los apoyos más reales para la extensión del PESA han sido los programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA) que apoyan la integración y el desarrollo económico de la agricultura entre países en desarrollo vecinos. En algunos casos como el de África del Oeste o Sudeste Asiático los programas han contribuido a la armonización de las políticas agrarias y comerciales entre los países. Además de esta tarea los programas regionales se dirigen a:

- Sensibilizar al público sobre la importancia vital de la seguridad alimentaria y nutricional
- Formular estrategias y políticas regionales para el comercio agrícola y de alimentos
- Dar compatibilidad a las cuestiones fronterizas y a las normas para la inocuidad de los alimentos que repercuten en el comercio de alimentos y otros productos agrícolas;
- Promover inversiones en infraestructura regional de comunicaciones e información de mercado;
- Dar apoyo a las actividades nacionales destinadas a los pequeños agricultores para que éstos sean más eficientes y encuentren nuevos mercados para sus productos; e
- Incorporar la gestión de los recursos naturales, la lucha contra las enfermedades de los animales y las plagas y el comercio.

Sólo con la enunciación de los objetivos del trabajo podemos ver como su interés se dirige a mejorar el espacio comercial de productos agrarios en cada una de las regiones, la compatibilidad de la normativa sobre inocuidad de los alimentos, y el fomento de inversiones trasfronterizas.

3.2. EL DESARROLLO DE PROGRAMAS REGIONALES Y SU ORIENTACIÓN

Hasta mediados de 2010 la FAO ha contribuido a la formulación de más de 20 programas regionales. De todos ellos tres organizaciones regionales han sido las más activas desarrollando las siguientes iniciativas:

- CARICOM/CARIFORUM (Foro de la Comunidad del Caribe). En 2002 se preparó un programa regional en estrecha colaboración con la Secretaría del CARICOM/CARIFORUM, aprobado después por el Consejo de Ministros al que competen el Comercio y el Desarrollo. Este PRSA de 26 millones de USD beneficia a 15 pequeños países insulares en desarrollo. Se financia parcialmente a través del Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (con 5,3 millones de dólares de recursos aportados por Italia), además de otro millón de dólares de otros fondos fiduciarios y casi cinco millones de dólares del Programa de Cooperación Técnica de la FAO. Ya se aprobó otra segunda fase ampliada del programa.

- Foro para el Pacífico. Un programa regional ayuda a 14 pequeños países insulares en desarrollo. Se creó en febrero de 2002, con un presupuesto de 11,47 millones de USD

Lo financia, en parte, el Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria (con 7,064 millones de dólares de recursos aportados por Italia) y 2,8 millones de dólares adicionales del Programa de Cooperación Técnica de la FAO. Ya se formuló y aprobó la segunda fase ampliada del Programa.

- UEMAO (Unión Económica y Monetaria del África Occidental)Programa regional de ocho países de la Unión, recibe apoyo del fondo fiduciario de la UEMAO (cuatro millones de dólares) y de tres proyectos del Programa de Cooperación técnica (por un millón de dólares), para actividades fitosanitarias, zoosanitarias y de inocuidad de los alimentos. Se está preparando otra fase ampliada del Programa.

El PRSA de la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) está formulándose en este momento. En 2005 se preparó un programa regional en colaboración con la Organización de Cooperación Económica y el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) de 11 perfiles de proyectos regionales por un presupuesto total de 210,76 millones de dólares. Está en ejecución sólo uno de estos proyectos regionales, para el Asia central.

Los programas regionales se financian a través del Fondo fiduciario de la FAO para la seguridad alimentaria y donaciones del Programa de Cooperación Técnica, en las etapas de elaboración, formulación y ejecución.

De todos los programas regionales, el de América Latina ha sido especialmente activo y orientado. La conocida como **Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre**[13]. La oficina de la FAO en la región impulsa la iniciativa con el apoyo de la AECID y de los gobiernos de Brasil y Guatemala. El Grupo de Trabajo 2025 (GT2025) es el mecanismo que los países de la región establecieron para realizar el seguimiento de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y mantener un flujo de información entre las naciones. Las reuniones del grupo son anuales. Hasta el momento se han celebrado en Guatemala (2006), Colombia (2007), Argentina (2008), Ecuador (2010) y Perú (2011).

TABLA DE PRIORIDADES Y ACCIONES DESARROLLADAS

PRIORIDADES	ACCIONES DESARROLLADAS
1. Dar un alto perfil al problema del hambre y el derecho a la alimentación en las agendas nacionales, regionales y sub-regionales, así como en la agenda de los organismos internacionales y de las empresas responsables. El derecho a la alimentación debe ser una política de Estado, y la sociedad debe estar informada respecto a su importancia y apoyar su implementación.	■ Frente parlamentario contra el hambre. Iniciativa de trabajo que se ha seguido en los Parlamentos Nacionales Es una articulación entre parlamentarios y parlamentarias. Diversas iniciativas ■ Apoyo, seguimiento y sistematización a los avances en leyes y marco institucional sobre derecho a la alimentación. Directa o indirectamente se ha logrado que casi todos los países de la región hayan avanzado. ■ Campañas de sensibilización.

[13] *Información de la web. Iniciativa para una América Latina y Caribe sin hambre. www.rlc.fao.org/iniciativa/*

TABLA DE PRIORIDADES Y ACCIONES DESARROLLADAS	
PRIORIDADES	**ACCIONES DESARROLLADAS**
2. Reforzar las capacidades de los países para llevar a cabo políticas públicas y programas para erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, en un marco institucional adecuado.	■ Apoyo a la elaboración y puesta en marcha de estrategias o sistemas nacionales de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con publicación de guías y experiencias ■ Trabajo en armonización y evaluación de las políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos[14]
3. Monitorear el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de los países involucrados en el marco de los ODM hasta el 2015, y posteriormente hasta la victoria final sobre el hambre en la Región.	■ Observatorio sobre la situación del hambre en la región y en cada uno de los países. ■ Seguimiento de los avances institucionales en la región.

La iniciativa regional ha reforzado el compromiso institucional en la región de una forma evidente. Existe un consenso generalizado que ha dado frutos concretos. La oficina regional de la FAO ha logrado asumir por encima de otros intereses un papel de impulso y coordinación.

3.3 PROGRAMAS NACIONALES DEL PESA

De los 87 programas en ejecución la FAO elabora informes para transferir aquellas experiencias más exitosas. En el informe de evaluación encargado por la FAO en el año 2002 se hacen diversas apreciaciones importantes: Los programas tienen un enfoque de actuación micro pero contribuyen a ejecutar diversos programas nacionales que no cuentan con recursos de forma que permiten analizar la potencialidad de los mismos. Por otra parte una de las cuestiones en las que no se pudo avanzar y que el informe de evaluación resalta, es el efecto que los programas PESA tiene de forma efectiva sobre las políticas nacionales. Este tema es de suma importancia para un análisis completo de las políticas agrarias puesto que, como ya hemos indicado, en muchos países el conjunto de programas de asistencia y cooperación marcan de manera definitiva el desarrollo de las políticas nacionales.

Lo que sin duda alguna está claro es que dentro del marco del Programa PESA en este momento se están financiando una parte muy importante de las políticas agrarias nacionales de muchos países. En este sentido es importante aclarar varias cuestiones: 1. Cuando la FAO define un programa PESA con un país concreto, la financiación del mismo puede proceder de varios fondos diferentes. 2. Los programas PESA del primer periodo se centraban en acciones micro y han ido evolucionando hacia apoyos más globales y estratégicos de política nacional. 3. Es difícil calcular el porcentaje del presupuesto de la política nacional que se financia a través del PESA y 4. En todo caso en la actualidad, el resto de la cooperación dirigida al sector agropecuario suele estar en consonancia con la estrategia definida

[14] *Existe un análisis completo de todas las iniciativas de transferencia condicionada de ingresos dirigidas a hogares pobres para cubrir los primeros estadios de la necesidad de alimentos.*

Entonces, por una parte tenemos programas PESA que han financiado **acciones micro** centradas en determinados aspectos clave dentro de la realidad nacional **y que constituyen buenas prácticas en el marco de las estrategias nacionales**: Programas de desayuno escolar, programas de compra a campesinos locales, programas de mejora de la irrigación, o de lucha contra una plaga en concreto….

PRÁCTICAS	CONTENIDO	PAÍSES
1. Escuelas de campo para campesinos y campesinas	Formación de pequeños grupos de 20 a 30 productores y productoras para determinar e identificar las limitaciones y oportunidades que afrontan en sus explotaciones y aplicar soluciones. Se reúnen semanalmente en una parcela, durante todo el ciclo de un determinado cultivo. Muchas de estas escuelas se ocupan de temas específicos, por ejemplo: Producción y comercialización mejoradas de lácteos. Producción y elaboración de fruta. Administración comercial de la actividad agrícola, creación de empresas y comercialización. Las escuelas de campo para agricultores muchas veces además de temas agrícolas, imparten alfabetización, cuestiones de salud (como el VIH/SIDA) y de nutrición.	-Malawi -Pakistán -Camboya
2. Huertos escolares	Se utilizan los huertos escolares para enseñar a los niños temas relacionados con los alimentos y la nutrición. Los huertos escolares son además una fuente excelente de proteínas adicionales, vitaminas y minerales, que dan más variedad a los alimentos escolares y los hacen más nutritivos y contribuyen a un ahorro en el presupuesto de las escuelas. Además de mejorar la nutrición de los niños y niñas, lo aprendido sobre la seguridad alimentaria se transmite durante la repetición de las prácticas de los huertos escolares en los huertos del hogar o de la comunidad. A escala nacional cooperan estrechamente el programa de educación escolar (alimentos para la educación, APE) y las iniciativas de huertos escolares de la FAO	-India -Somalia -Tanzania -Brasil
3. Fomento de programas de agricultura urbana y periurbana	Se promueve la agricultura urbana y periurbana con el fin de mejorar los medios de subsistencia y la nutrición de las familias pobres. El PESA muestra cómo en un huerto doméstico cultivado en forma intensiva las familias urbanas pueden producir hortalizas nutritivas y de gran valor y criar pequeños animales como aves de corral, conejos y producción de huevos. En este tema se ha fomentado la cooperación sur – sur entre países con diversas experiencias..	-Venezuela -Cuba -Senegal -Argentina -RD. Congo

PRÁCTICAS	CONTENIDO	PAÍSES
	Expertos senegaleses enseñan a personas de Caracas a crear y mantener estos micro huertos. A través de acuerdos de Cooperación Sur-Sur (CSS), también han colaborado en Caracas expertos cubanos para demostrar técnicas de agricultura urbana. Muchas otras ciudades ?como Asunción, Buenos Aires, el Cairo, Kigali y Kinshasa? están aprovechando estas experiencias para crear programas análogos financiados en el marco de PESA. La agricultura urbana y periurbana en los proyectos del PESA recibe apoyo de diversas divisiones técnicas y de la EPAI (esfera prioritaria para la acción interdisciplinaria) de la FAO Alimentos para las ciudades.	
4. Programas de apoyo técnico a la producción agropecuaria	Son los programas más numerosos: Incluyen una batería de acciones ligadas sobre todo a la mejora de la producción agrícola y ganadera. Son programas centrados en determinados elementos críticos de la producción: Proyectos de irrigación de tierras. Proyectos de prevención de plagas y enfermedades en animales y plantas. Proyectos de mejora y conservación del suelo y lucha contra la erosión. Proyectos que inciden en la mejora de la red y estructura de los mercados locales. En algunos casos se trata de proyectos que facilitan el acceso a la información actualizada y útil a los campesinos y campesinas y ganaderos y ganaderas.	-Nigeria -Sierra Leona -Benin -Angola -Perú

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por los documentos del programa.

En muchos casos los Programas Nacionales de PESA combinan diferentes acciones para tratar de generar un efecto demostrativo nacional. El problema es que en estos casos los programas pierden su dimensión de plan nacional, tienen un alcance geográfico limitado a determinada región o zona, y por otro lado adquieren la forma en muchos casos de un simple proyecto de desarrollo amplio como muchos de los que se aplican desde la cooperación internacional. Esto último es importante puesto que la mayoría de las veces no podemos considerar estos programas como medidas políticas, sino simplemente son programas de duración determinada y que existen en la medida que hay fondos concretos para ellos aunque su contenido aparezca siempre dentro de los planes o estrategias nacionales.

A modo de ejemplo recogemos dos de los que la propia FAO considera casos de éxito dentro de este tipo de Programas Nacionales.

PROGRAMA ESPECIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN KENIA

Beneficiarios Alrededor de un millón de familias (seis millones de personas) en los próximos cinco años.

Presupuesto 70 millones de USD. En tres años. El presupuesto del Ministerio de Agricultura de Kenia es de unos 10 millones de dólares anuales.

Fondos Gobierno de Kenia + FAO (Fondo Fiduciario).

Fecha de inicio 2005. Se ha subscrito un segundo programa en el año 2009.

Información general. Kenia es un país de tierra fértil y es uno de los principales exportadores mundiales de té, café y hortalizas. A pesar de su gran capacidad productiva, muchos de los 32 millones de personas de la población keniana vive con un dólar al día y sufre de pobreza y desnutrición. En 2004, el Gobierno de Kenia pidió ayuda a la FAO para elaborar un PNSA destinado a ayudar a las familias pobres a incrementar su acceso a los alimentos. Este programa, llamado "Njaa Marufuku Kenya" (prohibir el hambre en Kenya) fue formalmente suscrito por el Gobierno de Kenya en 2004.

Objetivos

- Contribuir a la reducción de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria entre las comunidades pobres.
- Incrementar las iniciativas para la seguridad alimentaria mediante apoyo a las comunidades pobres de recursos.
- Dar apoyo a las intervenciones de salud y nutrición destinadas a las personas pobres y vulnerables.
- Fortalecer y contribuir a la participación del sector privado en las intervenciones innovadoras para incrementar la seguridad alimentaria y mejorar los medios de subsistencia.

Actividades

- Apoyo a las iniciativas impulsadas por la comunidad para incrementar la seguridad alimentaria: estas actividades tienen como objetivo facultar a grupos de la comunidad mediante creación de capacidad y suministro de pequeños donativos para ampliar las actividades agrícolas destinadas a combatir el hambre y la pobreza y a generar ingresos. (Sistema de fondos de microcréditos y fondos rotatorios).
- Apoyo al programa comunitario de nutrición y alimentos escolares: dado que el hambre reduce la capacidad de aprender y el crecimiento de los niños, en 2005 comenzaron los programas de alimentos escolares (comprando localmente a las familias campesinas los alimentos a fin de dar apoyo económico y comercial para incrementar la productividad agrícola). Dado que cuando los niños están enfermos se pierde el 30% del valor nutricional de los alimentos, también se comenzaron a aplicar en las escuelas programas antihelmínticos. Los adultos participan en programas de alimentos por trabajo durante los períodos de poca demanda de mano de obra.
- Apoyo a las innovaciones del sector privado en materia de seguridad alimentaria: estas actividades consisten en dar apoyo a las organizaciones de la comunidad y a las del sector privado que están registradas para incrementar los proyectos innovadores contra el hambre y la pobreza que pueden repetirse en otras partes.

PROGRAMA ESPECIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE MALAWI

Aspectos sobresalientes Las actividades del PESA son de carácter formativo, a través de las escuelas de campo para agricultores, con el fin de impartir técnicas mejoradas de producción.

Presupuesto Un millón de USD donados por el Banco Africano de Desarrollo.

Fecha de inicio 2002 hasta la actualidad.

Información general.

- Malawi es un pequeño país sin litorales del sureste de África, con 12 millones de habitantes. Es uno de los países menos desarrollados del mundo.
- La economía es predominantemente agrícola y un 90% de la población vive en las zonas rurales. La agricultura representa casi la mitad del PIB del país y una parte considerable de sus ingresos por exportaciones.
- La economía depende de un considerable ingreso de ayuda económica del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de diversos países donantes.
- En 1997, el Presidente del Banco Africano de Desarrollo firmó un compromiso con el Director General de la FAO de apoyo financiero a las actividades de la Organización en el ámbito del PESA en ocho países africanos.

Objetivos Ayudar a los pequeños agricultores a mejorar la producción de alimentos.

Actividades: Irrigación en pequeña escala, Escuelas de campo para agricultores y agricultoras, Introducción de cultivos de alto rendimiento y acuicultura, y Diversificación de los cultivos a la producción pecuaria.

Otras acciones de cooperación enmarcadas en el programa

- Gracias a un acuerdo de cooperación Sur-Sur, expertos de Myanmar ayudaron a la ejecución de planes de irrigación especializados, como derivación de cauces fluviales, técnicas de acopio de agua, bombas de motor y sistemas eficaces de canalización del agua a través de pequeños cauces.
- Los sistemas de irrigación adoptados durante el proyecto se realizaron en ocho aldeas y beneficiaron a más de 500 agricultores, con lo cual la cosecha media de maíz se quintuplicó.

Resultados

- Las actividades del PESA utilizaron un enfoque didáctico para mejorar las técnicas de producción, a través de las escuelas de campo para agricultores y agricultoras. Participaron plenamente en el proceso de aprendizaje práctico 400 familias de las aldeas, en actividades de agroindustria y conservación de productos frescos, entre otras.
- En las actividades de diversificación de los cultivos a la pequeña producción pecuaria, unas 500 familias se beneficiaron de la introducción de aves de corral y cabras, medicamentos veterinarios, vacunas y equipo, lo que produjo un suministro más considerable de carne y lácteos para toda la comunidad.
- La construcción y dotación de 13 estanques piscícolas contribuyó a diversificar la nutrición de la población.

- Se dio una gran apropiación del proyecto por las instituciones locales y las comunidades de agricultores, lo que garantiza un alto grado de sostenibilidad. Debido al efecto positivo del PESA en los agricultores y las comunidades, en mayo de 2005 el Gobierno de Malawi pidió a la FAO apoyo para comenzar a formular un PNSA. Este plan de acción, de 10 años de duración, consta de inversiones por más de 350 millones de dólares, de los cuales el Banco Africano de Desarrollo aportará 50 millones.

Por otra parte tenemos Programas Nacionales PESA de segunda generación que o bien **contribuyen directamente a fortalecer una estrategia nacional o política nacional ya definida o, por otro lado, han permitido precisamente la elaboración de esta estrategia nacional**. En ambos casos podemos comprobar cómo existen una serie de pasos o antecedentes nacionales que vienen a configurar estos programas que en definitiva permiten la consolidación o extensión de políticas efectivas.

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
Brasil. Programa Fame 0	-En diciembre de 2002, a solicitud del Presidente Lula, fue a Brasil un grupo de varias instituciones, dirigido por la FAO para sentar las bases para la ejecución del Programa hambre cero. -Un donativo del Programa de Cooperación Técnica de la FAO financió tres proyectos (por un valor estimado de 1,1 millones de USD) en apoyo al Programa hambre cero. Estos proyectos eran: estudios para obtener información general; formulación de políticas; creación de un sistema de seguimiento y evaluación; y trabajar con metodologías participativas para llegar a los grupos más vulnerables del noreste del Brasil. -A la luz de los resultados de estos proyectos el Gobierno del Brasil y la FAO, firmaron un acuerdo por 5,8 millones de dólares para apoyar la cooperación en apoyo al Programa hambre cero.	-Puesta en marcha de un programa de transferencias condicionales de efectivo, de gran alcance, denominado "Bolsa Familia". Consiste en transferir unos 20 dólares mensuales a las familias más pobres que están en condiciones de inseguridad alimentaria. Alcance: ocho millones de familias. -Otra iniciativa importante fue el Programa de compra de productos alimentarios, que tenía como objetivo garantizar un mercado (y precios razonables) para los productos de los pequeños agricultores. Algunos de los métodos utilizados son: la compra directa de productos al momento de la cosecha para mantener la seguridad alimentaria local; compra anticipada de productos al momento de la siembra; compra local por los gobiernos para los programas de alimentación escolar; y un programa de apoyo a la producción y el consumo de leche, para beneficiar a productores con poca capacidad de negociación
Nigeria. Incrementar la productividad agrícola en el marco de la política agraria nacional	-Gobierno Federal de Nigeria -como primera medida para cumplir el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de reducir a la mitad el número de la población que sufre hambre, para 2015- llevó a cabo un proyecto piloto del PESA en tres localidades del estado de Kano.	-Presupuesto de 363 millones de $USA financiados por Nigeria, Banco Africano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África -Familias beneficiadas: 785.000 -Actividades. El proyecto cubre un abanico amplio de actividades : Uso y

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	-A partir del éxito obtenido, en 2001 se inició un Plan Nacional Especial para la Seguridad Alimentaria (PNESA), con la intención de atender a cerca de 30 000 familias de agricultores. -El Gobierno de Nigeria decidió realizar el PNESA con sus propios recursos humanos y económicos (45 millones de USD), y la FAO suministró apoyo técnico y de dirección a petición del gobierno. -Se creó una Dependencia de Coordinación del Proyecto en el Ministerio Federal de Agricultura y Desarrollo Rural, al cual se encomendó la tarea de poner en marcha las actividades de campo en 36 estados del país, con un total de 109 localidades y para 30 000 familias.	regulación del agua, Gestión de la fertilidad del suelo, Agrosilvicultura, Intensificación de los cultivos y mecanización agrícola, Producción y sanidad animal, Acuicultura y pesca artesanal, Agroindustria y almacenamiento en la finca Insumos comerciales y agrícolas y productos básicos, Finanzas rurales, Nexos entre investigación, extensión, agricultores e insumos, Nutrición y salud, Desarrollo de grupo, Fondo para el desarrollo de la comunidad, Gestión de proyectos, planificación, seguimiento y evaluación -El PNSA fue decisivo para alcanzar los objetivos de la política agrícola del gobierno, de incrementar la producción agrícola de determinados cultivos y productos básicos prioritarios, como la yuca, el mijo, el arroz, el sorgo, las hortalizas y las batatas. -El programa mejoró sustancialmente la seguridad alimentaria y la productividad, especialmente en las zonas marginales, y motivó al gobierno para duplicar el número de localidades atendidas por el proyecto a 327
Sierra Leona. Apoyo a la aplicación de una política nacional para el derecho humano a la alimentación	-En su reelección, en mayo de 2002, el Presidente de Sierra Leona prometió erradicar el hambre durante los cinco años de su mandato, y de realizarlo respetando los derechos humanos.. -En 2002, con apoyo de la FAO, el Gobierno de Sierra Leona puso en marcha la Operación Alimentar al País, un PNSA, a través del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria y en el ámbito de la Estrategia Nacional de Recuperación, que hoy es la Estrategia de Reducción de la Pobreza. -El Programa se formuló para realizarse en tres fases: una de preparación, otra de consolidación y la final de ampliación del derecho a la alimentación.	-32 millones de $USA y 200.000 familias campesinas beneficiarias. -La Operación Alimentar al País, del Gobierno de Sierra Leona recibió ayuda de la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la República de Irlanda e Italia, en estrecha colaboración con ONGs internacionales financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). -A través de las escuelas de campo para agricultores, unidades agroindustriales y redes de los distritos se están creando organizaciones comerciales descentralizadas, de las comunidades, Además, en el programa Operación Alimentar al País se incorporaron actividades de seguridad

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	-A partir del éxito obtenido, en 2001 se inició un Plan Nacional Especial para la Seguridad Alimentaria (PNESA), con la intención de atender a cerca de 30 000 familias de agricultores. -El Gobierno de Nigeria decidió realizar el PNESA con sus propios recursos humanos y económicos (45 millones de USD), y la FAO suministró apoyo técnico y de dirección a petición del gobierno. -Se creó una Dependencia de Coordinación del Proyecto en el Ministerio Federal de Agricultura y Desarrollo Rural, al cual se encomendó la tarea de poner en marcha las actividades de campo en 36 estados del país, con un total de 109 localidades y para 30 000 familias.	alimentaria, como la comercialización, huertos escolares, actividades de valor añadido, generación de ingresos, pérdidas postcosecha, sensibilización sobre el VIH/SIDA, programas de lucha contra la malaria y otros. -El Ministerio adoptó el método de las escuelas de campo como principal sistema para llevar los servicios de extensión a todo el país, lo que se ha traducido en la aceptación de este concepto por otros donantes, como el Banco Mundial, el BAD, el FIDA, la UE, USAID, etc. El Programa ha capacitado a 300 trabajadores y trabajadoras de extensión del gobierno y las ONG. Se ha capacitado a unos 200 agricultores y agricultoras como personal instructor, que ahora trabajan en sus comunidades. -Se estableció una secretaría sobre el derecho a la alimentación en las oficinas del Vicepresidente, dedicada a crear conciencia, rendir cuentas, dar seguimiento de la marcha de las intervenciones y establecer el marco jurídico necesario. -Seguimiento de un simposio nacional celebrado en mayo de 2003 denominado "Llevar a la práctica el derecho a la alimentación", a cargo de un comité nacional y con base en un proyecto financiado por Alemania y la FAO.
Mozambique. Servicio de escuelas de campo para agricultores y agricultoras	-El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADER) puso en marcha el PESA en 1998 en el marco deL PROAGRI, un programa de desarrollo agrícola financiado por un conjunto de donantes. El programa se denomina Programa Nacional de Acción para la Seguridad Alimentaria (PAN) y cuenta con el apoyo del Gobierno de Italia y el Banco Africano de Desarrollo. -En 2007, el PESA dio ayuda al SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional) para examinar la estrategia nacional de seguridad alimentaria (ESAN II) y formular el	-La escuela de campo es un método práctico de orientación ecológica, una "escuela al aire libre", donde un grupo de personas trabaja conjuntamente, sus conocimientos básicos se respetan y valoran, y donde se les prepara para aprender y sentirse orgullosos de ello. El tema de estudio lo elige el propio grupo. -Los "facilitadores" del PESA son, por lo general, los propios agricultores y agricultoras que tienen el potencial de llegar rápidamente a un gran número de agricultores a un costo accesible. -El grupo recibe un pequeño fondo (unos 400 USD) para la escuela de

EJEMPLOS DE PROGRAMAS NACIONALES PESA DE APOYO A POLÍTICAS NACIONALES

PAÍS	EVOLUCIÓN DEL APOYO	APOYO PROGRAMA PESA
	Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria (PASAN), suscrito por el Gabinete de Ministros en octubre de 2007. El PAN II hoy forma parte del PASAN El PAN II se ocupa principalmente de introducir una metodología de creación de capacidad, denominada "escuelas de campo para agricultores" (Escolas na Machamba do camponês - EMCs en Mozambique), a fin de capacitar a los pequeños productores y productoras para mejorar sus medios de subsistencia e incrementar su seguridad alimentaria. El objetivo es apoyar la creación de unas mil escuelas de campo para la seguridad alimentaria, que beneficiarán a alrededor de 25 000 familias	campo, los insumos y costos de la visita del instructor y el día de actividades de campo al que asisten otros miembros de la comunidad. Posteriormente, el grupo mismo mantiene este fondo y se utiliza para proseguir las actividades del grupo. En cuatro años se han formado unas 650 escuelas de campo para agricultores y agricultoras, que han beneficiado a cerca de 18 000 familias o 100 000 personas, a través del incremento y diversificación de la producción, seguridad alimentaria y medios de subsistencia, mayor organización de los agricultores y agricultoras que permite mejorar el acceso a otros servicios, mercados, etc. El gobierno ha incorporado esta metodología en su Plan Maestro Nacional de Extensión, y diversas partes interesadas y ONG están pidiendo al PAN II que capacite a su personal para ampliar la aplicación de esta metodología hacia otras provincias.

Fuente. Elaborado a partir de los informes de los Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria financiados por FAO.

A partir de esta información el análisis que es necesario hacer y sobre el que nos debemos centrar al objeto de nuestro estudio es ¿Cuánto influyen estos programas internacionales en la definición de las políticas nacionales? y sobre todo, cuando al final un país concreto como Mozambique, Nigeria, Sierra Leona reciben apoyo de la cooperación internacional hasta significar entorno al 80% de su presupuesto nacional para la política agraria, como pueden determinar que estos programas respondan de verdad a sus necesidades. Está claro que la claridad en los objetivos de las políticas nacionales determina que la ayuda internacional refuerce la estrategia y para ello la relación de los gobiernos con las organizaciones sociales involucradas determinan planteamientos más sólidos y legítimos ante las instancias internacionales.

4. A MODO DE SÍNTESIS ESQUEMÁTICA. ¿Cómo ha influido el movimiento social de lucha por la soberanía alimentaria en la construcción del marco institucional?

A lo largo del texto hemos tratado de analizar los cambios en el marco internacional descubriendo los procesos en los que las organizaciones y movimientos sociales han influido y también aclarando cómo estos cambios tienen incidencia en las políticas nacionales. La visión de conjunto muestra la realidad del proceso y cómo si bien el entorno constituye una amenaza para las economías campesinas y el avance del sistema capitalista es progresivo, es posible encontrar espacios de lucha y percibir los avances en este sentido sobre todo debido a una experiencia sin precedentes de construcción de una alianza internacional por la soberanía alimentaria que nace del movimiento Vía Campesina pero al cual se van uniendo numerosos movimientos y organizaciones. En este camino, sin duda alguna, la estructuración del IPC (Comité Internacional de Planificación) ha sido desde luego básica y la capacidad de coordinación y animación de la red en su espacio ha sido crucial.

Analizaremos de forma esquemática este proceso que, desde luego, constituye una BUENA EXPERIENCIA de construcción de red, de cabildeo y de movilización social. Como hemos visto a lo largo de las páginas han sido muchas las propuestas presentadas desde las organizaciones y que de una u otra forma han influido en el marco internacional. Antes de visualizar esto, terminaremos recogiendo una de las propuestas globales más importantes para la Vía Campesina y para la consolidación de la estrategia internacional. Se trata del reconocimiento de la Carta de Derechos Humanos Campesinos promovida por la Vía Campesina pero apoyada por miles y miles de organizaciones de todo el mundo.

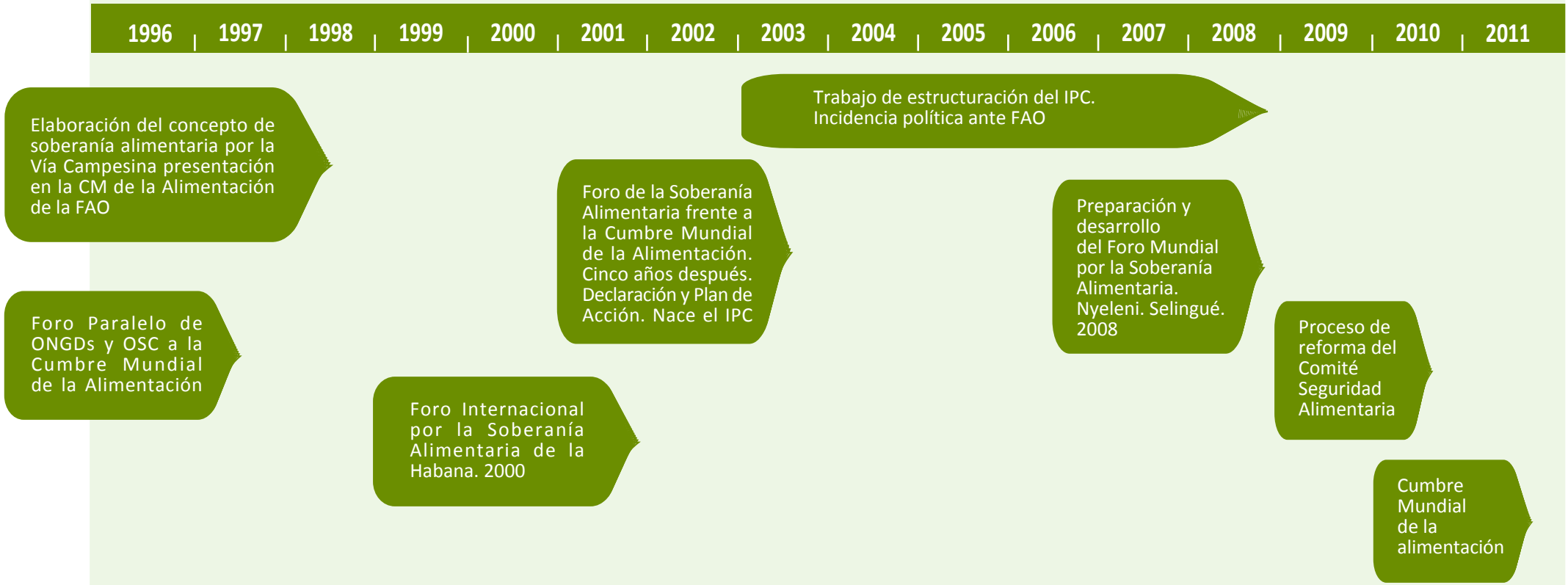
La aportación de propuestas del movimiento campesino, indígena y social en el contexto internacional han sido muy importantes. Esta aportación combina la oposición radical y la movilización como estrategia frente a unas instituciones como el Banco Mundial, la OMC o el G-20, el seguimiento y vigilancia de los procesos desarrollados en otros foros, el diálogo con las instituciones cuando así es posible y por último la propuesta concreta en aquellas cuestiones que o bien son fundamentales, o bien el movimiento ha considerado la oportunidad de hacerlo. **La capacidad del movimiento para presionar y movilizar, pero también para colocar de manera efectiva propuestas en el nivel internacional indica un nivel de madurez y organización muy importante que ya de por si debe ser tenido en cuenta por la institucionalidad global**. Haciendo un esfuerzo de concreción, lo que desde luego implica simplificar esta aportación, podemos enumerar aquellas que han tenido un mayor impacto global:

1996. FAO. Propuesta concento de SOBERANIA ALIMENTARIA.
2002. Declaración Final y Plan de Acción. Foro de la sociedad civil por la soberanía alimentaria.
2004. FAO. Propuesta de Directrices voluntarias para el desarrollo del derecho humano a la alimentación
2006. Campaña Global Reforma Agraria. Conferencia Internacional FAO
2008. Comisión de Derechos Humanos. Carta de Derechos Humanos Campesinos
2009. FAO. Propuestas y trabajo reforma del Comité de Seguridad Alimentaria.
2010. FAO. Propuestas ante la crisis alimentaria global.
2010. Propuesta de Directrices para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

CAMBIOS EN EL MARCO INTERNACIONAL Y REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS NACIONALES POR LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

ASPECTO O TEMA DEL MARCO INTERNACIONAL	PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO SOCIAL, CAMPESINO E INDIGENA	LOGROS ALCANZADOS	APLICACIÓN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES
1. Gobernanza alimentaria global FAO. Cumbres Mundiales de la Alimentación. 1996 – 2002 – 2010.	-Cuestionamiento del concepto de seguridad alimentaria y propuesta del concepto de soberanía alimentaria -Espacio de participación e interlocución. IPC. Tras La Cumbre de 2002. Seriedad y legitimidad de los debates desarrollados en los Foros paralelos y del espacio de participación social -Legitimar el mandato de la FAO y la necesidad de recuperar peso en el escenario internacional -Introducción con fuerza del derecho humano a la alimentación y desarrollar sus posibilidades -Introducción con fuerza de la necesidad de reforma agraria -Cuestionamiento del sistema internacional de Comercio en el marco de la FAO -Aportación crítica al proceso de gestión de la crisis alimentaria -Contribución al concepto de gobernanza alimentaria global y propuesta y trabajo un nuevo Comité de Seguridad Alimentaria inclusivo y activo	-La FAO ha tenido que admitir que existe un planteamiento detrás del concepto de soberanía alimentaria y en este sentido ha evolucionado su percepción institucional con respecto al tema. -Reconocimiento y un protagonismo que es progresivo del IPC y su inclusión en todos los debates. -La FAO en cierta medida se ha sentido apoyada y legitimada institucionalmente por el IPC y las organizaciones que lo componen -Aceptación por parte de la FAO de propuestas de reunión y trabajo sobre diversos temas. -Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria en el sentido propuesto por las organizaciones sociales y con amplia participación de los y las representantes	-Muchos países poco a poco han ido asumiendo la existencia del concepto de la soberanía alimentaria. -Algunos países han introducido el concepto de soberanía alimentaria dentro de las constituciones o han elaborado leyes de seguridad y soberanía alimentaria o incluso estrategias nacionales -Poco a poco las instituciones de los estados vinculadas a la dinámica internacional han ido asumiendo la existencia de un movimiento social amplio con legitimidad en estos foros y fruto de ello poco a poco (dependiendo de los contextos) las organizaciones han podido ganar ciertos espacios

PROCESO DE CONSOLIDACION DE LA VIA CAMPESINA Y DE LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL MARCO INTERNACIONAL



INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

1. Desarrollo del Derecho a la alimentación. ECOSOC – Consejo de Derechos Humanos y FAO	-Desarrollo efectivo del contenido del derecho humano a la alimentación: Trabajo con el relator especial, contribución a los informes nacionales, elaboración y presentación de informes paralelos nacionales, colaboración en el desarrollo de la OG Nº 12 y vinculación del derecho a la alimentación con los derechos campesinos, indígenas, pescadores y pueblos nómadas. -Propuesta de un Código de Conducta para el cumplimiento del derecho humano a la alimentación. -Participación en Grupo de Trabajo Internacional para la elaboración de las directrices voluntarias para la aplicación de los gobiernos del derecho humano a la alimentación. Incidencia con su propia propuesta. -Contribución con una propuesta a la elaboración y aprobación del Protocolo facultativo del PIDESC por parte del ECOSOC	-Introducción progresiva del tema del derecho humano a la alimentación en todas las declaraciones y tratados. -El contenido hoy del derecho humano a la alimentación recogido en todos los instrumentos introduce casi todos los elementos de la soberanía alimentaria -Tenemos buenos instrumentos: Tanto la OG nº 12, como las directrices, como los informes del relator y los documentos y declaraciones posteriores al 2008 del Consejo de Derechos Humanos. -Tanto el Consejo de Derechos Humanos como la FAO tienen clara hoy la vinculación entre derechos campesinos y derecho humano a la alimentación	-Muchos gobiernos han introducido cambios en sus constituciones introduciendo el derecho humano a la alimentación. -Muchos gobiernos han elaborado leyes marco sobre derecho humano a la alimentación y han introducido cambios y fortalecido con este planteamiento sus sistemas o programas o estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional -Las organizaciones campesinas, indígenas y sociales han incrementado sus capacidades sobre este tema y su participación en los procesos nacionales ha sido alta
2. Reforma Agraria y Políticas de Tierras. Banco Mundial - FAO	-Campaña Global por la Reforma Agraria. Propuesta Propia de contenido. Levantar la situación a nivel nacional, regional e internacional, los casos de violaciones de derechos humanos y la situación respecto a la aplicación de las leyes. -Crítica a la política de tierras del Banco Mundial. Tanto en su versión tradicional como la versión desarrollada a partir de 2003. Interlocución desde la Campaña con el BM. -Volver a poner en la agenda internacional la necesidad de las políticas de reforma agraria y sobre	-Extender el debate entre las organizaciones sociales y generar de nuevo una red internacional sobre el tema. -Poner de nuevo el tema de la reforma agraria en la agenda política internacional -Que las instituciones como FAO y Consejo de Derechos Humanos tengan claro que tiene que ver con el derecho humano a la alimentación. -Quitar protagonismo al Banco Mundial sobre las políticas de tierras y elevar el de la FAO.	Algunos países han iniciado o activado los debates sobre la aplicación de las leyes de reforma agraria existentes pero que permanecían estancadas. Algunos países (gobiernos populares) han iniciado procesos para actualizar o legislar de nuevo sobre este tema. Los gobiernos africanos siguen sin comprometerse a frenar la situación y los gobiernos inversores o nacionales de las empresas inversoras tampoco han emprendido acciones de control.

INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

	todo volver a debatir las políticas distributivas. -Insistencia con los gobiernos receptivos de América Latina a partir del año 2001 y ante la FAO sobre la necesidad de abrir el debate -Vincular reforma agraria y derecho humano a la alimentación ante todas las instituciones -Colaboración y participación responsable con el desarrollo de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO 2004. Tanto en la fase preparatoria como en el desarrollo del foro y diálogo con la Conferencia. -2008. Levantar el problema del acaparamiento de tierras a nivel internacional pero sobre todo en África. Se ha contribuido junto con FAO a generar un espacio internacional de debate sobre el tema en el año 2010. -Participación en el Grupo de Trabajo para la elaboración de directrices voluntarias sobre gobernanza responsable en materia de tierras y recursos naturales. -Campaña Internacional para detener el acaparamiento de tierras en África	-Lograr el desarrollo de la Conferencia Internacional en el año 2004. -El propio proceso de las Directrices voluntarias sobre gobernanza en la tenencia de la tierra. -Se han vuelto de debatir cuestiones como tenencia (no propiedad) limite a la propiedad (acaparamiento) cuestionar o al menos reconocer de forma responsable los arrendamiento y otras formas de posesión, políticas distributivas, crítica a los procesos basados sólo en el mercado.	
3. Recursos fitogenéticos. FAO, Comisión de Medio Ambiente y OMC	-Denuncia permanente de los procesos de privatización y mercantilización de recursos. Incluye la crítica a todos los mecanismos que permiten patentar semillas y microorganismos vivos. -Campaña Internacional sobre semillas. Patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad. -Denuncia y oposición firme a temas como los OGMs. -Seguimiento del proceso de aprobación y desarrollo del Tratado de Recursos fitogenéticos para la	-La posición de las organizaciones sociales en este tema es muy clara y todavía hoy da la sensación que no se ha encontrado el espacio a través del cual influir. -En el TIRRFFAA existe la posibilidad de desarrollar los derechos del campesinado respecto a los recursos fitogenéticos. El planteamiento de partida para el desarrollo es aceptable puesto que parte del	-La sensación es que los estados han aplicado los tratados internacionales en la parte relativa a los derechos de patentes y a los mecanismos de uso y transferencia, pero apenas se han desarrollado los derechos del campesinado con políticas concretas. -Por otro lado el avance de los cultivos transgénicos sigue siendo imparable

INFLUENCIA DE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, INDÍGENAS Y SOCIALES EN DETERMINADAS ÁREAS DEL MARCO INTERNACIONAL

	agricultura y la alimentación. Debate entorno a la oportunidad de los derechos del campesinado. -Seguimiento y denuncia de la Convención de Biodiversidad Biológica y del Protocolo de Cartagena.	reconocimiento histórico de la labor del campesinado en la conservación y mejora, sin embargo no se ha propuesto con igual fuerza o firmeza como en otros temas.	incluso entre los gobiernos amigos de corte popular.
4. Comercio Internacional. OMC y UNCTAD Espacios regionales	-Postura estratégica de No a la OMC. Fuera OMC de la agricultura. La propuesta ha sido de confrontación total frente a la institución que amenaza la vida de millones de campesinos y campesinas. Esta postura se ha extendido a los procesos de negociación de tratados regionales o bilaterales. -Un tema a debate es la posibilidad de que de forma indirecta los gobiernos nacionales hubieran aprovechado más los resquicios que los acuerdos permiten. En el fondo este diálogo ya se hace en cada país cuando se tratan temas concretos referidos a producciones determinadas. -Si bien existieron acercamientos a la UNCTAD estos no se cuidaron y sin embargo la UNCTAD tiene planteamientos ligeramente diferentes. -Quizás se debería desarrollar una propuesta propia sobre comercio internacional de escala (independientemente de las instituciones que lo gobiernen) para poder clarificar un tema muy complejo. La ocasión de discusión de los EPAs frente al sistema de preferencias generalizado hubiera permitido un primer desarrollo.	-La Vía Campesina ha logrado movilizar y aglutinar a miles de movimientos sociales en la lucha en contra de la OMC. Se han logrado paralizar otras visiones más reformistas respecto a la postura frente a la OMC que defendían ciertas ONGDs internacionales. -La movilización social ha contribuido sin duda al descrédito social de la OMC y a que las Cumbres fueran momentos de fuerte confrontación.	-Los Acuerdos de la OMC y el resto de los acuerdos regionales tienen efecto directo en las políticas nacionales: rebaja o eliminación arancelaria, reducción de ayudas internas y definitiva eliminación de muchos de los mecanismos de control de mercados sin embargo como ya hemos visto los estados siguen manteniendo cotas negociables que no utilizan.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- FAO. *Informe sobre la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1974.
- FAO. *Informe sobre la cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1996.
- FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 1996.
- FAO. *Informe de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después*. Roma
- FAO. *Informe de la Cumbre Mundial de la Alimentación*. Roma, 2009.
- FAO. *Informe y Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria. Carta del Campesino*. 1979.
- FAO. *Evaluación externa del programa especial de seguridad alimentaria. Consejo de la FAO*. Abril 2003.
- FAO. *Informe final de la Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural*. Porto Alegre, 2006.
- GRAIN. *El tratado de las semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores*. Octubre 2005.
- FIDA. *Informe sobre la pobreza rural en el mundo*. Roma, 2011.
- Mundubat. *Comité de seguridad Alimentaria Mundial reformado. Informe para la sociedad civil*. Septiembre 2010

Web consultadas de las cuales se ha obtenido la información de los programas.

- www.rlc.fao.org/iniciativa.
- www.fao.org/pesa

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO III. AVANCES EN EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS

Fernando Fernández Such
Marta Rivera Ferre

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. CONSAGRACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. Breve recorrido histórico 3

2. ELEMENTOS QUE HAN FAVPRECIDO SU APLICACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS Y SU CONCRECIÓN EN POLÍTICAS NACIONALES 5

2.1 EL NOMBRAMIENTO DE LA FIGURA DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHOA LA ALIMENTACIÓN

2.2 EL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN GENERAL Nº12

2.3 LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA REALIZACIÓN ADECUADA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

2.4 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA APLICACIÓN DEL PIDESC

3. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN 11

3.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

3.2 RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN PARA LA CONSECUCIÓN DE OTROS DERECHOS HUMANOS

3.3 RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO

3.4 RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO AL RECONOCER EL CONJUNTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.5 SITUACIÓN GLOBAL POR CONTINENTES Y PAÍSES DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

4. OBSTÁCULOS EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y JUSTICIABILIDAD 23

4.1 JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO Y ACCESO A LOS TRIBUNALES. Responsabilidad de los Estados

4.2 OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS ESTADOS

5. RELACIÓN ENTRE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN 25

6. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA DE ESTADO FAVORABLE A LA PRODUCCIÓN CAMPESINA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Análisis por países de de Asia y África 27

7. CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS 31

Con la perspectiva del tiempo resulta extraordinario valorar los avances en el reconocimiento internacional del derecho a la alimentación adecuada. Tanto el reconocimiento político, social, jurídico, y el reconocimiento en los niveles nacionales e internacionales son reales y palpables. Este reconocimiento se basa en un desarrollo de su contenido impresionante, en la reivindicación nacional e internacional, su extensión en múltiples contextos, y sobre todo en la apropiación por parte de las personas y organizaciones tanto campesinas, de pescadores, de pueblos indígenas del derecho humano a la alimentación. Todo este proceso, hasta llegar a decir que realmente en este momento su contenido está marcando el desarrollo de las leyes y políticas nacionales a favor de la soberanía alimentaria. Esto es así porque todos los instrumentos internacionales que desarrollan o concretan el contenido del derecho a la alimentación, aunque sin nombrarlo explícitamente, hablan y son coherentes con la soberanía alimentaria. La extensión del derecho a la alimentación sin duda ha sido el elemento que más a favorecido la comprensión de la reivindicación de soberanía alimentaria. En este camino muchas organizaciones han aportado su esfuerzo, pero en este caso, es justo reconocer el trabajo constante de FIAN Internacional y su alianza con la Vía Campesina en el marco del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía alimentaria (IPC) con base en Roma. El trabajo concienzudo y persistente de FIAN y su vocación política de construirlo desde la realidad de las personas del campo han sido, desde luego, uno de los mayores logros sociales en estos años.

Si tuviéramos que sintetizar las claves que están determinando el éxito podríamos decir que han sido:

Los elementos que han hecho avanzar este proceso han sido:

- Trabajo constante de FIAN internacional y la multitud de documentos generados y las relaciones y redes generadas.
- Informes de misión de países de FIAN y Vía Campesina y los Informes paralelos presentados anualmente en la sesión del ECOSOC
- La Observación General Nº 12 sobre derecho humano a la alimentación
- Trabajo del Relator Especial de NNUU para el derecho a la alimentación y los informes anuales elaborados así como su alianza con la Vía Campesina y FIAN
- El reconocimiento del derecho a la alimentación en las sucesivas declaraciones internacionales
- El proceso de elaboración y la aprobación de las directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho a la alimentación adecuada
- Aprobación del Protocolo Facultativo

1. CONSAGRACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN. Breve recorrido histórico

Para situar adecuadamente el logro es necesario hacer una breve aproximación histórica que recorra los hitos más importantes en este proceso de más de 50 años.

✓ El derecho a la alimentación aparece consagrado en el art 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH). Este artículo dice textualmente *"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 ....". Por si misma la DUDDHH sólo tiene un valor ético, por ello los estados decidieron elaborar una serie de Pactos que desarrollaran el contenido jurídico de los mismos así como un sistema de responsabilidades y obligaciones que les vinculara a un orden internacional.

- ✓ En 1966 La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó dos Pactos que daban respuesta a lo anterior. El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC). Para su entrada en vigor era necesaria su ratificación por al menos 35 estados, cuestión que se consiguió en el año 1976. España ratificó los acuerdos en el año 1977. La diferencia fundamental entre ambos es que mientras que los estados se comprometían a la puesta en práctica inmediata de los derechos políticos y civiles contenidos en el primero de los pactos, la salvaguarda de los segundos exige desarrollar políticas activas tendentes a garantizarlos y en ocasiones requieren gran cantidad de recursos económicos. Por ello el compromiso de los 142 estados que actualmente han firmado este pacto es ir poniéndolos en práctica de forma progresiva.

- ✓ El derecho a la alimentación se reconoce en el art 11.1. del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) que dice textualmente *" Los estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia"*.

El Art. 11.2. Además dice *"Los estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre. Para ello los estados partes adoptarán, bien individualmente, o bien mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos los programas concretos que se necesiten para: Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de los principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y utilización más justas y eficaces de los recursos naturales".* El punto b del Art. 11.2. establece, *"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 importadores de alimentos como a los exportadores"*.

- La Declaración Final de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 organizada por FAO identificó la necesidad de avanzar en el desarrollo del derecho a la alimentación. El objetivo 7.4 dice textualmente. *"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"*.

- Mayo 1999. **Observación General Nº12**[1] es reconocida como la interpretación autorizada del contenido del derecho a la alimentación, y es el instrumento de trabajo fundamental sobre el que construir el proceso a futuro. Esta Observación General 12 desarrolla tanto el concepto de derecho a la alimentación, como los deberes y responsabilidades de los estados para su aplicación, así como las relaciones existentes entre el nivel nacional e internacional para su correcta aplicación. La OG Nº 12 ha significado un salto cualitativo en el desarrollo del derecho porque por primera vez se reconoce en un instrumento

[1] *La Observación General Nº 12 completa y los informes pueden consultarse en el espacio de la FAO sobre derecho humano a la alimentación www.fao/righttofood.org*

internacional los postulados que sirven de base a la reivindicación de la soberanía alimentaria lo que permitió a las organizaciones tener un punto de presión internacional que fortalecía la estrategia de movilización. En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, en su 20ª periodo de sesiones y atendiendo a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, aprobó la Observación General Nº 12[2] relativa al derecho a una alimentación adecuada.

2. ELEMENTOS QUE HAN FAVORECIDO SU APLICACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS Y SU CONCRECIÓN EN POLÍTICAS NACIONALES

A partir de este momento son varios los pasos que favorecieron el desarrollo del derecho.

2.1 EL NOMBRAMIENTO DE LA FIGURA DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

En su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder 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 prorrogables la figura de una Relatoría Especial sobre el Derecho a la Alimentación[3]. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator Especial:

- 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.
- *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;*
- *Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."*

En base a lo anterior, el primer Relator Especial Jean Ziegler, con un equipo humano compuesto por cinco personas desarrolló una ingente labor de investigación, análisis y relación con todos los actores interesados en el desarrollo de una estrategia contra el hambre centrada en el derecho a la alimentación y en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria nacional. Todos los documentos generados han contribuido, sin ninguna duda, al impulso de su aplicabilidad por parte de los estados. A Ziegler le siguió Olivier de Shutther que ha continuado su misma línea de trabajo y que ha impulsado mucho más su función diplomática lo que ha permitido avances y reconocimientos concretos en el plano de las leyes nacionales.

[2] *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 Nº 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC. El texto completo se puede consultar en la página web creada al efecto. www.righttofood.org.*
[3] *Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social*

La labor del Relator especial de NNUU para el derecho a la alimentación se ha centrado en:

- Periodos de consulta amplios a diferentes actores interesados para detectar; casos de violación del derecho humano a la alimentación en base al contenido de la Observación General 12, buenas prácticas desarrolladas tanto por Estados como por ONG y Organismos Internacionales, así como seguimiento del desarrollo legislativo nacional del derecho a la alimentación.
- Informes anuales, donde se describen los avances y retrocesos en la aplicación del derecho humano a la alimentación[4].
- Ingente labor diplomática internacional tanto en su participación en espacios de otros organismos internacionales como en su relación con los gobiernos tanto los favorables al desarrollo como aquellos que han puesto trabas al trabajo.

En esta labor, el relator ha mantenido un diálogo permanente con las ONGDs y OSC favoreciendo nuestra incorporación al proceso de elaboración de las directrices voluntarias que desarrollarán la aplicación del derecho a la alimentación.

2.2 EL CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN GENERAL Nº 12.

La Observación General nº 12, sintetiza el contenido de este derecho diciendo que *"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"*[5].

Si analizamos el texto de la Observación General nº 12, podemos encontrar algunos elementos constitutivos de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera "inseparablemente vinculado a la dignidad humana" e "inseparable de la justicia social"[6]:

- *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[7].
- *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[8].
- *Sostenibilidad:* posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras[9] . Esta sostenibilidad viene referida tanto al ejercicio individual como al comunitario y se refiere a la necesidad de que los individuos y las comunidades se alimenten por si mismos con los recursos disponibles a su alcance y eliminando la posibilidad de generar dependencia.
- *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

[4] *Los informes del relator que se pueden consultar en la misma página web www.righttofood.org.*
[5] *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 de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación. En este momento disponemos de otra Observación General, la Nº 13 que se refiere al Derecho al Agua y que durante la primera sesión del Grupo de Trabajo sobre el derecho a la alimantación fue tomada en cuenta para los trabajos posteriores.*
[6] *Observación general nº 12, párr. 4*
[7] *Observación general nº 12, párr. 9*
[8] *Observación general nº 12, párr. 7*
[9] *Observación general nº 12, párr. 7*

y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria[10].

- *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 fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles[11].
- *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[12].
- *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[13].
- *Accesibilidad física:* implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia[14].

La misma Observación General nº 12 (párr. 15) establece cuatro obligaciones de los Estados firmantes del PIDESC respecto al derecho a la alimentación[15]: Estos cuatro niveles de obligación son reconocidos en el sistema de naciones Unidas sobre Derechos Humanos y son referidos al desarrollo de cualquier otro derecho humano. Esto es sumamente importante porque todos ellos tienen implicaciones concretas a la hora de desarrollar políticas para ello.

- La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso, bien directo (alimento) o bien de las fuentes de producción de alimentos (recursos productivos: por ejemplo; tierra o caladeros)
- La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada o a los recursos que la generan
- La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole[16].

Además de las obligaciones de los Estados, la Observación general nº 12 trata las violaciones del derecho a la alimentación, que pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por éstos[17]. En este sentido, si bien la obligación de respetar, proteger, garantizar, y hacer cumplir cualquier derecho humano es de los estados y sus gobiernos, se entiende que estos ejercen su responsabilidad a la hora de: bien regular la actividad de los sectores privados dentro de sus

[10] *Observación general nº 12, párr. 10*
[11] *Observación general nº 12, párr. 11*
[12] *Observación general nº 12, párr. 12*
[13] *Observación general nº 12, párr. 13*
[14] *Observación general nº 12, párr. 13*
[15] *Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial*
[16] *Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar (ingles fulfill). Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.*
[17] *Observación general nº 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación*

estados (empresas o corporaciones) o bien de definir las normas que se aplican a través de acuerdos internacionales o de organizaciones multilaterales de las que forman parte y en las que participan.

Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas[18].

Se entiende también por violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[19].

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación[20].

2.3 DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA REALIZACIÓN ADECUADA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Aprobadas en el periodo de sesiones del año 2004 por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. Después de un proceso de trabajo que se lanza en el año 2002 al término de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cinco años después. El Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004 Las directrices voluntarias para la realización efectiva del derecho humano a la alimentación. Representan el primer intento de interpretación de un derecho económico social y cultural. Tratan de dar orientaciones prácticas a los estados para lograr la realización efectiva del derecho. El trabajo desarrollado por las organizaciones sociales agrupadas en torno al IPC fue ejemplar y tuvo repercusiones reales en la aprobación definitiva del texto. Es en este sentido, igual que en el resto de los procesos liderados desde el IPC, un buen ejemplo de trabajo de lobby coordinado de manera eficaz.

Las Directrices comienzan enumerando los instrumentos internacionales a partir de los cuales se desarrolla el contenido. Continúa enmarcando la realización efectiva del derecho humano a la alimentación dentro de un contexto de seguridad alimentaria y recuerda las obligaciones de los estados en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

El texto central lo forman 19 directrices[21]. Las directrices vienen a ser orientaciones de política en temas concretos, necesariamente interrelacionados, para el logro del derecho humano a la alimentación.

[18] *Observación general nº 12, párr. 17*
[19] *Observación general nº 12, párr. 18*
[20] *Observación general nº 12, párr. 32 Y 33*
[21] *Ver texto completo de las Directrices Voluntarias en el sitio web de la FAO. http://www.fao.org/rightofood/*

Directriz 1. Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y estado de derecho. Directriz 2. Políticas de Desarrollo económico. Directriz 3. Estrategia Nacional para el desarrollo del derecho humano a la alimentación. Directriz 4. Sistemas de mercado. Directriz 5. Respeto a las instituciones encargadas de la promoción y desarrollo del derecho a la alimentación. Directriz 6. Partes interesadas. Directriz 7. Marco Jurídico. Directriz 8. Acceso a recursos y bienes. Dentro de esta directriz se desarrolla la directriz 8.a. mercado laboral. 8.b. Tierra. 8.c. Agua. 8.d. Recursos genéticos para la agricultura y la alimentación 8.e. sostenibilidad y 8.f. servicios públicos. La Directriz 9. Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor. Directriz 10. Nutrición. Directriz 11. Educación y sensibilización. Directriz 12. Recursos Financieros nacionales. Directriz 13. Apoyo a los grupos vulnerables. Directriz 14. Redes de seguridad. Directriz 15. Ayuda alimentaria internacional. Directriz 16. Catástrofes naturales provocadas por el ser humano. Directriz 17. Vigilancia, indicadores y puntos de referencia. Directriz 18. Instituciones nacionales de derechos humanos y Directriz 19. Dimensión internacional.

La valoración de las organizaciones sociales del contenido de estas directrices es la siguiente:

- Es notable que apenas se nombre o se haga referencia a la Observación General Nº 12. Sí se cita, pero sin duda alguna el desarrollo interpretativo que hizo esta observación del derecho marco el debate posterior y resulta significativo el intento de obviar este texto que por otra parte fue aprobado.

- Las directrices parten del marco teórico de la seguridad alimentaria. Sin embargo, en el contenido y desarrollo de las mismas, se avanzan muchos de los requisitos y elementos básicos de la soberanía alimentaria.

- El marco que proporciona la directriz 2 es oportuno, sin embargo se critica sobre todo que haya limitado el desarrollo a un tema económico. Sin embargo el contenido que se le da es de sumo interés

- La debilidad de la directriz referida a las estrategias es el lenguaje permisivo que plantea. Se habla de dos estrategias. Una estrategia nacional para el desarrollo del derecho a la alimentación y una estrategia nacional de reducción de la pobreza. Tanto en esta directriz como en la anterior se hace referencia expresa a una estrategia basada en la revitalización de la agricultura familiar basada en las pequeñas explotaciones agropecuarias.

- La Directriz dedicada a los mercados si bien plantea la posibilidad de revisión del sistema de acuerdo a la realización del derecho humano, por otro lado establece la necesidad de cumplir con los acuerdos de la OMC. Otro de los aspectos que en la directriz ha quedado enunciado, pero débil, es el relativo a la responsabilidad de las empresas.

- La Directriz 7 dedicada al marco jurídico se ha visto fortalecida por la aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC.

- La directriz 8 relativa a los recursos es de sumo interés y contempla elementos muy importantes como son: la relación con el derecho al agua (OGNº15), hablar de tenencia de la tierra y no de propiedad, reconociendo así la realidad de millones de campesinos y campesinas, mencionar la necesaria reforma agraria, y advertir del peligro de liberar organismos genéticamente modificados.

- Respecto a la Directriz 12 es necesario destacar la relación con la presión internacional actual a favor de una mayor inversión en agricultura.

2.4 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA APLICACIÓN DEL PIDESC.

Mediante la Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008 fue aprobado el Protocolo Facultativo al PIDESC[22]. Este instrumento era reclamado por todas las organizaciones de derechos humanos como imprescindible para poder avanzar en el cumplimiento de este conjunto de derechos humanos. A pesar de que el sistema de derechos humanos es integral y único, sin embargo, este conjunto de derechos económicos, sociales y culturales ha tenido un camino mucho más largo en su reconocimiento precisamente debido a sus implicaciones económicas para los estados y en la necesidad de remover aspectos que forman parte de la estructura y modelo de desarrollo. Un protocolo es un instrumento adicional a un tratado internacional, ya sea para establecer un mecanismo de seguimiento de dicho tratado (en el caso que nos ocupa, el protocolo debe dar competencia al CODESC para recibir quejas en caso de violación de los DESC) o para reforzarlo, o las dos cosas a la vez. En ambos casos, el protocolo en cuestión debe ser ratificado en su debida forma por los Estados a fin de que entre en vigor y los Estados Parte sean jurídicamente responsables.

Lo que está en juego con el protocolo facultativo es el PIDESC es, en definitiva, **la justiciabilidad** en este caso del derecho a la alimentación y la posibilidad de la ciudadanía y las organizaciones sociales de presentar **quejas por violaciones concretas de los estados** ante un organismo que sienta jurisprudencia con arreglo al desarrollo del contenido[23].

La adopción de un protocolo facultativo aportaría:

- Una mayor precisión del contenido de los derechos económicos, sociales y culturales y, en consecuencia, una mejor aplicación del PIDESC.
- Una contribución al desarrollo de jurisprudencia a nivel nacional.
- La posibilidad de plantear demandas en caso de violación de dichos derechos.
- El fortalecimiento de la indivisibilidad de los derechos humanos, ya que a nivel internacional no existe por ahora un mecanismo que sancione violaciones de derechos económicos, sociales y culturales.
- Un complemento a los mecanismos internacionales ya existentes.

El debate en torno a la necesidad de elaboración de un Protocolo Facultativo del PISEC se inicia en el año 1990. Desde esta fecha el CODESC ha dedicado varias sesiones de trabajo a la discusión de este tema e incluso llegó a tener un proyecto de protocolo encima de la mesa que fue aprobado como tal en el año 1996. Pero es en el año 2003 con la Resolución 2003/18 adoptada por consenso cuando se crea un Grupo de Trabajo abierto encargado de examinar según el mandato “las opciones que sean posibles”. El hecho de que el mandato fuera tan abierto permitió esquivar los debates por parte de algunos estados

[22] *Protocolo Facultativo del PIDESC . Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008*
[23] *Cinco de los siete órganos de control en el ámbito internacional, ya disponen de un protocolo que prevé un procedimiento de quejas. Se trata del Comité de Derechos Humanos (que se ocupa de los derechos civiles y políticos), del Comité sobre la Discriminación Racial, del Comité Contra la Tortura, del Comité sobre los Inmigrantes y del Comité sobre la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación contra las Mujeres. La experiencia de estos comités es rica en jurisprudencia11 y ha podido clarificar, mediante el tratamiento de casos concretos, el alcance de los derechos de los que se ocupan y ayudar a incitar a los Estados Parte a respetar y cumplir con sus compromisos de mejor manera.*

Respecto a la forma del procedimiento previsto.

Existen dos formas de iniciar el procedimiento:

- Por iniciativa del propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando conoce una situación grave. Inicia un proceso de investigación en el cual invita al estado afectado a participar.
- Por iniciativa de personas individuales o por grupos de personas afectadas. Se admitirán también las comunicaciones y quejas presentadas por ONGDs y OS siempre que cuenten con el consentimiento y aceptación de las personas afectadas. Las personas afectadas (no las organizaciones representantes) deberán estar bajo la jurisdicción del estado afectado.

El protocolo excluye varias cuestiones importantes:

- Excluye la posibilidad de que un estado pueda presentar una queja frente a otro estado. Esta restricción es absurda puesto que los estados son sujetos de derecho internacional.
- Excluye la posibilidad de que una organización pueda presentar una queja basándose en indicios sin contar con la aceptación expresa de las personas afectadas. Esta restricción limita la posibilidad de acción sobre todo teniendo en cuenta que las personas señaladas pueden sufrir persecución directa o a sus familiares por parte del estado denunciado.
- Para presentar una queja debe hacerse después de haber agotado todas las instancias jurisdiccionales del estado afectado y dentro del plazo de un año desde la última resolución.
- El Comité emitirá un dictamen con recomendaciones dirigidas al estado y a otras instituciones.

3. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Las Constituciones generalmente incluyen una declaración de derechos humanos fundamentales que son indispensables para orientar y limitar la acción del gobierno. La supremacía de la Constitución implica que todas las leyes internas deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y que, en caso de conflicto, siempre imperarán las normas constitucionales. Por lo tanto, la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución le otorga a este derecho la más sólida de las bases. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también constituye una protección contra la revocación de este derecho fundamental por conveniencia política; en la mayoría de los países, a diferencia de las leyes ordinarias, modificar la Constitución requiere procedimientos especiales para garantizar una mayor durabilidad. Además casi todas las constituciones recientes o al menos las que han sido modificadas últimamente reconocen el derecho a reclamar ante los tribunales la vulneración de los derechos humanos y prevén recursos específicos o procedimientos judiciales para hacer efectivo este derecho de reconocimiento y reparación en su caso. En ocasiones se trata de recursos específicos como el recurso de amparo, en otras ocasiones se puede hacer valer ante los tribunales en todos los procedimientos ordinarios, y en otras ocasiones se han creado procuradurías especiales para los derechos humanos y en algunos casos incluso especiales para el derecho a la alimentación adecuada.

Existen cuatro formas en las que encontramos recogido el derecho a la alimentación en las constituciones:

3.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN.

Si bien hasta hace poco el derecho a la alimentación no aparecía reconocido de forma explícita, cada vez más se ha incorporado con significado propio. En ocasiones el derecho aparece reconocido de forma explícita para todas las personas y en otros casos se le reconoce a determinados grupos vulnerables como los niños y niñas. Lo que sí podemos comprobar es como los países que lo reconocen de forma directa han desarrollado posteriormente una estrategia mucho más amplia, clara y ambiciosa con respecto a la seguridad alimentaria y en muchos casos han incorporado el término soberanía alimentaria en su desarrollo. Podemos decir que la inclusión directa del derecho implica una vocación política mucho más clara también por el desarrollo de un modelo agropecuario acorde con la soberanía alimentaria. Este proceso de reconocimiento institucional entendemos que es un ejemplo de buenas prácticas puesto que abre en si mismo una serie de posibilidades enormes para el abordaje como elemento clave del modelo de desarrollo.

Ejemplos de este caso son:

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia *artículo 16*. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población61

Constitución del Ecuador *artículo 13*. El derecho a la alimentación incluye el acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos. El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho a la soberanía alimentaria.

Constitución de Sudáfrica *artículo 27.1*. Toda persona tiene derecho a tener acceso a [...] b. alimento y agua suficientes; y c. seguridad social así como asistencia social adecuada, en caso de no disponer de los medios de subsistencia para sí y su familia. 2. El Estado debe adoptar las medidas legislativas correspondientes y otras disposiciones, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la progresiva realización de cada uno de estos derechos.

Ejemplos de países que reconocen de forma explícita el derecho solo para la población infantil hay muchos[24].

Constitución de Colombia artículo 44. Los niños tienen el derecho fundamental a: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, una alimentación adecuada.

[24] *Brasil (Art. 227), Colombia (Art. 44), Cuba (Art. 9), Guatemala (Art. 51), Honduras (Art. 123), Panamá (Art. 52), Paraguay (Art. 54), y más específicamente, niños indígenas: México (Art. 4) y Costa Rica (Art. 82), Sudáfrica (Art. 28(1.c)) y prisioneros y detenidos: Sudáfrica (Art. 35.2.e).*

3.2 RECONOCIMIENTO DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO NECESARIO PARA ALCANZAR OTROS

Esta es una fórmula común en muchas constituciones que deja el derecho a la alimentación sujeto a numerosas interpretaciones respecto a su aplicabilidad. Los estados utilizan fórmulas muy diversas para ello: reconocerlo como parte del estándar de vida adecuado, o reconocerlo incluido el derecho a un salario mínimo que permita la subsistencia adecuada, o incluirlo dentro del derecho al desarrollo.

Ejemplos de este reconocimiento:

Constitución de Moldavia. ***Artículo 47.1*** El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que toda persona cuente con un estándar de vida digno, por medio del cual la salud y el bienestar estén asegurados para esa persona y su familia en base a la disponibilidad de alimento, vestido, abrigo, asistencia médica y servicios sociales.

Constitución de Malawi. ***Artículo 30.2.*** El Estado adoptará las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras, la igualdad de oportunidades de todos para acceder a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, abrigo, empleo e infraestructuras.

3.3 RECONOCIMIENTO COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA DE ESTADO

Las Constituciones de muchos países no hacen referencia explícita a la alimentación en las disposiciones sustantivas o declaraciones de derechos, no obstante, sí mencionan la alimentación o la seguridad alimentaria, o el mejoramiento de los niveles de nutrición y el nivel de vida, en los principios rectores, es decir, las disposiciones que definen las metas o principios de las políticas de Estado[25]. Los principios rectores son declaraciones de principios. Suelen representar los valores a los que aspira la sociedad, si bien al momento de ser redactados podrían no reflejar fielmente la realidad de la sociedad en términos generales. Estas disposiciones constitucionales, por lo general, sirven de orientación a la acción del gobierno, particularmente en el ámbito socioeconómico. Hasta qué punto los principios rectores se aplican a las políticas de estado depende de cada país. Del mismo modo, en la India, a pesar de que los principios rectores partieron como directrices sin fuerza ejecutoria, gracias a la insistencia del Tribunal Supremo, se transformaron en disposiciones y herramientas constitucionales eficaces para alcanzar las metas socioeconómicas. En varios casos, el Tribunal Supremo de la India, basándose en las disposiciones constitucionales para los principios rectores de las políticas de Estado, consideró que el derecho a la vida también comprende el derecho a la alimentación.

[25] *Bangladesh (arts. 15 y 18), Etiopía (Art. 90), India (Art. 47), Irán (arts. 3.12 y 43), Malawi (Art. 13.10), Nepal (Art. 33h), Nigeria (Art. 16.2d), Pakistán (Art. 38), Panamá (Art. 110.1), Sierra Leona (Art. 8.3a), Sri Lanka (Art. 22, 27.c) y Uganda (Art. 14.2).*

Constitución de Nigeria. ***Artículo 16. (2).*** El Estado dirigirá sus políticas a:

... (***d)*** proveer a todos los ciudadanos abrigo apropiado y adecuado, alimento apropiado y adecuado, un salario nacional mínimo razonable, atención de salud y pensión en la vejez y subsidios de enfermedad y bienestar para los discapacitados.

Constitución de Sri Lanka. ***Artículo 27.1*** El Estado se compromete a establecer una sociedad democrática socialista en Sri Lanka, dentro de cuyos objetivos se incluyen:

….***(a)*** el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas; ... **(*c)*** el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, que incluye alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, la mejoría continua de las condiciones de vida y el goce pleno del tiempo libre y las oportunidades sociales y culturales de que dispongan.

3.4 RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO DENTRO DE LA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En muchos países, la Constitución no hace referencia explícita a la "alimentación" o la "nutrición" pero sí consagra otros derechos humanos en los cuales el derecho a la alimentación esta parcial o totalmente implícito. Estos incluyen el derecho a un nivel de vida adecuado o aceptable o al bienestar; el derecho a los medios necesarios para vivir dignamente; el derecho a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia; y el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente. También existe el derecho a la seguridad y asistencia social. Por lo tanto, el hecho de que el derecho a la alimentación no esté reconocido explícitamente en la Constitución nacional no implica necesariamente que no esté garantizado de *modo alguno* en el país. Dependiendo de la tradición jurídica del país, el derecho a la alimentación puede interpretarse como parte inherente a otros derechos humanos. Podría ser suficiente integrar otras disposiciones constitucionales en el compromiso político general del Estado o los principios rectores para impulsar la aplicación de este derecho. Por ejemplo, podrían existir políticas de Estado para promover el bienestar, el derecho a un empleo y el derecho a la seguridad social (en caso de desempleo o incapacidad para trabajar). Como se ha indicado previamente, en la India, el derecho fundamental a la vida ha sido interpretado de manera más amplia por los tribunales haciendo referencia a los principios rectores. Esto establece una relación dinámica entre los derechos fundamentales y los principios rectores de la Constitución, y abre el camino para el cumplimiento de estos principios como derechos individuales

3.5 SITUACIÓN GLOBAL DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

A partir del análisis de los casos estudiados respecto al avance de políticas para la soberanía alimentaria podemos afirmar que el reconocimiento constitucional reciente del derecho humano a la alimentación constituye un buen punto de partida para el desarrollo de una política de estado en materia de soberanía alimentaria. No podemos olvidar que el contenido del derecho a la alimentación recogido en la OG Nº 12 y en las Directrices voluntarias y también a lo largo de todos los informes elaborados tanto desde la relatoría especial como desde la Comisión de Derechos Humanos establece un buen estándar de partida.

Somos conscientes de que el reconocimiento constitucional sin más no garantiza el desarrollo y que en todo caso el reconocimiento constitucional para que sea efectivo exige el desarrollo legal, sin embargo, el análisis nos ha mostrado cómo, en general, tras el reconocimiento, bien explícito, o bien como uno de los principios rectores de la política de estado, se suceden una evolución legislativa y política muy importante. Como luego veremos son sobre los países que han reconocido el derecho humano a la alimentación los que han desarrollado luego un marco institucional mucho más completo que incluye o bien una Ley marco o bien un sistema nacional o bien la definición de una estrategia nacional. Además comprobamos como en muchas ocasiones este reconocimiento se acompaña ya de un reconocimiento de la soberanía alimentaria como principio rector de la política de estado

Por todo lo anterior podemos afirmar que los avances en las políticas de estado para la soberanía alimentaria hoy en día parten en buena medida del reconocimiento del derecho a la alimentación. Probablemente como luego veremos, cuando este reconocimiento está acompañado de otros como el carácter social de la propiedad, el límite del latifundio, el desarrollo del sector agropecuario o el reconocimiento del derecho de las familias rurales al bienestar se va armando un marco institucional de estado mucho más completo. Por otro lado, si este reconocimiento estuviera acompañado del reconocimiento de los derechos campesinos tal y como los recoge la declaración presentada por la Vía Campesina, o el derecho a la tierra tendríamos un marco político muy completo. Consideramos por lo tanto un camino de futuro la posibilidad de avanzar en este reconocimiento constitucional.

En todo caso comprobaremos la disparidad existente entre los tres grandes continentes; mientras que en América Latina se ha producido un avance importantísimo en el reconocimiento, Asia y África todavía no acaban de recogerlo y la mayoría de los estados simplemente hacen la referencia a la adhesión a la carta internacional de derechos humanos o reconoce el derecho a la salud y la protección social.

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Bolivia	16°, otras menciones 82°, 321°	2007
	Brasil	6°, otras menciones 7°, 208°, 212°, 227°	2010
	Ecuador	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	2008
	Haití	Art. 22, derecho a la alimentación	2006
	Nicaragua	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	1995 (2000)
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.	Bolivia	16°, otras menciones 82°, 321°	2007
	Ecuador	3° y 66°, otras	2010
	Salvador	35 y otra mención en el 32	1983 (2007)
	Nicaragua	3° y 66°, otras menciones 31°, 69°	1995 (2007)
	Paraguay	54 y menciones en el 53	1995 (2006)
	Venezuela	305	2008
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	Bolivia	305	2007
	Venezuela	16	2008
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Guatemala	99 y otras menciones 51	1985 (1993)
	Panamá	110	1972 (1994)
	República Dominicana	8	2002
	Honduras	150	1985 (2005)
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.	Guatemala	51 y otras menciones en 99	1985 (1993)
	Colombia	44	1991 (2005)
	Cuba	9	1976 (1992)
	México	4°, otra mención 2° B III	1917 (2008)
	Panamá	56	1972 (2004)

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.	Paraguay	53 y otra mención 57	1992 (2002)
	Honduras	56	1985 (2005)
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Argentina	75	1994
	Costa Rica	6	1949 (2003)
	Perú	5	1993 (2005)
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Chile	19	1981 (2005)
	Salvador	35°-38°, 66°-70, 101°	1983 (2007)
	Uruguay	44,46, 67	1967 (2004)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en los diversos documentos disponibles en el espacio web de fao/righttofood.org

ASIA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Ningún país reconoce explícitamente el derecho a la alimentación		
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.	Nepal	El estado reconoce el derecho a la soberanía alimentaria de los ciudadanos (Art. 18.3)	2004
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	Irán	El deber del estado de garantizar la alimentación (Art. 3 y 43)	1979
	Corea del Norte	El estado debe garantizar la capacidad de alimentarse (Art. 26)	2009
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Suriname	El estado tiene que poner las condiciones para el desarrollo de una vida plena con estándar de calidad adecuado -alimentación incluida-. (Art. 24)	
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.			
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.			

AMÉRICA LATINA Y CARIBE. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Afganistán	Preámbulo – Art. 7 y Art. 58	Año 2004
	Hong Kong	Capítulo 4 entero recoge el tratado DESC	Año 1990
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Armenia	Derecho a la salud (Art. 34)	Año 2005
	Azerbaijan	Derecho a la salud (Art. 41)	Año 1995
	Bahrain	Derecho a la salud (Art. 8) y la protección social (Art. 5)	Año 2002
	Bielorusia	Derecho a la salud (Art. 45) y a la seguridad social (Art. 47)	Año 2002
	Cambodia	Derecho a la salud (Art. 72) y a la seguridad social (Art. 75)	Año 1993
	China	Derecho a la salud (Art. 21)	Año 2004
	Indonesia	Derecho a la salud y medioambiente sano (Art. 28)	
	Irak	Reconoce el derecho a la salud y la protección social en función de las posibilidades del estado (Art. 14)	2004
	Japón	Derecho a la salud y seguridad social (Art. 25)	1994
	Kuwait	Derecho a la salud (Art. 15)	1962
	Mongolia	Derecho a la vida (Art. 6)	1992
	Nepal	Derecho a la salud y medio ambiente sano (Art. 26)	1990
	Corea del Sur	Derecho a la salud (Art. 36)	1987
	Omán	Derecho a la salud y medio ambiente sano (Art. 12)	1996
	Qatar	Derecho a la salud (Art. 23)	2003
	Arabia Saudí	Derecho a la salud (Art. 31)	1993
	Siria	Derecho a la salud (Art. 46)	1973

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones de los estados asiáticos. Existen algunos estados que no tienen constituciones como tales o cuyas constituciones no recogen ningún precepto respecto a los derechos humanos

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento explícito. Derecho a la alimentación para todos los y las habitantes.	Kenia	Derecho a la alimentación (Art. 43) y el resto de los DESC	2004
	Sudáfrica	Derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria (Art. 27)	
-Reconocimiento de la Soberanía Alimentaria como principio rector de la política del estado y ligada al derecho a la alimentación.			
-Reconocimiento de la seguridad alimentaria como principio rector de la política de estado y ligada a la soberanía alimentaria.	RD. Congo	Menciona como derecho la seguridad alimentaria (Art. 45)	2006
	Uganda	El deber de garantizar la seguridad alimentaria (Art. XIV) y la nutrición adecuada (XXII)	1995
	Malawi	Derecho a la nutrición adecuada (Art. 23)	
	Sudáfrica	La seguridad alimentaria como política rectora del estado (Art. 27)	1994 1996
	Namibia	La planificación del estado para alcanzar una nutrición aceptable (Art. 96)	1997
-Deber del Estado/Gobierno de proteger o mejorar el estado nutricional de la población. Derecho vinculado a la calidad de vida o a estándares adecuados.	Etiopia	Reconocer el deber del estado de proporcionar el acceso a los alimentos (Art. 90) no el derecho a la alimentación como política de estado	1995
	Nigeria	Reconoce el deber del estado de garantizar el acceso a una alimentación adecuada	
	Congo	(Art. 34) Todos los ciudadanos tienen derecho a un estándar de calidad adecuado que incluye la alimentación	1999
	Gambia	Reconoce el deber del estado de garantizar el acceso a los alimentos (Art. 219) no el derecho a la alimentación como política de estado	

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento del derecho sólo para determinados colectivos. Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia.			
-Mención específica del derecho a la alimentación de la infancia pero siendo responsabilidad de los padres.			
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Mauritania	Reconocimiento de los derechos humanos y de la Carta africana de DDHH (Preámbulo)	1996
	Mali	Adopta la carta africana de DDHH y reconoce específicamente los DESC (Preámbulo)	2006
	Camerún	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Ruanda	Adhesión a la carta de derechos humanos y a la carta africana	2002
	África Central	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Burundi	Adhesión a la carta de DDHH y la carta africana (Preámbulo)	
	Tanzania	Adhesión a la carta de derechos humanos (Art. 9)	2004
	Guinea Ecuatorial	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	1996
	Gabón	Adhesión a la carta de derechos humanos africanos (Preámbulo)	
	Etiopia	Reconocimiento de los DESC (Art. 10)	2002
	Madagascar	Adhesión a la carta de derechos humanos (Preámbulo)	1992

ÁFRICA. NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

ASPECTO RECONOCIMIENTO	PAÍS	ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN	ÚLTIMA REFORMA
-Reconocimiento implícito. Interpretación amplia de los derechos humanos. Otorga rango constitucional a los tratados internacionales como el PIDESC.	Senegal	Adopta los DDHH, carta africana de los derechos, derechos de la infancia (preámbulo) y los DESC (Art. 8)	
	Burkina Fasso	Reconocimiento y adhesión a la carta de DDHH	
	Eritrea	Reconocimiento de los DESC (Art. 21)	1997
	Níger	Reconoce los derechos humanos (Preámbulo)	2010
-Reconocimiento del derecho vinculado a otros derechos. Solo se refiere al derecho a la salud y a la seguridad social.	Argelia	Derecho a la salud (Art. 53)	1994
	Libia	Derecho a la salud (Art. 14)	1987
	Egipto	Derecho a la salud (Art. 16)	1991
	Guinea Bissau	Derecho a la salud (Art. 16 y 17)	2006
	Swazilandia	Derecho a la salud (Art. 58)	
	Chad	Derecho a la seguridad social (Art. 40)	
	Liberia	Derecho a la salud (Art. 6)	
	Cabo Verde	Derecho a la salud (Art. 61)	
	Angola	Derecho a la salud (Art. 30) y a la seguridad social (Art. 29)	
	Ghana	Derecho a la salud (Art. 24)	1992
	Mozambique	Derecho a la salud (Art. 51)	2003
	Togo	Derecho a la salud (Art. 34)	
	Sudán	Derecho a la salud y la seguridad social (Art. 19 y 46)	2004

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones nacionales

4. OBSTÁCULOS EN EL AVANCE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y JUSTICIABILIDAD

En su trabajo de análisis de los diferentes aspectos y problemáticas en torno al derecho a la alimentación, los relatores especiales nombrados por la ONU, han mantenido diálogo con muy diversos actores, tanto organismos especializados de la propia ONU, como otras instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, etc. Uno de los puntos de encuentro con algunos de estos actores, especialmente las organizaciones sociales, es el considerar que el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación requiere un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur[26].

El Relator especial ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente a la realización del derecho a la alimentación[27]:

- Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial. Impacto de los acuerdos de la OMC sobre el derecho a la alimentación.
- El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria.
- La evolución de la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación.
- Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria.
- La corrupción.
- El acceso a los recursos: tierra, agua, semillas, caladeros, recursos forestales, el crédito, y la tecnología.
- La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

Prácticamente en todas estas esferas se pone de manifiesto una notoria falta de coherencia entre algunas políticas y actuaciones tanto estatales como de organismos supranacionales y el derecho a la alimentación consagrado en la DUDDHH y en el PIDESC. El propio Relator Especial afirma que *"las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Comercio se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington, poniendo el acento en la liberalización, la desregulación, la privatización y la limitación de los presupuestos nacionales de los Estados, modelo que en muchos casos produce mayores desigualdades"*[28].

4.1 JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO Y ACCESO A LOS TRIBUNALES. Responsabilidad de los Estados

En su informe de enero 2002, el Relator especial para el derecho a la alimentación dedica un especial interés a la posibilidad de que el derecho a la alimentación sea susceptible de ser juzgado por un tribunal de justicia y a que se pueda obtener por este medio una adecuada reparación en caso de violación[29]. A pesar de que las posibilidades de reclamo judicial estaban condicionadas por la naturaleza de este derecho hoy en día la mayoría de la doctrina considera perfectamente exigible el cumplimiento de cualquier derecho humano ante las autoridades nacionales a pesar de que siguen existiendo autores que consideran que los derechos económicos, sociales y culturales no son justiciables.

[26] *Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Párr. 68*
[27] *Se pueden encontrar más desarrolladas en los párrafos 69 a 80 del informe citado.*
[28] *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 138*
[29] *Ibíd. Párr. 30. Hay un tratamiento extenso de este tema en los párrafos 29 a 71 del citado informe.*

No obstante las limitaciones siguen existiendo:

- Por una parte el derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho: El Art. 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos: *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*.

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

"En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"[30].

- El art. 2.3 permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos: "Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU: *"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"*[31].

En este terreno no obstante se ha ido avanzando y algunos países han desarrollado leyes que lo permiten, pero sobre todo ha sido la práctica judicial concreta sobre la base de casos reales, el empuje de las Directrices Voluntarias que invitan a los Estados a contemplar mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables (Directriz 7.2) y la aprobación del Protocolo Facultativo lo que han ido empujando esta posibilidad.

El desarrollo de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se está logrando como no puede ser de otra forma a partir de la aprobación de leyes marco sobre derecho humano a la alimentación o leyes sobre seguridad alimentaria o leyes sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. El análisis de estas leyes lo haremos en el siguiente capítulo puesto que este ha sido uno de los ámbitos donde las organizaciones campesinas, indígenas y sociales han hecho

[30] *Observación general nº 12, párr. 17*
[31] *Observación general nº 12, párr. 33*

una mayor aportación como parte de la estrategia de hacer avanzar la realización efectiva de este derecho.

4.2 OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS ESTADOS

También en la Observación general y en las directrices, se señalan tres situaciones concretas en las que los Estados tienen que poner especial atención en garantizar este derecho:

- Deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica.
- Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.
- Los estados deben controlar la acción de sus empresas en el extranjero. Cuando una empresa por su acción concreta vulnera el derecho a la alimentación de las personas ciudadanas del país en el cual se encuentra la sede podrá ser sometida por las personas afectadas a los tribunales e instancias nacionales. El problema es cuando la vulneración es extraterritorial, es decir cuando el daño se produce en otro país. Los estados son los garantes y tienen cauces para penalizar a las empresas.

Por todo ello hay que entender que el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende, a través del cauce de una cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, a toda la comunidad internacional.

5. RELACIÓN ENTRE LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL AVANCE DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Si hay un ejemplo claro en el cual la acción de incidencia y movilización de las organizaciones sociales ha dado sus frutos, este es el reconocimiento internacional del derecho a la alimentación. Su carácter como derecho económico y social dificultó su desarrollo inicial, pero ha sido la acción combinada entre las organizaciones sociales junto con Naciones Unidas a través primero de su relator especial y después de la propia FAO lo que ha logrado su desarrollo.

Visibilizar este proceso de forma esquemática es importante para poder reconocer uno de los logros más importantes en el avance de la soberanía alimentaria.

EL PROCESO DE AVANCE EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN COMO IMPULSOR DE LAS POLÍTICASPARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

CALDEO Y PROPUESTAS OS/OCs

- 1996. Foro Paralelo. Presión sobre contenido de derecho humano a la alimentación y propuesta de soberanía alimentaria.
- 1999. Propuesta FIAN y aliados. Código de Conducta derecho humano a la alimentación
- 2000 – 2004. Trabajo intenso de las OSC junto al Relator Especial del DHA
- 2000 en adelante. Elaboración y presentación de informes paralelos nacionales al CODESC por parte de la red internacional de organizaciones junto a FIAN
- 2002 a 2004. Grupo de trabajo en el marco del IPC. Propuesta de Directrices Voluntarias y seguimiento y participación en el G.T
- 2004 a 2008 Especialmente. Propuesta y seguimiento del Protocolo Facultativo del PIDESC

AVANCES EN EL PLANO INTERNACIONAL

- 1966. Reconocimiento internacional en el PIDESC
- 1996. Cumbre Alimentación FAO Asume el derecho.
- 1999. CODESC aprueba la Observación General Nº 12
- 2000. AG de ECOSOC nombra el Relator Especial para el Derecho a la alimentación
- 2002. Cumbre Mundial de la Alimentación. Mandato. Grupo de Trabajo elaboración directrices.
- 2004. Consejo de la FAO. Aprueba las directrices
- 2008. Aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC

APLICACIÓN EN LOS ESTADOS Y DESARROLLO LEGAL

- 1996 a 2004. Desarrollo del Programas especiales para la seguridad alimentaria. FAO – apoyo a países
- 2000 en adelante. Los estados deben dialogar con el Relator especial a la hora de elaborar los informes anuales y reciben la presión de unas organizaciones sociales cada vez más formadas en este tema.
- 2003. Argentina aprueba la primera ley de seguridad alimentaria y nutricional que recoge el derecho humano a la alimentación; a partir de este momento se extienden por una parte las propuestas de leyes similares por las organizaciones sociales y la aprobación de las mismas por los estados
- 2000 Nicaragua recoge en la constitución el derecho a la alimentación. A partir de 2007 se extienden en las sucesivaS reformas constitucionales el reconocimiento del derecho.

Fuente. Elaboración propia a partir de materiales diversos y documentos sobre el proceso

6. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE UNA POLÍTICA DE ESTADO DIRIGIDA AL SECTOR AGROPECUARIO CAMPESINO Y COMPATIBLE CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Análisis por países de Asia y África

Los avances en el reconocimiento del derecho a la alimentación, si bien constituyen un buen punto de partida, se ven reforzados si las constituciones reconocen otros derechos o principios rectores de la política económica dirigida al campo y que contribuyen al logro de la soberanía alimentaria. El análisis constitucional nos muestra cómo los estados recogen muchos principios y cuestiones de enorme utilidad en la lucha de las organizaciones campesinas y sociales y que desde luego permiten la elaboración de propuestas mucho más consistentes. En la mayoría de los casos estos preceptos no son constitutivos de derechos salvo un reconocimiento bastante común del derecho a la tierra como fuente de sustento para las familias campesinas, sino más bien principios rectores de las políticas económicas de los estados.

En muchos casos la orientación de estos principios rectores es coherente con la soberanía alimentaria que las organizaciones defendemos. Por ello nos fijaremos precisamente en estos aspectos positivos y que desde luego pueden ayudar al avance político

Vamos a recoger de forma sistemática la información de Asia y África precisamente porque por un lado sus constituciones son mucho más explícitas en estos asuntos, y por otro lado para establecer otros puntos de partida diferentes a los del derecho a la alimentación cuyas constituciones todavía no lo han reconocido.

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
AFGANISTÁN	Recoge la obligación del estado de desarrollar planes de desarrollo de la agricultura y ganadería para mejorar las condiciones de vida del campesinado, y pastores nómadas (Art.14)
BAHRAIN	La tierra debe ser productiva y establecerá medidas para que el campesinado posea la tierra.(Art. 9)
CAMBOYA	Especial atención a la situación de las mujeres rurales (Art. 46) Art. 61 señala que el estado debe promover el desarrollo, sobre todo de áreas remotas y la agricultura, promoviendo políticas de agua, electricidad, carreteras y acceso a sistemas de crédito. Art. 62 señala la obligación del estado de proteger los precios de los productos agrarios y ayudarles a la comercialización
CHINA	Art. 8 describe los derechos de los colectivos rurales económicos de labrar la tierra para uso privado, con los límites de la ley. Art. 10 señala que la tierra en zonas rurales y periurbanas pertenecen a estos colectivos (salvo excepciones), y su uso debe ser racional. Tiene su propia declaración de los derechos humanos (1979) donde explícitamente señala que los jóvenes que viven de la agricultura tienen derecho a una distribución justa de los beneficios
INDIA	Los principios de las políticas del Estado indio deben garantizar la distribución para el bien común, incluidos los recursos materiales de la comunidad, evitando la concentración de los medios de producción (art. 39).

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
INDONESIA	Los sectores de producción importantes para el país y que afectan a la vida de las personas pertenecen al estado, así como la tierra, agua y recursos naturales. Un objetivo fundamental será la autosuficiencia (Art. 33)
IRÁN	Un objetivo será la autosuficiencia en el ámbito agrícola (Art. 3) con énfasis en incrementar la producción agropecuaria para evitar dependencias (Art. 43). Las Tierras no cultivadas o abandonadas, pastos abiertos, deben ponerse a manos del Estado (Art. 44).
MONGOLIA	La tierra y recursos naturales, incluido subsuelo son del estado (salvo la que esté en manos privadas). El estado puede expropiar si se hace mal uso de la tierra, inclusive si el uso afecta a la salud de la población o el medioambiente (Art. 6). También puede dejar tierra, sólo a los mongoleses/as, que no pueden traspasar a extranjeros (6).
NEPAL	El Estado debe crear condiciones para el progreso de las personas dependientes de la agricultura, introduciendo medidas que incrementen la productividad introduciendo criterios de crecimiento industrial y programas de reforma de tierras (26).
COREA DEL NORTE	En base a una revolución técnica y rural, el estado industrializará y modernizará la agricultura con el objetivo de eliminar diferencias entre áreas rurales y urbanas, y las diferencias de clase entre trabajadores/as y campesinado (28).
COREA DEL SUR	El Estado recoge el principio de la tierra para quien la trabaja (121). El uso de la tierra debe seguir principios de eficiencia y equilibrio, uso racional tierra agrícola (122). El Estado debe garantizar desarrollo equilibrado entre regiones y proteger intereses de las personas pescadoras y agricultoras, estabilizando precios productos agrarios y pesqueros, manteniendo equilibrio oferta-demanda y mejorando sistemas de distribución y comercialización (123). El Estado también promueve las organizaciones de pequeños y medianos agricultores y agricultoras, así como pescadores y pescadoras (123). El Estado garantiza la protección de los consumidores y la calidad de los productos (124)
SIRIA	Las leyes definen el máximo de propiedad agraria para garantizar la protección de los agricultores y trabajadores agrícolas (16). Especial atención a la salud en el medio rural (47).
EGIPTO	El pueblo debe controlar los medios de producción (Art.24). Reconoce propiedad pública, privada y cooperativa. Incluye un máximo de propiedad de la tierra para proteger al campesinado (Art. 37) Garantiza la participación pequeño campesinado y artesanos con un 80% en los consejos directores de las cooperativas agrarias e industriales (Art.26). Campesinos y trabajadores deben suponer al menos la mitad de los representantes de la Asamblea de los Pueblos (Art. 87) y los consejos locales (Art.162) y la Shoura (en este caso 50% de los 2/3 permitidos- (Art.196)
SÁHARA OCCIDENTAL	El territorio es del estado (Art.14); los bienes públicos (minas, recursos energéticos, agua) son del pueblo (Art. 17)

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
SUDÁN	Reconoce el derecho a un medio ambiente sano y el deber del estado a su protección y la promoción de la biodiversidad (Art.11), así como a un uso sostenible de los recursos naturales. El estado debe garantizar la igualdad de género (Art. 15). Dedica un capítulo a la tenencia de tierras (186-189) Capítulo sobre la explotación de los hidrocarburos debe incluir los intereses de las comunidades locales y empoderamiento local (Art. 190)
ERITREA	Los recursos productivos (tierra, agua) y naturales son del estado (Art. 23) que debe promover un uso sostenible de los mismos (Art. 10) preservando los intereses de las generaciones futuras y asegurando la participación de las personas
ETIOPÍA	Los objetivos económicos no aspiran al crecimiento económico, sino a la distribución equitativa (Art.89)
SOMALIA	En revisión desde 2006 con ayuda de las NNUU. En breve está prevista su publicación
SENEGAL	El Estado garantiza acceso a la salud a personas que habitan el medio rural, especialmente a las mujeres (Art.17)
GUINEA	Nueva constitución de 2010, pero no encuentro texto todavía disponible
SIERRA LEONA	Hace referencia a la autosuficiencia alimentaria a partir de la promoción de la agricultura (Art.7). Permite la toma de tierras para la conservación de los suelos, recursos naturales y desarrollo agrícola si el dueño/a no cumple dicha función (art21)
LIBERIA	Promover la participación de la ciudadanía en aspectos de manejo de recursos naturales (Art. 7) Los recursos minerales pertenecen al estado (Art.22)
TOGO	Reconoce a la ciudadanía y colectivos territoriales el derecho a una redistribución equitativa de las riquezas nacionales (Art. 38). Reconoce los “jefes” tradicionales de las tribus rurales (Art. 143).
NIGERIA	Permite la toma de tierras para la conservación de los suelos (Art. 30). Menciona el acceso a una alimentación adecuada (Art. 16), a una distribución equitativa y evitar la concentración de riqueza en unos pocos(Art.16) El Estado debe proteger el aire, tierra y agua y preservar los valores culturales (Art.20).
GUINEA ECUATORIAL	El estado debe garantizar la propiedad de la tierra al campesinado (Art. 29)
CONGO	Reconoce el derecho inalienable de las y los congoleses a poseer sus riquezas naturales (Art. 54) y al desarrollo social, cultural y económico (Art.55). Establece que la contaminación del ambiente y el mar de origen extranjero es un crimen (Art. 48).
UGANDA	Reconoce la posibilidad de que el sistema político se pueda cambiar por referéndum y esté basado en movimientos políticos de base (movement political system) (Art.70). Reconoce formas tradicionales de propiedad de la tierra (Art. 237). El territorio pertenece al estado (244)

PAÍS	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOBERANÍA ALIMENTARIA CONSTITUCIÓN
KENYA	Garantiza acceso equitativo a la tierra y promueve manejo sostenible territorio (Art.60). Reconoce propiedad comunal (Art. 61, 63). El estado tiene la obligación de proteger el conocimiento indígena, la biodiversidad y los recursos genéticos de las comunidades, promover la participación pública en el manejo del territorio (Art. 69)
BURUNDI	La gestión sostenible de los recursos naturales recae en el estado (Art. 35). El Estado está obligado a favorecer especialmente el desarrollo rural (Art.56)
TANZANIA	Limita la concentración de los beneficios (Art.9) y los recursos nacionales deben encaminarse a la erradicación de la pobreza (Art.9). La gestión sostenible de los recursos naturales recae en el estado (art. 35).
ANGOLA	El territorio es del Estado que debe proteger recursos naturales para beneficio de la comunidad (Art.12). Las tierras son del Estado que debe garantizar el acceso a las mismas por el campesinado (Art.12)
MALAWI	Reconoce el derecho a una vida digna en el medio rural, incluyendo infraestructuras (principios fundamentales, Art. 23-26, 30, 31)
NAMIBIA	Reconoce como valor la biodiversidad de Namibia y la compatibilidad del desarrollo con uso sustentable recursos naturales (Art.20, 95). Tierra, agua y recursos naturales pertenecen al Estado (Art. 100).
BOSTWANA	La tierra puede ser expropiada para desarrollo agrícola o conservación de suelos (art8.5a)
ZIMBABWE	Sección 16. Apunta a una Reforma agraria y reasentamientos campesinos
MOZAMBIQUE	Reconoce la agricultura como la base del desarrollo nacional (Art.39). La tierra pertenece al Estado y todos los mozambiqueños tienen derecho a ella para su uso social (Art.46-48). El estado ha de reconocer la aportación hecha por la pequeña producción a la economía nacional y debe promover su desarrollo reconociendo la creatividad de la gente (Art.44). El consejo de ministros debe promover la producción familiar campesina (Art. 153e)
SUDÁFRICA	Establece el compromiso del estado a una reforma de la tierra y a un acceso equitativo a los recursos naturales y a la tierra (Art. 25) Reconoce las leyes tradicionales y sus líderes, con condiciones (Art.221, 212)
SWAZILANDIA	Buscar un desarrollo equilibrado entre medio rural-urbano, mejorando condiciones vida en medio rural y promover el desarrollo agrícola (Art.59). Los recursos naturales, tierra, agua y minerales son del estado, que debe preservarlos (Art. 210), así como el medio ambiente. Señala el "tema tierra" (Art. 59). Reconoce igual acceso a tierra hombre-mujer para usos domésticos (Art. 211). Prohíbe la privatización del agua (Art. 214)
LESOTHO	La tierra puede ser expropiada para desarrollo agrícola o conservación de suelos (Art.17.4)
MADAGASCAR	Reconoce derechos a tierra, tradiciones y ganado a minorías (Fokonolona, art. 35).

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de las constituciones nacionales.

7. CARTA INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS

El reconocimiento internacional de derechos ligados a la soberanía alimentaria y su trasposición a los niveles nacionales en el marco constitucional constituye, como ya hemos dicho, un elemento clave para el desarrollo de políticas para la soberanía alimentaria. En este camino la Vía Campesina junto a sus aliados y de nuevo de manera especial junto a FIAN Internacional han logrado colocar en el debate internacional una propuesta de Carta Internacional de los Derechos Humanos Campesinos.

El hipotético escenario en el cual lográramos de manera combinada el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación, junto con el reconocimiento o mantenimiento constitucional en su caso de principios rectores de las políticas de estado favorables a la soberanía alimentaria, el desarrollo de otros derechos ya reconocidos como los de los pueblos indígenas y el reconocimiento como tal de los derechos humanos campesinos, nos dotaría de un marco político nacional e internacional muy favorable.

La propuesta de Carta Internacional de derechos humanos campesinos supone un ejercicio de lucidez estratégica por parte del movimiento. No solo supone la toma de conciencia de los derechos que como colectivo se reclaman sino que además implica que el movimiento campesino toma posición política internacional respecto a ellos. Pero además el haber desarrollado la propuesta y haberla logrado colocar en el seno del debate justo en el escenario internacional que le corresponde implica una visión de la realidad internacional inteligente y completa.

El proceso de propuesta, elaboración, discusión y defensa internacional ha sido relativamente rápido. En el año 2002 comienza el debate en el ámbito de la Vía Campesina y en el año 2009 se logra defender ante la Comisión de Derechos Humanos. Varios han sido los elementos que lo han permitido:

La extensión y reconocimiento internacional de la legitimidad de la Vía Campesina como movimiento representativo de los intereses de clase.
El precedente en la lucha por el reconocimiento del derecho humano a la alimentación y en la campaña global por la reforma agraria, temas muy relacionados con el enfoque de la declaración.
La alianza preexistente con FIAN Internacional y la experiencia acumulada de esta organización en la incidencia y cabildeo y su gran conocimiento sobre el tema.
La relación estratégica con los relatores especiales del derecho humano a la alimentación y la apuesta de estos por la defensa de los derechos campesinos y la denuncia de las violaciones a este colectivo a nivel internacional.
La acción sistemática de elaboración de informes paralelos sobre el derecho humano a la alimentación e informes anuales de violaciones de derechos humanos campesinos.
El hecho de que una organización (FSPI de Indonesia) asumiera el trabajo permanente de empujar el tema en el seno del movimiento.

Reproducimos a continuación el proceso recorrido y la situación actual.

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
-Los campesinos y campesinas han sido objeto de violaciones de los derechos humanos desde tiempo inmemorial. En todos los procesos dictatoriales del pasado siglo XX fueron uno de los grupos sociales que más sufrió la represión. -Desde el año 1993 La Vía Campesina lleva denunciando las violaciones de los derechos humanos a comunidades campesinas. -En el año 2000 se pone en marcha la Campaña Global por la Reforma Agraria junto con FIAN internacional y se reportan de forma sistemática cientos de casos de violaciones. -Por su parte FIAN Internacional en su proceso de trabajo para elevar las causas del derecho humano a la alimentación ha hecho lo mismo y se ha coordinado con el relator especial del derecho humano a la alimentación[32] y la vivienda. -La primera formulación de la Carta se remonta a la Conferencia sobre el tema que fue celebrada en Yakarta en el año 2002 y que concluyó con las aportaciones de talleres celebrados durante los años 2001 y 2002.	- El principio de no-discriminación es fundamental en derecho internacional de derechos humanos. Exige que los Estados tomen, al mismo tiempo, medidas legislativas para garantizar la nodiscriminación en derecho – formal o *de jure* – y medidas positivas para garantizar la no discriminación en los hechos – sustantiva o *de facto*. En su observación general 20[33], el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha definido las medidas que los Estados deben tomar para poner fin a la discriminación en la práctica. - El derecho de los campesinos no goza de una protección específica en derecho internacional. Pero los campesinos y las campesinas, como todos los seres humanos, gozan de la protección de los derechos consagrados en los instrumentos generales de protección de los derechos humanos, en particular, el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) (1) y el Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos (PIDCP) (2). Además de esta protección general, las mujeres campesinas y los campesinos indígenas gozan también de la protección acordada, en particular, por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos (3). - A pesar de lo anterior la posibilidad de adopción de una carta de este tipo se concreta siguiendo la fórmula de las Declaraciones y Cartas de Derechos Humanos de colectivos específicos como la	- La Declaración final de Yakarta incluye una llamada a la movilización internacional dirigida a que la A.G de Naciones Unidas apruebe una Convención Internacional sobre los derechos humanos campesinos. Para esta movilización espera contar con el apoyo de las organizaciones aliadas, de gobiernos amigos, de instituciones regionales e internacionales. - Con la creación del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, y la primera sesión de su Comité asesor en agosto de 2008, se habló realmente de los derechos del campesinado por primera vez en las Naciones Unidas. - En mayo de 2008, Olivier de Schutter pidió al Consejo de Derechos Humanos organizar una sesión extraordinaria sobre la crisis alimentaria y las violaciones del derecho a la alimentación. La *primera sesión especial temática* de la historia del Consejo de Derechos Humanos sobre la crisis alimentaria y el derecho a la alimentación tuvo lugar el 22 de mayo. En dicha sesión se adoptó por unanimidad una resolución

[32] *Cf. especialmente los informes de misiones y las comunicaciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación con los Estados, disponibles en línea en www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm, así como las del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda, disponibles en línea en: www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm.*

[33] *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CODESC), Observación general n°20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, par. 2), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, § 8.*

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
-Desde el año 2004[34] la Vía Campesina elabora anualmente informes sobre las violaciones de derechos humanos campesinos en el mundo. -En la IV Conferencia Internacional de la Vía Campesina celebrada en Brasil en el año 2004 se recopiló el trabajo elaborado hasta el momento, y se adoptó como decisión prioritaria de la organización avanzar en la elaboración de la Carta Internacional de Derechos Humanos Campesinos. -Una de las Comisiones de Trabajo a nivel interno en el movimiento ha sido la de Derechos Humanos Campesinos. -En el año 2008[35] en la Conferencia Internacional de Yakarta (Indonesia) celebrada en junio de 2008 fue aprobada la Carta finalmente negociada tras siete años de trabajo interno. -El texto fue ratificado en la reunión del Comité Internacional de Coordinación de la Vía campesina celebrado en Seúl en 2009.	Declaración de derechos de pueblos indígenas o las específicas contra la discriminación a las mujeres. Por lo tanto es muy importante la justificación de la especificidad de la discriminación que en este caso se basa precisamente en los datos de disparidad en el acceso a los derechos reconocidos entre poblaciones urbanas y campesinas. - El primer artículo de la Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos proporciona una definición de campesinado. El término de campesino o campesina puede aplicarse a cualquier persona que se ocupa de la agricultura, ganadería, la trashumancia, las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones similares. Esto incluye a las personas indígenas que trabajan la tierra. El término campesino también se aplica a las personas sin tierra[36]. - El artículo 2 reafirma que los campesinos y las campesinas son iguales y que todos los campesinos tienen derecho a gozar enteramente, en cuanto a colectivo o en cuanto a individuos, de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los otros instrumentos internacionales que conciernen a los derechos humanos (artículo 2, par. 1 y 2). También reafirma que los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las	sobre "el impacto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de la alimentación sobre la realización del derecho a la alimentación para todos". -El 9 de marzo de 2009 un representante de la Vía Campesina fue invitado a expresarse ante el Consejo de Derechos Humanos con ocasión de un debate organizado por el Consejo con la Alta Comisaria de Derechos Humanos, N. Pillay, D. Nabarro, Coordinador del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. -En abril de 2009, la Vía Campesina fue invitada también a la Asamblea General de las Naciones Unidas para dar su opinión acerca de la crisis alimentaria mundial y los medios de solucionarla. La Vía Campesina presentó, entonces, la *Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos* como una solución para responder a la crisis alimentaria[37].

[34] *LVC, FIAN, Violations of peasants's human rights. A Report on Cases and Patterns of Violation 2004; LVC, Annual ReportPeasant Rights Violation, 2005; LVC, Annual Report: Violations of Peasants' Human Rights, 2006.*

[35] *La Vía Campesina (LVC), Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos, adoptada en la Conferencia Internacional sobre los derechos de los campesinos en junio de 2008 en Yakarta, disponible en línea en http://viacampesina.net/downloads/PDF/ES-3.pdf.*

[36] *De acuerdo con la definición [1] de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU FAO 1984, las siguientes categorías de personas pueden considerarse sin tierra, y es probable que se enfrenten a dificultades para asegurar sus medios de vida: 1.Familias de agricultores con poca tierra o sin tierra. 2. Familias no agrícolas en áreas rurales, con poca tierra o sin tierra, cuyos miembros se dedican a diversas actividades como la pesca, la artesanía para el mercado local o la proporción servicios; 3. Otras familias de trashumantes, nómadas, campesinos que practican cultivos cambiantes, cazadores y recolectores y personas con medios de subsistencia parecidos.*

[37] *Cf. Declaración de la Vía Campesina en la Asamblea general de las Naciones Unidas, 6 de abril de 2009, disponible en la página web de la Vía Campesina.*

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS CAMPESINOS. Vía Campesina. Nivel internacional

ORIGEN	CONTENIDO	SITUACIÓN ACTUAL
	personas e individuos y tienen derecho a ser libres de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, a ser libres de las discriminaciones basadas en su situación económica, social o cultural (artículo 2, par. 3). Por último, proclama que los campesinos y las campesinas tienen derecho a participar activamente en la elaboración de políticas, toma de decisiones, puesta en marcha y control de todo proyecto, programa o política que afecte a sus territorios (artículo 2, par. 4). -Sobre el modelo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos, la *Declaración de los derechos de las campesinas y de los campesinos* reafirma los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos. -La Declaración adoptada por la Vía Campesina reafirma el derecho a la vida y el derecho a un nivel de vida satisfactorio (artículo 3), el derecho a la libertad de asociación, de opinión y de expresión (artículo 12) y el derecho a tener acceso a la justicia (artículo 13). Para completarlos, reconoce los nuevos derechos fundamentales siguientes: el derecho a la tierra y al territorio (artículo 4) ; el derecho a las semillas y al saber agrícola tradicional (artículo 5); el derecho a los medios de producción agrícola (artículo 6); el derecho a la información y a la tecnología agrícola (artículo 7); la libertad de determinar los precios y el mercado para la producción agrícola (artículo 8); el derecho a la protección de los valores agrícolas (artículo 9); el derecho a la diversidad biológica (artículo 10) y el derecho a la conservación del medioambiente (artículo 11).	-En marzo de 2009, con motivo de la discusión de las recomendaciones formuladas por el Comité Asesor, tuvieron lugar una serie de intensos debates en el Consejo de Derechos Humanos. Varios Estados latino-americanos estaban a favor de realizar un estudio sobre la crisis alimentaria, el derecho a la alimentación y los derechos de los campesinos, pero otros Estados (sobre todo los occidentales) se opusieron. El compromiso al que llegaron, expresado en la resolución 10/12 del Consejo de Derechos Humanos del 20 de marzo de 2009, fue encargar un estudio al Comité Asesor sobre "la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación, en el que indique las buenas prácticas en materia de políticas y estrategias de lucha contra la discriminación" (par. 36). -El estudio elaborado por Ziegler fue presentado en marzo de 2010 ante el Consejo de Derechos Humanos. El segundo de los documentos elaborados y presentados fue "los campesinos y el derecho a la alimentación" A partir de este momento el Consejo podría recomendar estudiar la propuesta de la Vía Campesina.

BIBLIOGRAFÍA

- Gray, K.R. *Right to food principles vis à vis rules governing international trade*. British Institute of International and Comparative Law. Londres, 2003.
- Kennedy, E. *Qualitative measures of food insecurity and hunger. En: FAO Proceedings – measurement and assessment of food deprivation and undernutrition*, pp.165-180. International Scientific Symposium, Roma: 26 – 28 de junio de 2002. FAO. Roma, 2003.
- Künneman, R. *From legislative framework to framework legislation. International Working Paper*. FIAN Internacional. Heidelberg, 2002.
- Künneman, R., Yakpo, K., Pabst, S.,Wolpold-Bosien, M. *Implementing the right to food in South Africa: from legislative framework to framework legislation*. Right to Food Seminar, Johannesburg, 7 - 8 Marzo 2003. International Working Paper. FIAN Internacional. Heidelberg, 2003.
- Mechelem, K. *Harmonizing trade in agriculture and human rights: options for the integration of the right to food into the agreement on agriculture*. Max Planck Yearbook of United Nations, 10: 127–190. 2006.
- Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. FAO. Roma, Septiembre 2010.
- Lidija Knuth and Margret Vidar. *Constitutional and legal protection of the right to food around the world*. FAO. Roma, 2010.
- Christophe Golay. *Los derechos de los campesinos. Centro Europa – Tercer Mundo*. Ginebra, Septiembre 2009.
- Vía Campesina. *Carta Internacional de los derechos campesinos*. Yakarta, 2008.
- FAO. *Directrices voluntarias en apoyo a la aplicación para una realización efectiva del derecho humano a la alimentación*. Roma, noviembre de 2004. Publicado 2005.
- *Explicación e interpretación de las directrices voluntarias por el derecho a la alimentación*. Campaña por el derecho a la alimentación. Prosalus – Caritas Española – Veterinarios Sin Fronteras. Madrid, 2004.
- *Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales*. Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008.
- Comisión de Derechos Humanos. ECOSOC. *Observación General Nº 12. Derecho humano a la alimentación adecuada*. Ginebra, 2000.
- FIAN Internacional y Vía Campesina. *Informe sobre violaciones de derechos humanos campesinos*. Año 1999, 2000, 2001 y 2002.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPÍTULO IV.
LAS LEYES MARCO
Nueva estrategia para el impulso de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

2. SOBRE LA FORMA Y EL CARÁCTER JURÍDICO DE LAS LEYES MARCO 6

3. LEYES MARCO SORBE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA APROBADAS Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN APROBADAS EN CADA CONTINENTE 8

4. ANÁLISIS INTERNO DE LAS LEYES MARCOSOBRE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN APROBADAS 17

- 4.1 DISPOSICIONES GENERALES
- 4.2 ALCANCE GENERAL DE LAS LEYES
- 4.3 DEFINICIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES MARCO
- 4.4 PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LAS LEYES MARCO
- 4.5 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

5. INSTITUCIONALIDAD DERIVADA DE LAS LEYES MARCO 32

- 5.1 LA AUTORIDAD COMPETENTE
- 5.2 FUNCIONES ASIGNADAS

6. RECURSOS ECONÓMICOS 36

7. COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES MARCO CON EL RESTO DE LA LEGISLACIÓN 37

8. RECURSOS Y JUSTICIABILIDAD 39

9. VIGILANCIA 39

10. PROPUESTAS LEGALES PROMOVIDAS Y PRESENTADAS POR LAS ORGANIZACIONES SOCIALES 39

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco años se ha producido un hecho significativo de avance; varios países como Ecuador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Mali, Sudáfrica, Brasil, Salvador, Costa Rica o Indonesia han aprobado Leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Otros países también han emprendido iniciativas relacionadas con el ejercicio del derecho a la alimentación y aunque no cuenten aún con legislación específica para estos fines se ha comenzado la discusión encaminada a la elaboración. El instrumento de las Leyes marco se ha ido imponiendo poco a poco y puede constituir un elemento claro de avance. Sin embargo en este proceso existen muchas puntualizaciones que es necesario hacer. Las leyes se enuncian como Leyes de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en muchos casos, en otros casos como leyes de seguridad alimentaria y en otros como leyes que crean el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. El desarrollo que cada una de ellas hace del concepto de soberanía alimentaria es muy variado como veremos, pero en todo caso, todas ellas abordan el desarrollo de su contenido desde un enfoque de derechos humanos apoyándose en el reconocimiento internacional del derecho humano a una alimentación adecuada para desde este marco jurídico plantear la ley.

Según el Artículo 2.1 del PIDESC, cada uno de los Estados Partes tiene la obligación de "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la *adopción de medidas legislativas* (subrayado fuera del texto), la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". En última instancia, a cada uno de los Estados Partes del PIDESC le corresponderá determinar la categoría jurídica que otorgará a estas disposiciones, en este caso el derecho a la alimentación, en el contexto del ordenamiento legal del país. Si bien podemos decir que los derechos reconocidos en el PIDESC son directamente aplicables por los Estados signatarios, la experiencia acumulada nos dice que es necesaria alguna actuación concreta por parte de los Estados que traduzcan estos derechos al ordenamiento jurídico nacional.

Dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, las disposiciones de un tratado internacional pueden convertirse en ley del país ya sea a través de la "incorporación automática", mediante la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e inmediata, o de la "incorporación legislativa", a través de la cual las disposiciones de un tratado no tendrán carácter vinculante a menos que sean aplicadas mediante la legislación interna. En algunos Estados, la aplicación interna de un tratado internacional se lleva a cabo a través del método de la transformación, es decir, enmendando las leyes internas correspondientes para que éstas concuerden con las obligaciones del tratado. Algunos países también aplican un enfoque dualista/monista combinado.

En el plano interno, la estrategia jurídica que se considere adecuada para aplicar el derecho a la alimentación dependerá de la coyuntura del país y el conjunto de políticas, instituciones y marcos jurídicos específicos existentes. En algunos países, las actuales disposiciones constitucionales, junto con la legislación sectorial vigente, podrían ser suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de toda persona dentro de su jurisdicción. En otros países, en tanto, podría ser necesario elaborar una ley marco especial para el derecho a la alimentación antes de incorporarlo a las leyes pertinentes en materia de este derecho.

El conjunto de acontecimientos descritos y su traducción en avances concretos en el reconocimiento del derecho a la alimentación han favorecido el desarrollo de una **"práctica legislativa nacional"** concreta que se ha ido extendiendo poco a poco en muchos países de

forma que hoy somos capaces de poder analizar la forma en la que se desarrolla y las buenas y malas experiencias. Esta práctica legislativa nacional incluye varios pasos concretos:

1. **Reconocimiento constitucional** del derecho a la alimentación.
2. Elaboración y aprobación de una **Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación**, y que en algunos casos incluye en el título las palabras soberanía alimentaria y en muchos casos incluye la seguridad alimentaria y nutricional.
3. La definición de un **Sistema Nacional** sobre derecho a la alimentación. Este sistema implica la definición institucional de las competencias y la arquitectura orgánica necesaria para el desarrollo de la ley marco. El título incluye en muchos casos las palabras seguridad alimentaria y en algunos casos soberanía alimentaria.
4. La definición de **una Estrategia Nacional** para el desarrollo del derecho a la alimentación.
5. Por último la **evaluación de la compatibilidad de las leyes sectoriales** afectadas con el contenido del derecho humano a la alimentación. Este último paso pocos Estados lo han dado aunque sin duda es definitivo para la coherencia interna del sistema jurídico.

En este capítulo nos vamos a detener en el análisis de esta práctica legislativa nacional construida a partir del reconocimiento constitucional y que se ha traducido en la mayoría de los casos en la adopción de una Ley Marco que trae consigo el avance en los siguientes pasos. Es quizás en los procesos de elaboración de estas leyes marco y en su aprobación donde más avances detectamos a nivel internacional en la adopción de políticas marco para la soberanía alimentaria. Sobre este punto debemos hacer de entrada varias consideraciones.

A partir del análisis de todas las leyes marco elaboradas y aprobada podemos hacer una primera clasificación: por un lado tenemos leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Son leyes desarrolladas sobre todo en América latina y su contenido recoge básicamente la configuración de un sistema nacional marco que permita el desarrollo de políticas públicas coordinadas en este sentido. Por otro lado tenemos leyes de Orientación o Planificación Agrícola aprobadas sobre todo en algunos países africanos como Mali, Níger, Namibia, Sudáfrica o Uganda y que aunque recogen aspectos esenciales similares a las anteriores relativos al sistema institucional, al reconocimiento del derecho a la alimentación, los principios de la soberanía y seguridad alimentaria, están estructuradas más desde la concepción de una ley marco para el sector productivo agropecuario. Este tema es de sumo interés y probablemente a nosotros nos sea de mucha utilidad. Por ello hemos decidido analizar en este capítulo las del primer grupo y tomar tres ejemplos del segundo grupo con la intención de hacer un análisis comparativo, pero además dedicaremos un capítulo exclusivo a analizar las leyes marco de orientación agropecuaria sobre todo por el carácter de respuesta continental desde África.

Además de este primer aspecto existen otros elementos de las leyes marco que analizaremos detenidamente a lo largo del texto:

- Por una parte si bien parece que es América Latina el continente donde más se ha avanzado, debemos decir que el proceso es similar en África y en Asia aunque desde luego todavía no se alcance un nivel de concreción tan amplio como en el continente americano. Las circunstancias en las que se avanza sí son similares y tienen que ver con determinados factores políticos, económicos, y sociales que confluyen en un grupo de países de cada continente que facilitan la extensión al resto del continente.

- En muchos casos el esfuerzo de las organizaciones sociales y campesinas, indígenas o de comunidades pesqueras se ha centrado en la elaboración de estas leyes marco y en el ejercicio de una incidencia política muy fuerte en este nivel que implica la construcción de una alianza social amplia, la elaboración y discusión interna de la propuesta, las

acciones de movilización y comunicación, la relación con el ámbito gubernamental y la negociación final de los textos definitivos. El esfuerzo en la propuesta de estos instrumentos legales tiene elementos positivos pero también riesgos concretos ligados al propio carácter de las leyes marco.

- En general la aprobación de las leyes marco se consigue en un contexto de avance del reconocimiento institucional y político del derecho humano a la alimentación, en pocas ocasiones, aunque sí que las hay, en un contexto de reconocimiento de la soberanía alimentaria en casos como Ecuador, Bolivia o Nicaragua. Sin embargo, y este es uno de los aspectos en los que a nivel estratégico se podría discutir, tal y como se ha desarrollado el contenido del derecho a la alimentación existe un grado de coincidencia muy alto en las cuestiones de fondo. Esto hace que por un lado las organizaciones sociales que defienden la soberanía alimentaria empujen de forma decidida por esta puerta, y por otro lado, el que los Estados reconozcan y desarrollen el derecho a la alimentación permite discutir de forma mucho más amplia y abrir debates antes cerrados.

- Está claro que la aprobación de las Leyes marco sin más tiene una efectividad limitada y que el desarrollo de un Sistema Nacional o una Estructura Nacional acorde y por otro lado la elaboración de la Estrategia Nacional y por último la evaluación de la compatibilidad legal del resto de normas con el contenido de la ley marco son elementos necesarios para el éxito de la estrategia política global. Sucede que el siguiente paso concretado en la definición de un Sistema nacional o estructura nacional es algo a lo que no siempre se le da suficiente importancia por parte de las organizaciones sociales y sin embargo determinará la posibilidad de trabajo o no una vez que la Ley Marco está aprobada.

Sin embargo del análisis de las mismas podemos decir que aunque en gran medida todas comienzan por afirmar como principal objetivo la realización de la soberanía alimentaria o del derecho a la alimentación, en la mayoría de los casos son leyes que se centra en la creación de instituciones encargadas de adoptar o implementar las políticas de Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional o estipula los medios para crearlas. En la mayoría de los casos las leyes examinadas no incluyen una definición clara de la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación y tampoco estipulan explícitamente los recursos judiciales a los que se puede recurrir en caso de una presunta violación de este derecho. Son en general leyes que requerirán de otros instrumentos legales (reglamentos, decretos para desarrollar su contenido) y que desde luego exigen la elaboración de estrategias nacionales y planes operativos para traducir sus contenidos. Por último, en muy pocas ocasiones se ha hecho una evaluación de compatibilidad con el resto de la legislación sectorial afectada.

La unidad sobre el derecho a la alimentación de la FAO y también las principales organizaciones especializadas en el tema inciden sobre la importancia de una serie de cuestiones previas a la elaboración de una Ley Marco. Estas cuestiones se plantean como deficientes en la mayoría de los procesos analizados para la elaboración de este análisis:

- Realizar y desarrollar un buen diagnóstico de partida encaminado al objeto de la ley. Este diagnóstico incluye un análisis a partir de estudios y datos disponibles de la realidad de la producción agropecuaria del país, tanto de los datos micro como macroeconómicos, de los distintos grupos sociales y de la importancia que tiene cada uno de ellos en la realidad productiva nacional, de los diversos modelos de producción y sistemas productivos y de sus limitaciones, estrangulamientos y oportunidades. Es importante también haber analizado el marco legislativo y analizar las medidas existentes y los grupos a quienes benefician para a partir de este punto poder definir de manera clara y coherente los

objetivos perseguidos. De la misma forma es importante analizar el funcionamiento de la cadena de producción – distribución de alimentos y el papel que cada uno de los agentes desempeña en el proceso. Para terminar es necesario determinar los grupos sociales que tienen problemas en el acceso a los alimentos y las causas existentes.

- Diseñar y consensuar con las organizaciones sociales legitimas un proceso de participación real. Las leyes que incluimos y analizamos en este capítulo son de especial trascendencia en los países donde se aprueban y significan de manera efectiva la apuesta pública por la soberanía alimentaria. En la mayoría de las ocasiones las propuestas de ley han sido elaboradas desde las organizaciones sociales en el marco de una alianza social amplia pero muy comprometida con el tema en cuestión y en cierta forma homogénea a nivel ideológico. Estas propuestas han sido presentadas en muchas ocasiones en contextos políticos favorables a este tipo de leyes, pero una ver presentadas los gobiernos han tenido que discutirlas con el resto de las fuerzas políticas y sobre todo con el resto de los intereses afectados y en este camino, la falta de un diseño del proceso y un acuerdo entre la ciudadanía y el gobierno implica falta de claridad y dificultades en el avance. En otras ocasiones ha sido la iniciativa de algunos gobiernos la que ha encendido la posibilidad y de manera casi discrecional ha creado el órgano consultivo pero sin abrir de manera real la participación de todas las organizaciones o grupos interesados.

- Calcular el impacto de la ley en términos financieros. La posibilidad de elaborar y de que sea aprobada una ley de este tipo genera enormes expectativas y es necesario dar los pasos de manera que la efectividad de la misma sea lo más alta posible. Uno de los temas en los cuales existe mayor debilidad es en la parte financiera. Si bien como veremos todas las leyes incluyen un capítulo dedicado a la financiación y donde se prevén las fuentes de financiación de las mismas, no existe un cálculo económico del impacto de la ley en términos amplios y analíticos que se haya realizado previamente. Calcular los beneficios económicos, el ahorro del Estado, la liberación de otros gastos por efecto de los logros alcanzados es un camino. Otra vía necesaria es analizar en términos concretos la disponibilidad presupuestaria y sobre todo las vías alternativas que por el cambio de la fiscalidad puede generar recursos extras. Al mismo tiempo es necesario calcular el impacto negativo en determinados sectores económicos y sociales que se verán perjudicados por la ley y su efecto sobre los recursos del Estado.

2. SOBRE LA FORMA Y CARÁCTER JURÍDICO DE LAS LEYES MARCO

El CESCR, en su OG 12[1], invita a los Estados Partes a adoptar la "ley marco" como principal instrumento para la aplicación del derecho a la alimentación. El término "ley marco" es un mecanismo técnico usado generalmente para legislar materias multisectoriales de manera más consistente, coordinada e integral. La legislación marco, a pesar de que define el marco global de acción, no describe en gran detalle las áreas que regula, sino que más bien fija los principios y obligaciones generales, para dejar su implementación en manos de las normas de ejecución y delegar en las autoridades correspondientes la definición de medidas específicas que deberán adoptarse para cumplir estas obligaciones, generalmente dentro de un plazo determinado. Dichas medidas incluyen los instrumentos subsidiarios, las normas y decisiones administrativas, los cambios en las políticas de Estado y los mecanismos de financiamiento. Al definir dichas medidas, las autoridades deben actuar en conformidad con los principios y condiciones estipuladas en la ley marco. Sin embargo, es posible que existan países que no conocen o no emplean comúnmente este mecanismo legislativo. Estos países podrían optar

[1] *OG Nº 12 del CESCR. El texto completo se puede consultar en la página web creada al efecto www.righttofood.org. La Observación General Nº 12 completa y los informes pueden consultarse en el espacio de la FAO sobre derecho humano a la alimentación www.fao/righttofood.org*

por formular una ley especial en materia del derecho a la alimentación que contenga disposiciones más pormenorizadas sobre todos los aspectos y dimensiones pertinentes de su contenido o introducir este concepto inédito y, al mismo tiempo, formular la legislación o normativa subsidiaria para implementarlas.

La ley marco, debido a que está formulada para abarcar esta área temática integralmente y garantizar el *derecho humano a la alimentación, servirá de norma de referencia*[2] para el país en materias relativas a la alimentación. Por lo tanto, el lugar que ocupe la ley marco dentro del ordenamiento jurídico interno es esencial para su eventual interpretación y cumplimiento debido a su interrelación con las demás leyes sectoriales que afectan al ejercicio de este derecho. En un ordenamiento jurídico interno que establece la superioridad de determinadas leyes con respecto a las leyes ordinarias[3] la ley marco para la soberanía alimentaria o la Ley Marco para el derecho a la alimentación deberían de gozar de un rango superior. Esto garantizará que, en caso de conflicto con la disposición de alguna otra ley que podría ser incluso más específica, las disposiciones de la ley marco tendrán prevalencia. Además, la adopción y posteriores modificaciones de una ley "superior" de esta naturaleza generalmente requieren de una amplia mayoría en el Congreso, lo que asegura una mayor estabilidad a este tipo de legislación.

En el caso de que el derecho a la alimentación esté reconocido en la Constitución, las limitaciones estipuladas en la legislación sectorial podrían ser impugnadas en virtud de las disposiciones constitucionales pertinentes. El resultado de una impugnación de esta naturaleza estará sujeto, sin embargo, a la interpretación que haga el juez que deba pronunciarse sobre el caso. Siempre y cuando se le otorgue un rango superior en el ordenamiento jurídico interno. Más difícil es calibrar la preeminencia de una ley marco que viene a desarrollar un principio de la política del Estado como puede ser en algunos casos la soberanía alimentaria o el progreso de la clase campesina. Lo que sí que podemos decir es que una ley marco sobre el derecho a la alimentación o sobre la soberanía alimentaria servirán de orientación para todas las instituciones del Estado a la hora de aplicar o ejecutar acciones de cualquier tipo.

El rango jurídico de la ley marco en los Estados federales y en ciertos Estados descentralizados podría suscitar cierta preocupación debido al conflicto que se puede producir con el gobierno central: si las autoridades subnacionales (estatales/ provinciales/regionales) ejercen competencias sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, Canadá) y el gobierno central adopta una ley marco nacional relativa al derecho a la alimentación, esto podría considerarse un acto ultra vires, es decir, que se extralimita de las funciones otorgadas al ejecutivo federal. Por el contrario, si determinadas autoridades subnacionales adoptan leyes de manera autónoma a nivel subnacional (con la probabilidad de que algunas no adopten ninguna ley al respecto) existirá la posibilidad de crear diferentes niveles de protección del derecho a la alimentación en el país. Sin embargo, al final, el nivel de protección tendrá que medirse en función de las obligaciones internacionales a las que está sujeto el país.

[2] *Guide on legislation for the right to food. Dubrovka Bojic y Margret Vidar. Roma. FAO 2010*
[3] *En algunos países son las Leyes Orgánicas las leyes previstas de manera específica para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas o para las cuestiones fundamentales del estado.*

3. LEYES MARCO SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN O SEGURIDADES ALIMENTARIAS Y NUTRICIONALES APROBADAS EN CADA CONTINENTE

Antes de continuar con el análisis interno y de las propuestas desarrolladas por las organizaciones recogidas en el último punto del capítulo, consideramos importante tener una imagen lo más clara posible de la situación actual para poder luego calibrar los avances que representan su aprobación.

En las tablas recogeremos tanto las leyes marco aprobadas como las estrategias o programas nacionales tanto los emanados de las leyes marco como aquellos que no están referenciados a ninguna ley[4]. El objetivo de hacerlo así es poder reconocer más claramente la situación actual.

[4] Para la elaboración de estas tablas y el análisis de las leyes marco, así como de las estrategias nacionales y planes nacionales hemos utilizado dos bases de datos disponibles en FAO dentro del sitio de la unidad del derecho a la alimentación. www.fao/righttofood.org. Las dos bases de datos son: Base de datos legislativa. Centro de conocimiento. www.fao/righttofood.org/kc/legal_about y la segunda base está dedicada a las estrategias nacionales y se accede a ella www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice_strategylist_.htm

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Soberanía Alimentaria	Ecuador	Ley Orgánica de régimen de la soberanía y seguridad alimentaria	2008-2009	Declaración de seguridad alimentaria y nutricional del Congreso aprobada en el año 1998 generó un política de Estado activa y en vigor desde este año.
	Nicaragua	Ley de Soberanía y Seguridad Nacional. Ley Nº 693 de 16 de julio de 2009	2007 - 2009	Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010 y Programa Hambre Cero 2007.
	Bolivia	Ley de revolución productiva agropecuaria comunitaria 26 de junio, (conocida como la Ley de soberanía alimentaria y los derechos de la tierra para el buen vivir)	2009 - 2011	Sin política específica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero sí se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 y el Programa Desnutrición Cero. Las organizaciones del Pacto de Unidad con asesoramiento externo prepararon una propuesta de anteproyecto de ley sobre soberanía alimentaria y derechos de la madre tierra para vivir bien. Esta propuesta ha sido revisada en diversas ocasiones con el gobierno hasta que en el año 2011 se promulgó la ley actual en el mes de junio.
	Costa Rica	Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional	2005 - 2011	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2010.
	Paraguay	Ley Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008 - 2008	A partir de la ley se elaboró y promulgó por decreto del mes de julio de 2009 el Plan nacional de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional asesorado por la FAO y que además ha contado con una amplia participación.
	Venezuela	Ley orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria	2007- 2008	Estrategia nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional 2004.

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Proyectos de ley en soberanía alimentaria en el Congreso	El Salvador	Proyecto de ley del Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008	2008	Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2003 y un Plan Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006. En el año 2010 y 2011 se ha reactivado la discusión y está a punto de ser aprobada.
	México	Proyecto de ley de planeación de soberanía y seguridad Agroalimentaria y nutricional	2005	No tiene una política específica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero se menciona en la política de desarrollo social 2007-2012. Estrategia Nacional para reducir el sobrepeso. Está a punto de ser aprobada la ley.
Proyectos de ley sobre derecho alimentación	Bolivia	Proyecto de ley marco de la política boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada	2009	Ya mencionado.
	Perú	Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada	2008	Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005 – 2015.
Leyes de seguridad alimentaria y nutricional	Argentina	Ley programa nacional de alimentación y nutrición	2002 - 2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2003.
	Brasil	Ley orgánica sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional	2005 - 2006	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional.
	Guatemala	Ley sistema de seguridad alimentaria y nutricional	2003 - 2005	Plan Estratégico Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2007-2016.

PAISES DE AMERICA LATINA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
	Honduras	Ley Marco sobre seguridad alimentaria y nutricional	2007 - 2011	Inicialmente se planteó como una Ley Marco por el derecho a la alimentación. Con el golpe de Estado se paralizó y solo se reanudaron las conversaciones en el año 2010. En marzo de 2011 el gobierno de P.Lobo aprueba la ley con esta formulación motu propio y con muchas críticas de las principales redes. Honduras cuenta con una Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005 -2015 con varios programas muy positivos que fueron paralizados con el nuevo gobierno
	México	Distrito Federal (DF): Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008 - 2009	Ya mencionado
Proyectos de ley sobre seguridad alimentaria y nutricional	Argentina	Provincia de Neuquén: Proyecto de Ley del Sistema Integral de Seguridad Alimentaria	2009	Ya mencionado
	Colombia	Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2008.
	Panamá	Proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005	Plan Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobado en el año 2000 y que se revisa anualmente.
	República Dominicana	Proyecto de Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	Sin una política específica Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero sí se menciona en el plan estratégico de salud 2008-2009. Este proyecto de ley está totalmente parallizado.

Fuente. Elaboración a partir de las bases de datos legislativas de la FAO. www.fao.org/righttofood.org/incomes

Destaca entre los países que no han planteado leyes marco de ningún tipo el caso de Haití que si bien tiene una Estrategia Nacional de reducción de la pobreza y existe una alianza muy activa que plantea la necesidad de avanzar en la soberanía alimentaria nacional – la producción nacional y el derecho a la alimentación, no se producen apenas avances desde el gobierno. Tampoco cuentan con leyes marco países como Chile y Uruguay.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Planificación y orientación agrícola	Argelia	Ley 08-16 sobre la orientación agrícola	2008	Política de renovación agrícola y rural 2010-2014. Tiene como objetivo la seguridad alimentaria mediante la producción agrícola, fomentando la incorporación jóvenes, respetando las especificidades agrícolas locales, valorizando y protegiendo los recursos genéticos, el agua, fomentando la participación y modernizando e intensificando.
	Mali	Ley 06-045 de orientación agrícola	2006	Tiene como objetivos el derecho a la alimentación y la Soberanía Alimentaria (en MMPP apuesta por modernización). Art.24 promueve acceso a tierra por grupos marginados (mujeres y otros), Art.46 jóvenes en agricultura. Acceso a tierra, agua y otros recursos naturales. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (2006 a 2015).
	Senegal	Ley de orientación agro-silvo pastoril	2006	Reconoce la Soberanía Alimentaria (Art. 6) como objetivo y forma de erradicar la pobreza rural mediante apoyo a campesinado, con políticas de desarrollo rural integral. La estrategia que se denomina “Ofensiva agropecuaria por la dignidad” tiene el objetivo de alcanzar la soberanía alimentaria.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
				Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza con objetivo de la seguridad alimentaria. Programa de refuerzo de la nutrición que garantiza el derecho a la alimentación.
	Eritrea	Ley de desarrollo productivo agropecuario.	2005	Tienen una política de seguridad alimentaria basada en autosuficiencia a nivel de declaraciones pero no encuentro las normativas correspondientes. Se mencionan: Estrategia de seguridad alimentaria (2004). Plan de desarrollo agrícola 2007-2010 (modernización producción, irrigación, para seguridad alimentaria local)
Leyes o proyectos de ley en soberanía alimentaria en el Congreso				
Leyes o Proyectos de ley derecho alimentación				
Leyes o proyectos de seguridad alimentaria y nutricional	Mauritania	Ley Nacional de Seguridad alimentaria.	2005	Incluye el acceso a la alimentación y al agua potable (Art.1) y el desarrollo rural como un pilar fundamental (Art.11). Se desarrolla en la Estrategia nacional 2000-2015, que incluye apoyo a pequeña producción y artesanal, apoyo a comercialización, desarrollo de servicios sociales en el medio rural y electricidad, aunque hablan de sedentarización de pueblos nómadas. En la agricultura apuesta por extensión de la irrigación. Crean un comisariado de seguridad alimentaria (decreto n° 192-2008) con una visión asistencialista y contra la malnutrición infantil.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
	Sudafrica	Ley de seguridad alimentaria y nutricional	2004	No ha desarrollado ningún plan nacional ni estrategia nacional para desarrollar la ley. Sin embargo si que ha desarrollado la normatividad para reconocer los derechos comunales sobre la tierra y ha legislado sobre la tenencia y seguridad jurídica de la tierra
	Madagascar	Ley de política de seguridad alimentaria	2006	Esta ley surge de Plan de acción e inversión en seguridad alimentaria de julio de 2007 en vigor hasta finales de 2011.
	Uganda	Ley sobre seguridad alimentaria y nutricional	2009	Política sobre seguridad alimentaria y nutricional aprobada en el año 2003 y una Estrategia Nacional y Plan de inversiones para la seguridad alimentaria y Nutricional aprobados en el año 2004.
Estrategias Nacionales, políticas nacionales o planes nacionales sobre seguridad alimentaria en países que no cuentan con leyes sobre la materia	Tanzania			Programa Nacional para el desarrollo del sector agropecuario.2006. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. 2006 – 2010.
	RD.Congo		2008	Programa Nacional para la seguridad alimentaria 2008 – 2012.
	Namibia		2008	Programa Nacional de seguridad alimentaria 2008 – 2013.
	Mozambique			Estrategia y Plan de acción e inversiones para la seguridad alimentaria y nutricional 2008 – 2015.

PAISES DE AFRICA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO				
SITUACIÓN	**PAÍSES**	**NOMBRE DE LA LEY**	**AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN**	**ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL**
	Liberia		2008	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional 2008 - 2013 .
	Burkina Fasso		2008	Programa Nacional por la seguridad alimentaria y nutricional 2008 – 2013.
	Kenia		2008	Estrategia Nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional 2008. Aprobada en el año 2009 y en vigor hasta el año 2014.

Fuente. Elaboración propia a partir de las bases de datos disponibles de laFAO sobre estrategias nacionales y legislación nación. www.righttofood.org

Merece la pena anotar algunas cuestiones básicas:

- Constatar el bajo nivel de desarrollo legislativo existente en la materia en los países africanos. Dentro del continente además existen contrastes importantes puesto que salvo Argelia, ningún país del Norte de África ha desarrollado legalmente sus opciones respecto al tema. Es destacable como ningún país ha desarrollado una ley o proyecto de ley sobre soberanía alimentaria, y tampoco sobre derecho a la alimentación. El desarrollo legislativo se orienta en dos caminos: leyes de planificación y/o orientación agrícola y tan solo en dos casos leyes de seguridad alimentaria y nutricional que recogen además en su interior el derecho a la alimentación.
- Las leyes de orientación agrícola sí que constituyen leyes marco puesto que hacen un planteamiento global del sector estableciendo principios y objetivos rectores de las políticas que se definan. Estas leyes son interesantes como leyes marco, sin embargo requieren un desarrollo normativo puesto que la materia sobre la que versan es amplísima.
- Destaca un número de países que sobre todo desde el año 2007 y 2008 han elaborado con apoyo de la FAO Planes o Estrategias Nacionales de seguridad alimentaria y nutricional que incluyen algunas de ellas planes de inversión y programas dirigidos directamente al sector agrícola familiar. Estos Planes y Estrategias han sido desarrollados con el apoyo de la FAO en el marco precisamente del apoyo técnico del PESA. En muchos casos los programas son elaborados como apoyo técnico con la intención de que los gobiernos tengan un marco político de actuación a través del cual haber sistematizado todos los programas y proyectos y por otra parte haber concretado las necesidades de financiación frente a donantes externos.

PAISES DE ASIA QUE CUENTAN CON UNA LEYES MARCO DE SOBERANIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL O ESTÁ EN PROYECTO

SITUACIÓN	PAÍSES	NOMBRE DE LA LEY	AÑO DE INICIO Y APROBACIÓN	ESTRATEGIA O PLAN NACIONAL
Leyes de Planificación y orientación agrícola	Kazajstán	Ley sobre regulación y desarrollo del sector agropecuario y de las zonas rurales	2005	
	Filipinas	Ley de modernización del sector agropecuario y pesquero	2005	
Leyes o proyectos de ley en soberanía alimentaria				
Leyes o proyectos de ley derecho alimentación				
Leyes o proyectos de seguridad alimentaria y nutricional	Indonesia	Ley 68/2002 de 30 de diciembre de seguridad alimentaria	2002	Programa Nacional descentralizado de apoyo a la seguridad alimentaria (2006 – 2015)
Estrategias Nacionales, políticas en países que no cuentan con leyes	Bangladesh			Política Nacional Alimentaria 2006.
	Cambodia			Marco estratégico para la seguridad alimentaria y nutricional (2008 a 2012)

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de la FAO sobre legislación

4. ANÁLISIS INTERNO DE LAS LEYES SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Tal y como hemos expuesto, progresivamente diversos países han aprobado o elaborado proyectos de Leyes marco encaminadas a hacer avanzar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación y en ocasiones el logro de la soberanía alimentaria o la seguridad alimentaria y nutricional. Sobre la base del análisis de las leyes o proyectos de ley de Argentina, Brasil, Bolivia (Estado plurinacional), Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Malawi, Mali, Nicaragua, Perú, Sudáfrica, Uganda y Venezuela podemos sacar unas conclusiones sobre el contenido y la efectividad de estas leyes.

La FAO en una publicación titulada "Guía para la legislar sobre derecho a la alimentación"[5] ha elaborado una tabla de sumo interés que recoge a modo de preguntas una metodología útil para analizar estas leyes. La guía de preguntas si bien sigue los aspectos esenciales que se recoge en la Observación General Nº 12 y en las Directrices Voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho a la alimentación podemos ampliarla añadiendo algunas otras cuestiones básicas para el logro de la soberanía alimentaria.

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Jerarquía jurídica	-¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país? -¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
Título	-¿Aparece "soberanía alimentaria o 'derecho a la alimentación' en el título de la ley y en qué orden o relación?
Objetivos y metas establecidas	-¿Cuál es el propósito y objetivo de la ley? ¿Se encuentra entre ellos el ejercicio del derecho humano a la alimentación? ¿Especifica la ley que el propósito y objetivos deberán alcanzarse en conformidad con los principios de los derechos humanos?
Definiciones	-¿Incluye términos como "soberanía alimentaria" 'seguridad alimentaria', 'seguridad nutricional', 'adecuación', 'disponibilidad', 'vulnerabilidad', "acceso" etc.? -¿Concuerda la definición empleada para la soberanía alimentaria con la manejada por las organizaciones sociales y la del derecho a la alimentación con el derecho internacional? ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave? ¿Falta algún término relevante por definir?
Principios de derechos humanos	-¿Incluye una sección sobre los principios fundamentales que deben regir las acciones de todos los órganos del gobierno encargados de su implementación? ¿Forman parte de dichos principios la participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, Estado de derecho/recurso? ¿Cómo han sido definidos en la ley? ¿Se exige en la ley explícitamente que las autoridades públicas a cargo deban ejercer sus funciones en conformidad con los principios establecidos?
Principios de derechos humanos y disposiciones sustantivas	-¿Se hacen efectivos los principios de derechos humanos en las disposiciones sustantivas de la ley y no sólo en la sección de principios? ¿De qué manera se hacen efectivos estos principios a lo largo de la ley, en que elementos nos apoyamos para hacer esta valoración?

[5] *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar y con la valiosa contribución de Lidija Knuth. Aportes significativos fueron proporcionados por Isabella Rae. FAO Roma.2010*

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Disposiciones sustantivas	-¿Se incluye una explicación más profunda de sus elementos (accesibilidad, disponibilidad, estabilidad, adecuación y utilización)? ¿Se establece también el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre?
Limitaciones	-¿La ley contiene cláusulas restrictivas o limitaciones? ¿La redacción de la ley refleja las limitaciones que estipula el PIDESC para el caso de los derechos humanos? ¿Qué otras limitaciones establece la ley para el desarrollo de la soberanía alimentaria en su caso?
Derecho a no sufrir discriminación	-¿Está incluido de manera explícita en la ley el derecho de toda persona a no ser objeto de discriminación? ¿Se incluye una lista de motivos de discriminación que están prohibidos en virtud del derecho internacional? -¿Se prohíbe la discriminación contra la mujer? Qué desarrollo se hace de la no discriminación y sobre qué aspectos la plantea? -¿Qué tipo de medidas especiales establece la ley para reparar las consecuencias de la discriminación y para establecer la igualdad formal y sustantiva? ¿Se definen grupos especiales como mujeres y pueblos indígenas?
Obligaciones	-¿Cómo han sido estipuladas las obligaciones respecto del derecho a la alimentación en las disposiciones sustantivas de la ley? -¿Cómo se han estipulado las obligaciones respecto al logro de la soberanía alimentaria y a quien se dirige las obligaciones?
Respetar, proteger, realizar (facilitar, proveer)	-¿La ley incluye alguna disposición general sobre la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación? -¿La ley establece asignaciones específicas de asistencia?¿Se establece alguna cantidad mínima de alimentos a ser asignada? ¿Se incluye en la ley alguna reseña de los elementos clave que determinan la cantidad mínima de alimentos a ser asignada que deberá ser definida en leyes derivadas? -¿Incluye disposiciones que establecen como prioritarios los grupos y personas más vulnerables? ¿Se incluye una definición de los grupos específicos, tales como los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y personas que padecen alguna enfermedad debilitadora?
Evaluaciones de impacto	-¿La ley incluye disposiciones que exigen una evaluación del efecto previa en materia de alimentación de los actores estatales y no estatales?
Información	-¿La ley estipula el derecho de toda persona a recabar información relevante en materia del derecho a la alimentación? ¿Las autoridades competentes tienen la obligación de difundir la información y entregarla cuando sea solicitada?
Educación y sensibilización	-¿La ley incluye disposiciones sobre medidas de educación y sensibilización? ¿Incluye disposiciones específicas para niños y para adultos?
Emergencias	-¿La ley incluye disposiciones sobre el derecho a la alimentación en situaciones de emergencia? -¿Incluye disposiciones respecto de los mecanismos y la coordinación institucionales?
Cooperación internacional	¿La ley incluye disposiciones sobre la cooperación internacional? ¿La ley incluye disposiciones sobre las obligaciones extraterritoriales?¿De qué tipo? ¿Hasta dónde llegan las obligaciones extraterritoriales? ¿Establece algún mecanismo de control por parte del Estado hacia terceros nacionales (empresas o personas) por actos que impliquen violaciones del derecho humano a la alimentación?

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Coordinación institucional	-¿La ley incluye disposiciones sobre la coordinación de las actividades del sector público?¿Crea nuevas instituciones? ¿Fortalece las que ya existen? ¿Desarticula alguna de las antiguas? ¿Las funciones y atribuciones están claramente definidas? ¿Está garantizada la no duplicidad de esfuerzos en instituciones análogas? -¿Quiénes son los miembros del órgano de coordinación? ¿Están representados todos los sectores públicos pertinentes? ¿La ley estipula la participación de la sociedad civil? ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil en la selección de dichos representantes? ¿Se incluyen disposiciones sobre la coordinación vertical? ¿La ley incluye disposiciones para los órganos de coordinación a nivel regional o municipal
Función que desempeñan los otros órganos	-¿Se define el las funciones o responsabilidades de las distintas autoridades públicas designadas?
Sistemas de vigilancia	-¿La ley explica cómo se realizará la vigilancia del ejercicio del derecho a la alimentación y la implementación de la misma ley marco? -¿Incluye disposiciones sobre la vigilancia en base a los derechos humanos? ¿Se ha designado a alguna institución para encabezar la vigilancia? ¿La ley incluye disposiciones sustantivas para indicadores o parámetros de referencia como, por ejemplo, quién debe definirlos y cómo deben ser modificados?
Participación de la sociedad civil	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil: en el órgano de coordinación (véase también anterior)? ¿En las instituciones de vigilancia? ¿En los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?
Tutela judicial	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas para recursos ante violaciones del derecho a la alimentación? -¿El derecho a recurso ha sido reconocido/reafirmado? ¿Incluye alguna lista de tipos de recursos posibles?
Recursos administrativos	-¿Lay ley especifica ante qué autoridad administrativa deben presentarse los recursos?
Demandas judiciales	-¿La ley reafirma de manera explícita el papel de los tribunales de velar por su cumplimiento y que se otorgue la reparación correspondiente en casos de violación del derecho a la alimentación?
Función que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas para las instituciones de derechos humanos y el papel que cumplen en: vigilar la realización del derecho a la alimentación y resolver denuncias de violaciones del derecho a la alimentación?
Disposiciones respecto de su observancia	-¿Se incluyen disposiciones específicas sobre su observancia? ¿Se establecen plazos para la adopción de leyes para su implementación?
Evaluación sectorial	-¿La ley estipula la evaluación de la legislación sectorial para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación? ¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria? ¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?
Disposiciones financieras	-¿Se incluyen disposiciones sobre los acuerdos financieros necesarios para aplicar la ley? ¿Existe alguna indicación respecto de la obligación de presentar informes financieros?¿Se considera la posibilidad de crear un fondo especial?

Fuente: Guía para legislar sobre derecho humano a la alimentación. FAO. Roma. 2010. Dubravka Bojic Bultrini

Completando esta guía de análisis con otras preguntas pertinentes desde el enfoque de la soberanía alimentaria, podemos construir una guía que nos permita analizar las leyes que vayan promulgándose.

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Jerarquía jurídica	-¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país? -¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
Preámbulo	¿Hace algún análisis de la realidad del sistema agropecuario nacional? ¿Determina los problemas concretos de la población campesina? ¿Cuáles son los elementos que quiere resolver? ¿Sobre qué cuestiones jurídica o sobre qué instrumentos internacionales apoya la aprobación de la ley?
Título	-¿Aparece "soberanía alimentaria" en el título de la ley?
Objetivos y metas establecidas	-¿Cuál es el objetivo general de la ley? ¿Establece objetivos específicos para cada uno de los elementos que definen la soberanía alimentaria o sólo para algunos de ellos? ¿Sobre qué elemento pivota el conjunto de la ley; derecho a la alimentación, mejorar la producción, calidad de vida del campesinado…? -¿Establece algún objetivo relativo a la posición del campesinado, pueblos indígenas o comunidades pescadoras en la sociedad? ¿Establece algún otro derecho de estos grupos sociales?
Definiciones	-¿Concuerda la definición empleada para la soberanía alimentaria por la manejada por las organizaciones sociales y la del derecho a la alimentación con el derecho internacional? ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave? ¿Falta algún término relevante por definir?
Principios de derechos humanos	-¿Qué principios relacionados con la soberanía alimentaria presiden la ley?¿Cómo se formulan estos principios?¿A qué sectores afectan?
Principios de derechos humanos y disposiciones sustantivas	-¿Se hace referencia a los derechos humanos campesinos establecidos en la Carta de la Vía Campesina?¿En qué partes de la ley se hace referencia a estos derechos reconocidos como tales?
Compatibilidad con el resto de la normativa aplicable	-¿Se establece los ámbitos con los cuales la ley entre en relación?¿Identifica las leyes con las que entra en relación?
Disposiciones sustantivas	-¿Sobre cuáles de los elementos de la soberanía alimentaria se establecen disposiciones y con qué amplitud? ¿Se establecen disposiciones relacionadas con tierra, recursos genéticos, agua, crédito, formación, mercados, modelo productivo, apoyos sectoriales?
Obligaciones	-¿Cómo se han estipulado las obligaciones respecto al logro de la soberanía alimentaria y a quien se dirige las obligaciones?

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Participación de la sociedad civil	-¿La ley incluye disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil: en el órgano de coordinación (véase también anterior)? ¿En las instituciones de vigilancia? ¿En los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?
Evaluación sectorial	-¿La ley estipula una lista de indicadores macroeconómicos y microeconómicos para evaluar el avance de la soberanía alimentaria nacional? ¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria? ¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?
Disposiciones financieras	-¿Se incluyen disposiciones sobre ayudas, incentivos, medidas legales de apoyo o fomento concretas….?

Fuente: Elaboración propia. A modo de completivo de la tabla sobre evaluación de leyes marco de derecho a la alimentación

4.1 DISPOSICIONES GENERALES DE LAS LEYES MARCO

Dentro de este punto analizaremos diversos apartados que constituyen la parte general de las leyes hasta ahora promulgadas.

a. Preámbulo

En el preámbulo se recoge el contexto en el cual se desarrolla la ley. Será el punto en el cual se expliquen los motivos por los cuales la ley se ha aprobado. También recogerá los elementos fundamentales del contexto socioeconómico del país en cuestión, y también las cuestiones a las que la ley pretende responder. En este caso en el preámbulo se hará referencia a los instrumentos internacionales tales como el pacto del PIDESC, o las Directrices Voluntarias, y también a los compromisos adquiridos en las Cumbres de la FAO o en otros tratados como el Convenio 169 de la OIT. Es interesante analizar el preámbulo de las distintas leyes aprobadas. Una de las cuestiones que llaman la atención es comprobar que las referencias a los compromisos internacionales son constantes, pero que sin embargo las referencias a la realidad interna a la que se quiere responder y sobre todo los aspectos de la misma que se pretenden corregir con estas leyes apenas aparecen.

La mayoría de las leyes enfatizan en su preámbulo la necesidad de construir de nuevo una política pública sobre soberanía y seguridad alimentaria para lo cual la ley Marco cumple una función crucial en cuanto que define principios rectores, objetivos, ámbito y además institucionaliza la operatividad de la misma.

b. Todas las leyes basan su enfoque en el derecho a una alimentación adecuada y en segundo lugar en la necesidad de la soberanía alimentaria como cuestión de orden público e interés social

Si bien el título de las leyes incluye cuestiones como la soberanía alimentaria o la seguridad alimentaria, es importante destacar como en todos los casos el enfoque de abordaje es desde los derechos humanos y en algunos casos como Ecuador o Bolivia desde el concepto indígena “de los derechos del buen vivir” y en concreto desde el derecho humano a una alimentación

adecuada. En algunos casos se reconoce un derecho a la seguridad alimentaria o a la nutrición adecuada, pero el contenido que se dota a estos derechos coincide con el derecho a la alimentación. Esto es importante e indicativo de la evolución de las políticas para la soberanía alimentaria. De nuevo podemos decir que el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada ha permitido un enfoque amplio comprensivo de muchos elementos.

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en ***Brasil*** señala que "la seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias que promuevan la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles"(a3)

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Ecuador*** "determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional la soberanía alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa" (Art. 1).

En ***Guatemala***, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece como "la seguridad alimentaria y nutricional el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa" (Art. 1).

Según el proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del ***Perú***: "El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultura, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados" (Art. 2).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Uganda*** reconoce de manera explícita "el derecho de toda persona a la alimentación y el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición" (Art. 5.1)

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

c. Objetivos

El objetivo o propósito definido en la ley orienta la actuación de las autoridades competentes en su aplicación de la ley y ayuda a interpretar sus disposiciones. El objetivo de cualquier ley marco para el derecho a la alimentación debe ser el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada. Los objetivos de las leyes marco por la soberanía alimentaria son más amplios y se incluyen cuestiones como; mejorar la situación de las clases campesinas, mejorar el funcionamiento del sistema de producción y abastecimiento de alimentos, corregir desequilibrios internos en el acceso a los alimentos y otros.

A modo de ejemplo…..

El Proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***México***, noviembre de 2005, incluye entre sus objetivos el establecimiento de políticas de Estado que "garanticen el derecho humano de todos a una alimentación y nutrición adecuadas." (Art. 2).

La ley de orientación agrícola de ***Mali*** establece en el Art. 1 que la política de desarrollo agrícola del país vendrá enmarcada por el contenido de la misma. En el Art. 2 además establece que el objetivo de esta política de desarrollo agrícola será hacer de la agricultura un sector sostenible, moderno, competitivo, orientado hacia las pequeñas explotaciones familiares a través de la valorización máxima del potencial agroecológico y del saber hacer del campesinado. Es objetivo de la política de desarrollo agrícola garantizar la soberanía alimentaria del país y hacer del sector agrícola un motor de desarrollo económico

En ***Nicaragua***, el objetivo de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, julio de 2010, es garantizar "el derecho de todo nicaragüense a disponer de alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acorde a sus necesidades vitales y que estos sean accesibles física, económica y socialmente, y conformes a su cultura, y que se garantice de este modo la disponibilidad y estabilidad a través del desarrollo por parte del Estado de políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para su aplicación" (Art. 1).

El Proyecto de Ley para el Derecho a una Alimentación Adecuada del ***Perú***, noviembre de 2007 establece como objetivo "crear un marco para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, como parte de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Estado" (Art. 1).

El Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda***, septiembre de 2008, establece como objetivo "hacer posible el ejercicio pleno del derecho a la alimentación." (Preámbulo).

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

Además del objetivo general de la ley, se suelen establecer una serie de objetivos específicos que son diferentes en función del carácter de la ley:

- Por una parte los objetivos de las leyes que crean sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional son objetivos más instrumentales e institucionales. En este caso confunden los objetivos de la ley con los objetivos del sistema institucional que se crea.

El Art. 7 de la ***Ley de Guatemala*** establece que el objetivo fundamental del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes, siendo sus objetivos principales:

a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;
b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;
c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país

Fuente. Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional aprobado por decreto 032 – 2005.

- Existen otro grupo de objetivos inscritos en leyes marco de soberanía y seguridad alimentaria y que van dirigidos a establecer las reglas de funcionamiento para alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria En este caso los objetivos específicos de las leyes sobre derecho a la alimentación y las leyes sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional son diferentes puesto que estas segundas leyes van dirigidas más directamente a modificar el funcionamiento del aparato productivo agropecuario nacional.

El proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***México*** enumera, entre sus objetivos, el establecimiento de políticas de Estado que garanticen el derecho humano de todos a la soberanía alimentaria, y establecer y apoyar una red de seguridad tecno-económica para los productores nacionales así como incentivos e intervenciones estratégicas para aumentar la producción, procesamiento y distribución de alimentos nacionales.

El proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de ***Sudáfrica*** incluye entre sus objetivos "proveer... la adquisición, y mantenimiento del suministro de alimentos de emergencia..., asegurar la gobernabilidad de la seguridad alimentaria cooperativa.., establecer las instituciones que promoverán la gobernabilidad cooperativa y los procedimientos para coordinar las tareas relacionadas con la seguridad alimentaria de los organismos del Estado [y] garantizar el entorno y la capacidad necesaria para garantizar la creación y mantenimiento de un sistema de comercio honesto y responsable de alimentos..."

El proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda*** enumera entre sus objetivos "a) reconocer, promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental; [...] c) planificar, presupuestar e implementar la Política de Alimentación y Nutrición de Uganda empleando un enfoque basado en los derechos y garantizar la participación de los titulares de los derechos y la rendición de cuentas de las autoridades responsables; d) asegurar que los alimentos sean tratados como un recurso estratégico nacional…"

Fuente. Análisis de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria aprobadas.

Sin embargo resulta necesario destacar como en las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria los objetivos específicos de las leyes suelen estar enfocados a los grupos que padecen inseguridad alimentaria y no a los actores fundamentales de la soberanía alimentaria que son los pequeños productores y productoras. Así por ejemplo en la LSSAN de Nicaragua en su Art. 4 solo el primero de los objetivos habla de la necesidad de fomentar la producción para el consumo interno[6].

- Sin embargo en otros casos las leyes han establecido con precisión los márgenes de lo que se entiende por un régimen de soberanía alimentaria y los objetivos son mucho más precisos para dirigir una política hacia la soberanía alimentaria.

Art 1 párrafo segundo de la Ley Orgánica de ***Ecuador*** "…El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental. El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria…."

Fuente. Ley Orgánica de soberanía y seguridad alimentaria de Ecuador.

- Por último tenemos un quinto grupo de leyes con objetivos diferentes. Se trata de las leyes marco de orientación de la agricultura que sobre todo han sido desarrolladas por países africanos. Sin bien en un capítulo posterior analizaremos este tipo de leyes incluimos aquí un ejemplo puesto que también funcionan como leyes marco por la soberanía y seguridad alimentaria.

El art 10 de le ley de orientación agrícola de ***Mali*** establece como objetivos de la política de desarrollo agrícola los siguientes:

-La soberanía y seguridad alimentaria del país
-La promoción económica y social de las mujeres, jóvenes, y hombres del medio rural y periurbano
-La reducción de la pobreza rural
-La modernización de la agricultura familiar y el desarrollo del sector agropecuario
-La protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales
-El incremento de la contribución del sector rural al crecimiento económico del país
-El desarrollo agrícola equilibrado y coherente con el territorio

A esto le sigue una lista de objetivos específicos que incluyen desde la mejora en el acceso a la tierra hasta la mejora de la calidad de los suelos o la disminución de la zoonosis

Fuente: Loi d´orientation agricole Nº 06-045 de 2006.

[6] *(Art. 4.a) Propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción interna de alimentos para facilitar la disponibilidad a la población nicaragu.ense, impulsando programas de corto, mediano y largo plazo que mejoren los niveles de producción y productividad de alimentos que armonicen las políticas sectoriales a cargo de las distintas instituciones y la promoción de la pequeña y mediana producción nacional frente a la introducción de productos por políticas de libre mercado.*

4.2 ALCANCE DE LAS LEYES MARCO

Dentro de este punto se abordan algunas cuestiones que son fundamentales: por una parte las leyes marco deben ser vinculantes para todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y para todas las instancias y niveles de la administración del Estado debiendo todos los organismos aplicar la ley en sus actuaciones y remover aquellas prácticas que vulneran el contenido. Este tema está recogido en todas las leyes aprobadas.

Por otra parte, el garante de los derechos es el Estado, y si bien las normas internacionales no son de obligado cumplimiento por parte de los actores privados, los Estados deben legislar para que todos los actores cumplan con el contenido. En este caso entonces, el gobierno es el que debe hace cumplir los derechos emanados, pero todos los actores (públicos y privados, individuales y colectivos) deben actuar conforme a la ley.

Otra de las cuestiones importantes en cuanto al alcance se refiere a quiénes son las personas titulares de los derechos. Obviamente, son las personas individuales las titulares de los derechos humanos, pero lo son todas las personas independientemente de su estatus legal dentro del país. De esta manera el Estado es el garante que debe proteger y respetar el derecho de todas las personas incluidas las migrantes, refugiadas, trabajadoras estacionales y pueblos nómadas.

Las dos cuestiones más controvertidas con respecto al alcance de las leyes son:

- Por una parte la responsabilidad de los Estados por actos ejercidos por ellos mismos pero que dañan los derechos de otros pueblos o naciones. Este tema es abierto aunque la evolución está siendo favorables sobre todo de la mano de la Corte de Justicia Internacional[7].
- Por otra parte la jurisdicción extraterritorial por acciones desarrolladas por empresas del Estado que ha promulgado la ley. Las leyes aprobadas apenas dicen nada sobre el tema y será la acción de los tribunales y la jurisprudencia las que irán marcando el camino.

En muchas de las leyes marco como la norma de Nicaragua, el proyecto discutido de El salvador, o la ley de Costa Rica reconocen que en todo caso hablamos de cuestiones de orden público y por lo tanto a ellas se supeditan otras muchas cuestiones del Estado.

De entre todas las leyes marco, la de ***Ecuador*** es la que resalta de forma más clara el carácter de orden público y el contenido de tal calificación (Art 2. "…Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularán el ejercicio de los derechos del buen vivir -sumak kawsay- concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones. Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria. Las normas y políticas que emanen de esta Ley garantizarán el respeto irrestricto a los derechos de la naturaleza y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con los principios de sostenibilidad ambiental y las buenas prácticas de producción…".

Fuente: Loi d´orientation agricole Nº 06-045 de 2006.

[7] *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. CIJ Opinión consultiva, 9 de julio de 2004, 43 International Legal Materials: 1009. En este caso, la CIJ consideró que la construcción del muro por el gobierno israelí tuvo como consecuencia, entre otras, la destrucción de las tierras agrícolas y los medios de subsistencia de la población palestina y que esto constituía una infracción de las obligaciones de Israel en virtud del PIDESC, particularmente del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentos suficientes, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación.*

4.3 DEFINICIONES DE LAS LEYES MARCO

El propósito de la inclusión de una lista de definiciones en la ley marco no es presentar un glosario de términos relacionados con la soberanía alimentaria o con el derecho a la alimentación, sino más bien explicar sólo aquellos términos que aparecen en la ley. La sección de definiciones sirve fundamentalmente de referencia para la terminología que podría generar dudas en el momento de aplicarse la ley. Las definiciones contenidas en las leyes analizadas muestran que se han tomado de los instrumentos internacionales ya adoptados como las Directrices voluntarias sobre derecho a la alimentación, o de la Observación General nº 12 o directamente de las definiciones propuestas por las organizaciones y movimientos internacionales como es el caso de las definiciones de soberanía alimentaria de la Vía Campesina.

Tabla. Tres Definiciones fundamentales contenidas en las leyes marco aprobadas y en proyecto

TÉRMINOS	PAÍSES	DEFINICIÓN BÁSICA
SOBERANÍA ALIMENTARIA	Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Bolivia, Paraguay, México, Mali. En la ley de Guatemala aparece como principio así como en la de Brasil.	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 toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional.
SEGURIDAD ALIMENTARIA	Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Bolivia, Paraguay, México, Brasil, Sudáfrica, Uganda, Mali, Indonesia.	Por Seguridad Alimenticia y Nutricional se entiende la disponibilidad y estabilidad del suministro a todas las personas de alimentos, culturalmente aceptables, los mismos en cantidad y calidad, libres de contaminantes, así como el acceso a otros servicios como saneamiento, salud y educación, que aseguren el bienestar nutricional y les permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema.
POLÍTICA DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	Nicaragua, Costa Rica, El salvador, Ecuador.	Política que el Estado asume estableciendo los principios rectores y los lineamientos generales que orientan las acciones de las diferentes instituciones, sectores involucrados, organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada que desarrollan actividades para promocionar la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de la pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.

Fuente: Elaborado a partir del análisis de las leyes marco.

Dos de los conceptos más controvertidos son el de "vulnerabilidad" y el de "inseguridad alimentaria". La razón es que al definir estos dos términos los Estados identifican grupos sociales concretos, y que además identifican causas de vulnerabilidad, algunas de las cuales son estructurales en el sistema.

La "vulnerabilidad"[8] se refiere a toda la gama de factores que hacen que las personas queden expuestas a inseguridad alimentaria. Estos factores pueden ser externos o internos. Los factores externos incluyen tendencias como la sobreexplotación de los recursos naturales de los cuales depende la población para su subsistencia; la degradación ambiental o el aumento de precios de los alimentos; sucesos imprevistos como desastres naturales y conflictos, y la estacionalidad tanto en la producción como en el precio de los alimentos. Entre los factores internos que determinan la capacidad de las personas para afrontar las dificultades se incluye la naturaleza misma de las personas; el entorno general en el que viven y la dinámica familiar. El grado de vulnerabilidad de las personas, familias o grupos de personas está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad de hacer frente o sobrellevar situaciones estresantes.

El SICIAV también define la "inseguridad alimentaria" como la situación que existe cuando la población carece de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un desarrollo normal que les permita llevar una vida activa y saludable. La inseguridad alimentaria puede obedecer a factores como la falta de disponibilidad de alimentos, un poder adquisitivo insuficiente, la distribución inadecuada de alimentos o la utilización incorrecta de alimentos en el seno familiar. Las principales causas de un Estado nutricional deficiente son la inseguridad alimentaria y las malas condiciones sanitarias e higiénicas, así como unas prácticas de atención y alimentación incorrectas. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria.

Según el Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de ***Uganda***, la población "'vulnerable' incluye bebés, niños, escolares, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, refugiados, desplazados internos, discapacitados, personas que sufren enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, víctimas de conflictos, población rural que vive en condiciones precarias, población marginada en zonas urbanas, grupos en riesgo de marginación social y discriminación y cualquier otro grupo que pueda identificarse periódicamente".

En ***Guatemala***, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (de 2006) define la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como "la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos debido a riesgos ambientales o sociales y a una reducida capacidad de respuesta".

4.4 PRINCIPIOS QUE INCLUYEN LAS LEYES MARCO

Todas las leyes aprobadas incluyen en su articulado un punto dedicado a los principios que las sustentan. La idea es que todas las leyes complementarias elaboradas para la aplicación de la ley marco incluyan estos principios, y que todas las autoridades apliquen los principios en sus actos. Destacamos el hecho de que algunas leyes planteadas como Leyes marco de sistema de seguridad alimentaria, también incorporan entre los principios la soberanía alimentaria lo que demuestra que el reconocimiento del concepto está mucho más extendido de lo que en principio pudiera parecer.

[8] *Definición de vulnerabilidad del SICIAV. Aceptada internacionalmente*

Según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Brasil***, dicho sistema se basará en los siguientes principios: universalidad y equidad en el acceso a alimentos adecuados sin discriminación de tipo alguno; **soberanía alimentaria**, preservación de la autonomía y dignidad de las personas; participación social en la formulación, ejecución, seguimiento, supervisión y control de las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional en todas las esferas de gobierno; transparencia de los programas, medidas y recursos públicos y privados, así como los criterios para su concesión (Art. 8).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Guatemala*** establece los principios básicos que orientan a las diversas instituciones en el desempeño de las acciones en pro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Estos principios son los de solidaridad, transparencia, protección, equidad, integridad, sostenibilidad, **soberanía alimentaria**, precaución, descentralización y participación ciudadana.

La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de ***Nicaragua***, en sus disposiciones sobre los principios rectores para su aplicación, menciona, entre otros, los principios de participación, eficiencia, no discriminación, solidaridad, transparencia, equidad, integridad, sostenibilidad y descentralización (Art. 3) Pero además introduce unos principios fundamentales para avanzar en la soberanía alimentaria: utilización biológica[9], soberanía alimentaria, precaución y prevención[10] (Art. 9).

Fuente. Análisis de las leyes aprobadas o en proyecto de aprobación.

En varios de los ejemplos de leyes marco recogidos la soberanía alimentaria aparece como el principio rector de la política del Estado. En algunos casos se define simplemente el concepto y se recoge entre el resto de los principios como ya hemos visto por los ejemplos, pero en otros casos la soberanía alimentaria es tratada como el elemento fundamental a la hora de legislar.

La ley de orientación agrícola de Mali recoge un capítulo integro dentro del título III dedicado a este punto. El capítulo I "De la soberanía alimentaria"…..

Art 51. La soberanía alimentaria constituye la línea directriz de toda la política de desarrollo agrícola. La seguridad alimentaria es una dimensión de la soberanía alimentaria.
Art 52. La estrategia de desarrollo de la producción agrícola se basará en medidas de especialización, intensificación, diversificación y sostenibilidad de la producción según las ventajas comparativas de competitividad de productos, satisfacción de las necesidades nacionales, regulación de las importaciones y promoción de las exportaciones.
Art. 53. El Estado en concertación con las comunidades territoriales definirán las políticas de desarrollo de la producción vegetal, animal, acuícola, forestal. Los objetivos prioritarios de la soberanía alimentaria y las disposiciones y principios son recogidos en el título I de la ley.
Art. 54. El Estado en colaboración con las colectividades territoriales establecerá una estrategia de aprovisionamiento y de coordinación de las operaciones comerciales en las zonas estructuralmente deficitarias.
Art 55. Las colectividades territoriales podrán beneficiarse de programas y ayudas para el desarrollo de programas especiales de promoción de la agricultura local.

Fuente. Loi d´orientation agricole. Nº 06-045 de 2006.

[9] Se define como utilización biológica en la LSSAN de Nicaragua como: el Estado promoverá que se dé el máximo aprovechamiento que da el organismo a la salud de las personas y del entorno ambiental, genético e inmunológico son a los nutrientes contenidos en los alimentos que consume, el mejoramiento de las condiciones de biodiversidad

[10] Definiciones dadas en la ley nicaragu.ense. a. Soberanía Alimentaria. Sin detrimento de lo definido en el numeral 1, artículo 2 de la presente Ley, Soberanía Alimentaria es el derecho del Estado a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación a toda la población, con preferencia hacia la valorización y el consumo de productos nacionales, sin perjuicio del ejercicio del derecho a la libre empresa y comercio. b. Precaución. Garantiza la inocuidad de la producción interna de alimentos, así como de las importaciones y donaciones de alimentos, para que estos ocasionen daño a la producción y al consumo humano nacional.c. Prevención. Se refiere a la preparación anticipada para evitar un riesgo de daño grave o irreversible a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

4.5 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Quizás el punto más importante de estas leyes se refiere al reconocimiento de las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación o respecto al logro de la soberanía alimentaria. Si estas obligaciones son desarrolladas de forma amplia y adecuada la posibilidad de exigir el cumplimiento o de denunciar la inacción del Estado siempre será posible. El contenido concreto de las obligaciones será luego desarrollado por las leyes complementarias y por la jurisprudencia de los tribunales. Otra posibilidad es que la ley reconozca las implicaciones de cada una de estas obligaciones para las autoridades competentes, sin embargo esta segunda fórmula exige de nuevo hacerlo de forma muy general y por lo tanto que siga supeditada a su desarrollo e interpretación.

Según el artículo 4 del Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú:

1. El Estado respetará el derecho a una alimentación adecuada y se abstendrá de tomar medidas que tengan como resultado impedir el libre ejercicio de este derecho. El Estado protegerá el derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción de medidas para que ninguna persona o empresa restrinja o impida el libre ejercicio de este derecho.

2. El Estado realizará progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, favorecerá y creará condiciones para el progreso social y económico y tomará medidas específicas inmediatas para:

a) Erradicar la desnutrición crónica, la anemia y otras enfermedades vinculadas a la malnutrición y la inseguridad alimentaria y nutricional, en toda la población según ciclo de vida y, en especial, durante la gestación y los dos primeros años de vida.

b) Promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales y permita desarrollar buenas prácticas alimentarias y de higiene.

c) Mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional.

d) Fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente para las poblaciones en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional.

e) Crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos especialmente en las zonas urbanas y rurales pobres.

3. La asistencia alimentaria que brinda el Estado busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación. Esa medida, es temporal y se implementa de manera planificada, contando con objetivos, resultados esperados e indicadores que muestren objetivamente los avances anuales dirigidos al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en cada zona de intervención.

4. Para el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado aprobará una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base del derecho a una alimentación adecuada y formulará las políticas correspondientes en los ámbitos nacional, regional y local.

Fuente. Proyecto de ley sobre derecho a la alimentación de Perú.

Según el artículo 5 (3) de la Ley sobre seguridad alimentaria y nutricional de ***Uganda*** el Estado, para dar plena efectividad al derecho a la alimentación, debe garantizar:

a) Que las autoridades respeten del derecho a la alimentación y se abstengan de cualquier acción que pueda obstaculizar el acceso a los alimentos;

b) La disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de los alimentos para toda la población en Uganda adoptando las medidas necesarias que permitan acceder a recursos de producción, ingresos y apoyo, y mantener un entorno propicio que permita a cada familia alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios;

c) El abastecimiento y mantención de sistemas sostenibles de alimentos y la protección del derecho a la alimentación, evitando abusos de cualquier autoridad pública o persona.

Fuente: Ley de seguridad alimentaria y nutricional de Uganda.

Por otra parte las obligaciones recogidas en la Ley Orgánica de Ecuador, una ley estrictamente basada en la soberanía alimentaria como régimen son mucho más concretas.

Art 4. Son Obligaciones del Estado:

a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario, que en el enfoque multisectorial de esta ley hace referencia a los recursos alimentarios provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuacultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales;

b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra;

c) Impulsar, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;

d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional; Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y,

e) Promover la participación social y la deliberación pública en forma paritaria entre hombres y mujeres en la elaboración de leyes y en la formulación e implementación de políticas relativas a la soberanía alimentaria.

Fuente: ley Orgánica del Régimen de la soberanía alimentaria de Ecuador.

5. INSTITUCIONALIDAD DERIVADA DE LAS LEYES MARCO

La aprobación de una ley Marco sobre soberanía alimentaria o sobre el derecho a la alimentación no garantiza los cambios necesarios. Al ser una ley marco que aborda un tema transversal que toca diversas áreas es necesaria una institucionalidad que básicamente impulse y coordine[11]. La coordinación requeriría un mecanismo de coordinación fuerte que contase con la capacidad técnica y presupuestaria suficiente y las atribuciones correspondientes para articular y organizar los diversos elementos con miras a cumplir los objetivos afirmados en las leyes. Este mecanismo de coordinación podría estar conformado por una sola entidad (la autoridad nacional para el derecho a la alimentación o la soberanía alimentaria) o integrado por varios órganos encargados de tareas específicas (un órgano para la toma de decisiones, otro para la ejecución de aspectos técnicos y un tercero con facultades consultivas).

Si se opta por el modelo consistente en crear una autoridad nacional la ley marco debería, por lo tanto: establecer o estipular la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación para que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional. La ley marco en sí no necesariamente tendrá que incluir detalles respecto del funcionamiento de las entidades coordinadoras; esta información debería aparecer en las normas de ejecución que deba aprobarse dentro de los plazos establecidos en la ley principal. Sin embargo, las atribuciones, composición y principales funciones, así como las disposiciones para garantizar que las instituciones creadas con este fin cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir su misión, deben estar estipuladas en la misma ley marco.

Los modelos de coordinación o de institucionalidad creados en función de las leyes marco se pueden casi agrupar en dos tipos:

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
Brasil **Nicaragua** **Ecuador** **Bolivia** **Salvador** **Guatemala**	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Las leyes crean el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. En el caso de Nicaragua, México, Bolivia, Venezuela se llama Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional -La idea de sistema refuerza la creación de una institucionalidad que funciona de manera independiente al resto de las instituciones pero que al mismo tiempo refuerza la transversalidad de la acción. -Por ejemplo, en el caso de **Brasil**. Los órganos responsables de implementar la seguridad alimentaria y nutricional son los siguientes: a) la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia responsable de la indicación al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) de las directrices y prioridades de la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como la evaluación del SISAN, b) CONSEA, el órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República en materias de seguridad alimentaria y nutricional y c) la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el órgano responsable de elaborar, la

[11] *Guide on legislating for the right to food. Dubrovka Bojic y Margret Vidar. FAO. Rome. 2010*

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
Brasil **Nicaragua** **Ecuador** **Bolivia** **Salvador** **Guatemala**	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinar su ejecución y articular las políticas y planes de sus congéneres estaduales y del Distrito Federal, que se creará por decreto del Poder Ejecutivo Federal. La participación de los diversos órganos e instituciones en el SISAN se definirá a partir de criterios establecidos por el CONSEA y por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. - En **Guatemala**, el SISAN está integrado por diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales. Está conformado por tres niveles de acción: a) nivel de dirección y decisión política, por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), b) nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República y c) nivel de ejecución, conformado por las instituciones responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles. disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación. El SISAN, en tanto, está integrado además por dos órganos: d) una instancia de consulta y participación social y e) un grupo de instituciones de apoyo que no son miembros formales del CONASAN y las agencias de cooperación internacional que proporcionan apoyo técnico, financiero y operacional. -**Ecuador**. Crea como órgano del sistema la Conferencia Nacional por la soberanía alimentaria formada por 180 delegados y delegadas elegidos entre diversas formaciones políticas y sociales que elaborará la estrategia y el Plan Nacional y que en el plazo de 180 días propondrá una ley de reactivación productiva para la soberanía alimentaria (DT 3ª y 4ª).
Honduras **Perú** **Uganda** **Sudáfrica**	Autoridad Nacional en dos niveles diferentes	-Las leyes crean una Comisión, Consejo o Comité para la seguridad alimentaria y nutricional bajo la Presidencia del país o del Ministerio de la Presidencia y donde se integran todos los ministerios responsables. Órgano muy político. Comisión Interministerial -Secretaría técnica muy operativa encargada de elaborar los documentos que la comisión debe aprobar y ejecutar los acuerdos. Unidad técnica adscrita al ministerio responsable. En unos casos al de Asuntos sociales, en la mayoría al de Agricultura. -En **Perú** crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM). La Comisión está encargada de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas

PAÍSES	INSTITUCIONALIDAD	DEFINICIÓN BÁSICA
		sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población. El Comité Técnico es el órgano operativo y de toma de decisiones de la Comisión Multisectorial y está subordinado a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. -En **Uganda** la ley marco estipula la creación del Consejo Nacional de Alimentación y Nutricional como entidad coordinadora, consultiva y de vigilancia en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Contará con el apoyo de la Secretaría, cuya conformación será definida por el Primer Ministro o Ministro (pendiente de definición).

Fuente. Elaboración propia a partir de las leyes de Uganda, Brasil, Guatemala.

Algunos de los sistemas establecidos para coordinar la seguridad alimentaria nutricional mencionados involucran una diversidad de instituciones y son bastante complejos; la participación de tantas instituciones puede llevar a responsabilidades sobrepuestas y a una excesiva burocracia que podría minar la transparencia del sistema en la práctica. Aunque esta podría ser la alternativa más adecuada para ciertos países, establecer una sola entidad, compuesta de dos o tres órganos a cargo de tareas específicas.

5.1 LA AUTORIDAD COMPETENTE

Las leyes actuales establecen dos tipos de autoridad; o bien se ubica dentro de un Ministerio, normalmente el de Agricultura y Ganadería, o se crea un órgano autónomo para la coordinación. La mayoría de las leyes crean comisiones o consejos nacionales de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo hay que decir que todas estas estructuras están siendo bastante ineficientes debido en primer lugar a un mandato poco claro y una débil capacidad de maniobra efectiva. La falta de recursos es una de las causas y las dificultades internas dentro de los mismos gobiernos propulsores es otra. Lo que está claro, es que en este momento y a la luz de las experiencias ya existente, una autoridad ubicada dentro de un ministerio en concreto fomenta la fragmentación y debilita la función coordinadora necesaria debido a la misma dinámica interna instalada en los gobiernos. La creación de una autoridad independiente y autónoma ofrece en principios mayores garantías.

Lo que tenemos que tener claro es que en este momento y analizando lo que hay tanto las leyes aprobadas como los proyectos de ley abiertos, es necesario separar por una parte la autoridad competente del órgano de coordinación competente en la materia. La autoridad puede ser el Ministerio de Agricultura o el de la Presidencia, y el órgano puede ser la Comisión Nacional o el Consejo Nacional sobre soberanía y seguridad alimentaria.

PAÍS	ORGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA
Brasil	-Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional	-Pendiente de definición a través de un Decreto del Ejecutivo Federal.
Ecuador	-Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	-Ministerio de Salud Pública.
Honduras	-Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	-Por determinar.
Guatemala	-Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	-Presidencia de la República; Gabinete General, Gabinete Social y Gabinete de Desarrollo Rural.
Nicaragua	-Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria -Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)	-Presidencia de la República (Art. 1.4. Decreto n.º 03-2007). -Presidencia de la República (Art. 12. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional).
Perú	-Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria -Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales	-Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo 118- 2002-PCM del 13 de noviembre de 2002). -Presidencia del Consejo de Ministros (Proyecto de Ley sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007).
Uganda	-Consejo de Alimentación y Nutrición de Uganda	-Primer Ministro o Ministro de Agricultura (aún está por determinarse cuál de las dos alternativas se adoptará).

Fuente. Leyes marco aprobadas o proyectos de leyes de los países referidos.

5.2 FUNCIONES ASIGNADAS A LA AUTORIDAD COMPETENTE

Las funciones encomendadas a esta autoridad a partir del análisis de las diferentes leyes son:

- Asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades y actores involucrados en las diversas etapas de la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, regional y local.
- Formular, negociar, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación para garantizar que aborden adecuadamente las cambiantes necesidades e inquietudes de la población.
- Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley marco y el ejercicio del derecho a la alimentación. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo.

- Reunir la información en materia de la realización del derecho a la alimentación y asegurar que sea compartida y difundida entre todos los actores pertinentes, en el formato correcto y contenido adecuado para una diversidad de usuarios.
- Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales pertinentes para el ejercicio del derecho a la alimentación y recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de vigilancia técnica y de los derechos humanos.
- Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas prioridades.
- Presentar ante el ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes propuestas para la introducción de enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes, o para formular nuevas leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos).
- Presentar informes al parlamento sobre el Estado de aplicación de la ley marco y del derecho a la alimentación, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que han evaluado la actividad del país en materia del derecho a la alimentación.

6. RECURSOS FINANCIEROS

Uno de los problemas evidentes para la aplicación de estas leyes marco es la falta de recursos disponibles. Las leyes marco contemplan todas de alguna forma la procedencia de estos recursos:

Exigen al Ministro de Hacienda o Finanzas Públicas destinar del presupuesto anual una cantidad determinada y suficiente de recursos para la implementación del derecho a la alimentación, en conformidad con las prioridades establecidas por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.
La creación de un fondo especial formado por aportes definidos previamente de cada uno de los ministerios implicados.
La posibilidad de establecer otras posibles fuentes (fondos especiales, impuestos, etc.) para financiar las actividades de implementación del derecho a la alimentación.

En ***Ecuador***, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional estipula el establecimiento de un fondo nacional para la seguridad alimentaria y nutricional que se financia a través de, entre otras fuentes, recursos provenientes del presupuesto nacional y de instituciones nacionales e internacionales, de la sustitución de la deuda externa pública por proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (Art. 20).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala exige al Ministerio de Finanzas Públicas incluir en el Presupuesto General, la asignación de medio punto porcentual (0,5 %), específicamente para programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional destinados a la población más afectada (Art. 38). Asimismo, anualmente CONASAN solicitará al Ministro de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de SAN (Art. 39). Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la

disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes (Art. 40).

La Ley de Planificación Agrícola de Malí obliga al gobierno a "proporcionar, a través de la Ley de finanzas y la legislación en materia de planificación del gasto y las inversiones públicas, los recursos presupuestarios suficientes en conformidad con los objetivos y pretensiones de la ley" (Art. 196).

Según el Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú, "La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas orientarán en materia de seguridad alimentaria y nutricional la inversión y el gasto hacia prioridades establecidas en todos los ámbitos de gobierno, bajo la metodología de presupuesto por resultados" (Art. 11). Asimismo, "La Contraloría de la República auditará el uso de los recursos en materia de seguridad alimentaria y nutricional a fin de asegurar su eficiencia" (Art. 14.1).

Fuente. Elaboración propia a partir del Análisis de las leyes disponibles.

Sin embargo, estamos hablando de una dotación presupuestaria suficiente para poder desarrollar la labor de la autoridad en la materia, pero lógicamente muchas de los programas o acciones a implementar caerán dentro de la competencia de ministerios concretos. De esta forma una de las mayores necesidades en la aplicación de estas leyes está siendo poder contar con un presupuesto consolidado de todas aquellas acciones ya previstas y que cuentan con presupuesto propio procedente del ministerio responsable. Para llegar a desarrollar esta forma de trabajo es necesarios previamente haber analizado la compatibilidad del resto de las leyes afectadas por la ley marco de forma que la autoridad competente pueda conocer realmente con que recursos cuenta el Estado para poder llegar a los objetivos previstos.

7. COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES CON LA LEY MARCO

Como dijimos al inicio del capítulo este es uno de los puntos en los que la dinámica que se ha desarrollado a partir de la promulgación de las leyes marco sobre soberanía y seguridad alimentaria se la juega de manera definitiva. Los aparatos legislativos y ejecutivos en todos los Estados son difíciles de cambiar sobre todo cuando representan intereses tan poderosos, por otra parte dentro de un mismo gobierno popular o tan solo progresista pueden coexistir intereses contrapuestos debido precisamente a las dinámicas acumuladas y a los espacios de poder que subsisten dentro de las administraciones. Los países que han promulgado leyes marco de soberanía y seguridad alimentaria o sobre derecho a la alimentación, deberían realizar análisis completos de coherencia o compatibilidad de las leyes y normas preexistentes, y también de las que se aprueben a partir de este momento con los objetivos de las leyes marco. Este análisis es un proceso complejo que no puede realizarse de manera efectiva en un espacio corto de tiempo tras la promulgación, sino que sigue un camino mucho más pausado y progresivo por lo que se vuelve necesario el que tanto los funcionarios responsables, como las autoridades judiciales, pero también las organizaciones sociales desarrollen un trabajo de vigilancia constante para que una vez detectados los casos pueda actuarse. Una de los mayores frenos que existen a este ejercicio, es la poca experiencia existente a nivel mundial de evaluar el impacto de las leyes de acuerdo a los objetivos para las que fueron promulgadas.

La amplitud de las normas y leyes afectadas por una Ley Marco de este tipo puede ser increíble. No estamos hablando solo de leyes orgánicas, sino también de leyes ordinarias, decretos, reglamentos, normas de rango inferior como órdenes ministeriales y así de esta forma no solo nos referimos a las normas a nivel de Estado, sino también de aquellas dictadas en los ámbitos regionales (subnacionales) En función de esto podemos establecer unas normas que centren este esfuerzo de alguna manera:

- Determinar los ámbitos o sectores afectados y la priorización entre ellos. Por ejemplo; reforma agraria, acceso a recursos hídricos, recursos genéticos y semillas, normas aplicables a la puesta en marcha de una instalación agropecuaria …

A partir de lo anterior nos fijaremos para evaluar sobre todo las LIMITACIONES existentes al logro del objetivo de la ley marco en:

- Disposiciones que limiten o puedan limitar, directa o indirectamente la capacidad de las personas y evaluar si estas restricciones son justificadas y a quién benefician: un salario mínimo demasiado bajo; condiciones discriminatorias para acceder a tierras; procedimientos engorrosos para poner en marcha pequeñas explotaciones agropecuarias y/o requisitos de elegibilidad demasiado exigentes para solicitar servicios.
- Normas aparentemente beneficiosas y neutrales que sin embargo perjudican el acceso de determinados colectivos a determinados derechos; por ejemplo no establecer disposiciones especiales para el acceso de las mujeres o de otros grupos, como la juventud.
- Aspectos que constituyen lagunas en el ordenamiento jurídico y que son necesarias para el correcto desarrollo de la ley marco o para el avance de sus objetivos.
- Si las normas existentes son realmente aplicadas por el funcionariado responsable y de no ser así cuales son las razones y que aspectos no son aplicados.
- Los efectos reales de la aplicación de las leyes y normas.
- Si las restricciones que se establecen están justificadas en aras de obtener un interés global más amplio.

Así por ejemplo la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria de ***Nicaragua*** prevé la armonización legal en su art 37 “La Junta Directiva de la Asamblea Nacional ordenará a los responsables del Digesto Jurídico Nicaragüense que prioricen la recopilación y ordenamiento de la legislación en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, así como sugerir, cuando proceda, las reformas y derogaciones pertinentes. La Asamblea Nacional garantizará que la futura legislación nacional guarde coherencia y armonía con la presente Ley”.

Fuente: Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua.

8. RECURSOS Y JUSTICIABILIDAD

Este será un tema al que le dedicaremos un apartado específico en otras muchas partes del estudio, sin embargo, y para destacar su debilidad, diremos que tan solo una de las leyes aprobadas reconoce explícitamente el derecho de acción ciudadana por las violaciones a la ley

En La Ley de ***Nicaragua***, el Art. 32. Infracciones. Son infracciones a las disposiciones de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional todas las acciones y omisiones de los servidores públicos y demás personas responsables que vulneren o contravengan la presente Ley y su reglamento. …. Toda actuación que contravenga la presente Ley y su reglamento, o las normas derivadas de éstos, dará lugar a la imposición de sanciones a las y los servidores públicos y demás personas responsables, de conformidad con lo dispuesto en los códigos y las leyes específicas de la materia.

El Art. 34. Establece con carácter general el Derecho de Acción. El ejercicio de la acción civil y penal que corresponda, se regirá por la legislación de la materia.

Fuente: Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua

9. VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO EN EL CUMPLIMIENTO

Debido a la enorme complejidad de las leyes marco los sistemas de vigilancia del cumplimiento o aplicación de las mismas son especialmente importantes. De todas las leyes elaboradas de nuevo es la de Nicaragua la que establece una regulación más precisa respecto al órgano competente de la vigilancia de los derechos derivados de la ley.

El Art. 38. de la ley de ***Nicaragua*** habla de la Defensa de los Derechos Humanos relacionados con esta Ley y establece que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con el objetivo de garantizar el derecho de las personas, con equidad de género, a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá: a. Designar un Procurador o Procuradora Especial en materia de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional; b. Incluir en su Informe Anual Ordinario ante la Asamblea Nacional, la situación del Derecho a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y sobre el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación.

Fuente. Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua.

10. PROPUESTAS LEGALES PROMOVIDAS, ELABORADAS Y PRESENTADAS DESDE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En la estrategia de aprobación de leyes marco que se ha venido extendiendo en los últimos años y que constituye una buena práctica para el avance de la soberanía alimentaria ha tenido mucho que ver la capacidad de las organizaciones de la Vía Campesina y sus aliadas para elaborar propuestas y desarrollar campañas de movilización e incidencia para presentarlas de

manera oportuna ante las cámaras legislativas. En América Latina este esfuerzo se ha logrado concretar con mayor rapidez y quizás sea una cuestión a discutir si esta estrategia es oportuna en el resto de los continentes y sobre todo si el esquema funcionaría en el entorno jurídico e institucional de Africa o Asia.

Nos parece interesante reproducir a continuación el resumen de algunos de los proyectos elaborados por las organizaciones de la Vía Campesina y aliados que han logrado un camino de mayor éxito y analizar algunas de las claves del mismo.

- La mayoría de las leyes son promovidas y elaboradas desde una plataforma o alianza amplia de organizaciones sociales pero donde las organizaciones campesinas tienen un peso fundamental

- Las mejores leyes son elaboradas en contextos políticos muy favorables y destacan por encima de otras leyes con el mismo propósito pero que sin embargo tienen debilidades importantes y que fueron aprobadas por gobiernos neoliberales.

- En algunos casos el proceso de aprobación una vez presentadas al congreso correspondiente ha sido o es muy dilatado en el tiempo desgastando enormemente la fuerza de las organizaciones promotoras.

- Las leyes más favorables al ser muy dependientes de la situación política positiva son más vulnerables a los cambios en el contexto (por ejemplo lo sucedido con la ley marco de Honduras) sin embargo otras leyes en principio más suaves resisten mejor los cambios y pueden favorecer un camino de fondo en el que poco a poco se logren avances considerables.

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
-El planteamiento surge en el marco de la Red SARA (Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria) donde participan organizaciones campesinas de la Vía Campesina, organizaciones ecologistas, sociales, ONGDs nacionales y alguna internacional. -Se aprovecha el marco que da el Gobierno de Manuel Zelaya y el hecho de que sus planteamientos con respecto al campo eran próximos a los de la soberanía alimentaria. -El proceso de elaboración de la propuesta fue impulsado por una comisión de SARA pero la revisión de los textos se hizo en cada una de las organizaciones hasta el momento de presentarse. -En el año 2008 con el Golpe de Estado se paraliza y en febrero de 2011 el gobierno a través del Ministerio de Agricultura ha vuelto a convocar a los agentes para discutir el proyecto de ley pero en este momento las condiciones son otras.	-El preámbulo de la Ley establece de forma muy clara el marco jurídico donde se enmarca el proyecto. Se parte de la definición del derecho humano a la alimentación recogida en la Declaración de DDHH y en el Art. 11 del PIDESC. Se hace referencia a la Cumbre Mundial de la alimentación y se reconoce como interpretación autorizada del derecho la OG Nº 12 y las Directrices Voluntarias para la aplicación del derecho humano a la alimentación. -A partir de lo anterior establece que la soberanía alimentaria es un requisito previo al desarrollo del derecho humano a la alimentación y define la soberanía alimentaria. -Termina el preámbulo nombrando las obligaciones del Estado hondureño de proteger, respetar, garantizar y hacer cumplir. -El Art. 1 determina que la política y acción prioritaria del Estado debe ser respetar, proteger, y garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional. -El Art. 2. Lo anterior se logrará mediante la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso, y mejoren el consumo, preserven la salud y la nutrición de la población. -El Art. 4 establece que la seguridad alimentaria y nutricional derivada del derecho a la alimentación será una POLITICA DE ESTADO. -El Art. 6 establece que para la definición de las política se favorecerá la participación activa de las organizaciones sociales en todo el proceso integrando con igualdad a todos los sectores y garantizando la igualdad de género, de edad y étnica. -Los Art. 7, 8 y 9 hablan de la necesidad de incorporar a las políticas concretas las cuestiones de protección de la biodiversidad, sostenibilidad ambiental, manejo de recursos naturales de acuerdo con lo establecido en los convenios internacionales para lo cual se incorporará la práctica cotidiana del monitoreo y la evaluación.	Valoración: -La ley se centra en el derecho humano a la alimentación pero procurando que su interpretación y aplicación sea acorde con lo que establecen los instrumentos internacionales y con el contenido de la OG Nº 12 y las Directrices. -La ley toca todos los temas sensibles e importantes para el ejercicio de tal derecho y además lo enmarca dentro de la soberanía alimentaria nacional. -Es una ley que desarrolla un derecho humano fundamental, pero al mismo tiempo toca una gran cantidad de aspectos de política económica que desarrollan otros ministerios. -No establece el encuadre de aplicación de la ley. Es decir, de quien depende la política nacional sobre el derecho a la alimentación -Muy positivo y bien elaborado el Art. 20 dedicado a la justiciabilidad. Situación actual: -Se han iniciado de nuevo las conversaciones entre las organizaciones y el gobierno. El problema es que el proceso golpista también ha dañado la cohesión interna y no existe acuerdo ni siquiera sobre si es oportuno sentarse a negociar con este

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
Elementos del contexto que hicieron posible su elaboración y propuesta. Gobierno de Zelaya. Proclive a la soberanía alimentaria. Equipo de asesores en agricultura miembros de la Vía Campesina. Gobierno de Zelaya. Avances concretos en normas que desbloquearon temas importantes de conflictividad en el campo. Red SARA. Solida y cohesionada con un trabajo real durante años Organizaciones de apoyo técnico con mucha tradición y experiencia en el tema junto a organizaciones campesinas y sociales con fuerte base.	-El Art. 13 habla de manera específica de la soberanía alimentaria y en concreto del control del proceso productivo, de las tecnologías apropiadas, del acceso a la tierra y el resto de los recursos, de la defensa de la biodiversidad y de los mercados internos. -También establece de manera clara que en caso de conflicto entre un tratado internacional y el derecho a la alimentación o la soberanía alimentaria estos últimos tendrán preeminencia. -Art. 14 introduce el derecho de los consumidores a estar plenamente informados de los alimentos que consumen. -El Art. 15 rechaza la introducción de OGMs en Honduras y el Art. 16 extiende la prohibición a los casos de necesidad de ayuda alimentaria. -El Art. 16 hablando de la ayuda alimentaria establece la obligación de primar el consumo de alimentos producidos a nivel nacional. Capítulo II de los Beneficiarios. -El Art. 17 habla de la obligación del Estado de respetar, es decir de no hacer nada que impida el acceso a las fuentes de alimentos y de promover, es decir desarrollar políticas activas para que así sea. -El Art. 18 establece la obligación de desarrollar políticas de protección social para los casos de las personas que no puedan garantizar pos si mismas los alimentos. -El Art. 19 establece una serie de grupos prioritarios por las condiciones de vulnerabilidad alimentaria. -El Art. 20 reconoce la justiciabilidad del derecho y que la carga de la prueba corresponde a la parte demandada. Al mismo tiempo permite a los jueces establecer medidas cautelares cuando haya riesgo de violación del derecho humano a la alimentación. Este artículo detalla de manera exhaustiva cuestiones importantes para el ejercicio de la justicia. Acceso a recursos	gobierno. Hasta ahora y para múltiples cuestiones cotidianas las mismas organizaciones campesinas han buscado vías de diálogo no públicas de forman que no aparezcan como negociadores con el gobierno, pero al mismo tiempo les permita ir resolviendo temas concretos. En este caso sin embargo esta posibilidad no existe. -El 15 de marzo de 2011 se aprobó la Ley de seguridad alimentaria y nutricional sin contar con el apoyo de las organizaciones sociales: cambios fundamentales. Se desarrolla no desde el derecho humano y por lo tanto desde la obligación del Estado de hacerlo cumplir sino desde la existencia de un problema. Además es incongruente puesto que utiliza diversos conceptos de manera aleatoria

HONDURAS. Proyecto Ley Marco sobre alimentación en Honduras. Presentada al Congreso en el año 2007

PROCESO DE ELABORACIÓN	CONTENIDO Y PLANTEAMIENTO	VALORACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
	legales, el derecho de reparación, la obligación del cumplimiento, el deber de interpretar la ley con arreglo a los instrumentos jurídicos internacionales... Los Art. 21 y 22 hablan de la creación de la Comisión Nacional del derecho a la alimentación y de la creación de una unidad técnica y del nombramiento de un relator especial de ámbito nacional para este tema. Capítulo III. Recursos. Los artículo 23 a 25 establecen la creación de un Fondo Especial que se dotará con las partidas procedentes del presupuesto general de la República, con donaciones de organismos internacionales y de otros Estados que no podrán desviarse a otros fines y de la armonización e integración de todos los programas y proyectos dispersos en este momento. Para terminar la ley deberá desarrollarse por reglamento aprobado en el plazo de 90 días desde la entrada en vigor de la misma.	

NICARAGUA. Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nicaragua. 16.07 de 2009. Elaborado sobre la base de la propuesta de las organizaciones reunidas en el GISSAN

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
El GISSAN comenzó su andadura como red social sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el año 2006. Agrupa a las organizaciones campesinas y de trabajadores y trabajadoras agrícolas integradas en la Vía Campesina, junto con otras organizaciones indígenas, de pescadores y también ONGDs especializadas en apoyo al sector agropecuario, especialmente el agroecológico, organizaciones de derechos humanos y alguna organización internacional. EL GISSAN desarrolló una ingente labor durante los años 2006 a 2008 consistente en desarrollar un sistema de indicadores sobre soberanía alimentaria aplicable a Nicaragua. Desde su inicio la cohesión interna del GISSAN ha sido suficiente como para poder plantear proyectos de largo alcance. Por ello se plantea la elaboración y presentación de un proyecto de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria.	-El objeto de la ley recogido en el Art. 1 es garantizar el derecho de todos y todas las nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a las necesidades vitales: … el artículo sigue diciendo que la accesibilidad de los mismos debe desarrollarse a partir de la rectoría del Estado a través de las políticas públicas necesarias vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria. -El Art. 2 define algunos de los conceptos claves de la ley. Empieza definiendo la soberanía alimentaria asumiendo el contenido dado por la Vía Campesina. -El Art. 3 establece los principios de la ley: disponibilidad, equidad y acceso, consumo, utilización biológica, participación, eficiencia, no discriminación, solidaridad, transparencia, tutela, equidad, integralidad, descentralización, sostenibilidad. Estos principios se complementan con los que enumera la ley en el Art. 9: soberanía alimentaria, precaución y prevención. -Entre los objetivos recogidos en el Art. 4, el primero de ellos se dirige a propiciar las condiciones que incidan en el mejoramiento de la producción de alimentos para facilitar el acceso a la población nicaragüense, impulsando programas a corto, medio y largo plazo que mejoren los niveles de producción. El texto habla incluso de primar la pequeña producción nacional frente a políticas de libre mercado que primen la importación de alimentos. -Se crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es el mismo esquema que han utilizado otros países. El objetivo de esta ley es implantar el derecho a una alimentación adecuada. -El Art. 10 y ss desarrollan la estructura de este SNSSAN. Se estructura territorialmente desde el nivel nacional al local: Comisión Nacional, La Secretaría Ejecutiva, los Consejos Técnicos Sectoriales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua (COTESSAN) Comisiones Regionales en el Atlántico Norte y Sur. Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales.	-La cuestión es valorar como está siendo el funcionamiento del Sistema Nacional y cada una de las comisiones para entonces ver si se ha podido implementar alguna política concreta. -La ATC y el resto de GISSAN considera que es un avance aunque no han logrado que la ley reconozca el rechazo a los transgénicos y el apoyo específico a la pequeña producción campesina sino que habla en general del apoyo a la producción -Además la ley elimina el sistema anterior en el que existían dos comisiones separadas y creadas por decretos diferentes: una política y otra consultivo-técnica. Ahora se crea un sistema nacional integrado. -Las organizaciones campesinas están representadas en toda la estructura del sistema.

NICARAGUA. Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nicaragua. 16.07 de 2009. Elaborado sobre la base de la propuesta de las organizaciones reunidas en el GISSAN

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
Elementos que favorecieron su elaboración y aprobación: -Con el triunfo de FSLN el nuevo gobierno es proclive a estos planteamientos y se presenta dispuesto a discutir una ley en este sentido. -EL GISSAN ha funcionado de manera cohesionada y se ha podido avanzar de manera efectiva elaborando instrumentos y estudios fiables. -Organizaciones campesinas fuertemente implantadas y con base social con legitimidad y con capacidad de influir socialmente y políticamente.	-El Art. 13 a 15 explican la composición de las Comisiones La Secretaría Ejecutiva es quien tiene la función de coordinar y formular las políticas, estrategias, planes y programas Se crean dos unidades, una de planificación (Art. 17) y la unidad de evaluación de políticas (Art. 18). -Se crea un Fondo Nacional de Emergencia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que se alimenta de las aportaciones del Presupuesto General de la República junto a las donaciones y aportaciones de la cooperación. -Existe un capítulo íntegro dedicado a las infracciones y sanciones (Art. 30 a 34) peros sobre todo reconoce con carácter general en el Art. 34 el derecho de acción judicial y el resto de recursos administrativos. -La ley también prevé la armonización legislativa de todo el resto de las leyes a esta. Para ello se establece que la Procuraduría de la República hará un examen de todas las leyes. Este tema es de suma importancia.	

EL SALVADOR. Propuesta de Ley de soberanía alimentaria y nutricional presentada por la CNTC 2008

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones de la Vía Campesina comenzaron en el año 2004 un proceso de acercamiento y fortalecimiento del trabajo conjunto. Fruto de este proceso se crea la CNTC como estructura de coordinación. -Como alianza a partir del año 2008 desarrollan una intensa campaña de movilización contra la política gubernamental. -La elaboración de un proyecto de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria constituía un elemento concreto que terminaría por aglutinar las fuerzas del movimiento campesino. -Una vez el FLMN sube al poder en el año 2009 la bancada agrarista del partido se pone a disposición del movimiento y a pesar de tener que guardar enormes equilibrios poco a poco se dan pasos concretos. En este momento el gobierno empieza a ver la mejor manera de introducir el proyecto y sacar la ley adelante.	Es un proyecto de ley sencillo elaborado por las organizaciones a modo de "documento de mínimos" Es decir, se trata de un proyecto elaborado con la finalidad de introducir el debate en la sociedad y en el Congreso en un momento en el que la subida al poder del FLMN era el momento propicio. -El Art. 1 establece como objeto de la ley garantizar a todos los salvadoreños/as contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acorde a sus necesidades y que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna -El Art. 2 establece de forma muy precisa algo interesante: se declaran de interés público todas las actividades relacionadas con la producción, agro industrialización, y comercialización de alimentos. -El Art. 4 del proyecto plantea que sea el Ministerio de Agricultura t ganadería la autoridad competente creando una Dirección General específica para la soberanía alimentaria -El Art. 6 recoge los objetivos generales de la ley y en el c y en el d si establece de manera prioritaria la producción nacional, favorecer el incremento de la producción nacional y el art 7 establece los objetivos específicos haciendo un recorrido exhaustivo a lo largo de todo el ciclo productivo.	-El proyecto es un documento de mínimos del movimiento campesino respecto a lo que debiera contener una ley de este tipo que logra sacar el debate a la palestra congresual. -El proyecto como es lógico se ha sometido a muchas presiones y matizaciones puesto que muchos aspectos estaban por definir. -El proyecto no se ha aprobado todavía pero los distintos diputados representantes de grupos políticos afines han ido haciendo poco a poco suyo el planteamiento y en sus documentos presentados al efecto en el Congreso van matizando los elementos de la ley. Algunos de estos documentos presentados son casi copias de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua[12].

[12] *Documento presentado el 18 de mayo de 2011 a la Asamblea Legislativa para ser discutido y aprobado. El documento se presentí por el Grupo Parlamentario Cambio Democrático. Ley de soberanía y seguridad alimentaria*

COSTA RICA. Ley Marco de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. Presentada en el año 2004 y aprobada en el 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones campesinas de Costa Rica vivieron un proceso de debilitamiento durante parte de la década de los 90 y de la primera mitad de la primera década del 2000. A partir del año 2006 comienza un proceso de reestructuración que comenzó a dar sus frutos. El papel del movimiento ambientalista en Costa Rica fue importante. -En el parlamento se crea un Grupo Consultivo sobre seguridad alimentaria compuesto por: UPANACIONAL, Mesa Campesina, UPIAV, Foro Mixto de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, SEPSA y actuando como facilitador la FAO.	-En el preámbulo se reconoce entre otras cosas la necesidad de una política de Estado sobre soberanía y seguridad alimentaria que ofrezca un marco coherente e integral. Este es el objeto de la ley establecido en el Art. 1 de la ley, y en el Art. 2 se asume la soberanía alimentaria como política de Estado. -En el Art. 4 se establecen los objetivos específicos de la ley y en las letras se establece: fortalecer la estructura productiva agroalimentaria del país y propiciar las condiciones para lograr una mayor participación sustentable y sostenible de los pequeños y medianos productores y productoras, respetando los principios de diversidad cultural y productiva de las comunidades. f) Ejercer la soberanía alimentaria, procurando que el abastecimiento de productos básicos, provenga en mayor proporción de la producción nacional, mejorando los ingresos de los pequeños y medianos productores y productoras, para lo cual deben prevalecer condiciones de producción competitiva y sostenible. -El Art. 5 establece que a partir de esta ley el Estado deberá formular y ejecutar una política y un plan estratégico nacional de seguridad alimentaria y nutricional, elaborado de manera participativa y articulada por los sectores público y privado. -Todo el Capítulo II se dedica a desarrollar la estructura institucional encargada de ejecutar la ley: el Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional.	-Se trata de un proyecto débil en su contenido y aspiraciones. Si bien el preámbulo, los objetivos y fines están bien definidos y la estructura institucional sigue la fórmula promovida por otros Estados de crear una autoridad independiente existen carencias en el proyecto: -No recoge ningún artículo relativo a las infracciones y sanciones ni tampoco recoge el derecho a la acción judicial. -No se reconoce en ningún momento el derecho humano a la alimentación. -No se hace referencia a órganos de vigilancia y control. -No se hace referencia a ningún mecanismo de armonización legislativa.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	-En el preámbulo establece las bases jurídicas sobre las que se apoya la Ley Orgánica y en el párrafo segundo de manera específica dice. *"…Que, entre los Derechos del Buen Vivir, el artículo 13 de la Constitución prescribe que las personas y las colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual el Estado deberá promover la soberanía alimentaria…"* Además recuerda que la constitución en los artículos 281, 282 y 283 establece que son principios rectores de la política del Estado la soberanía alimentaria, la reforma agraria y el fomento de la producción nacional y la biodiversidad. -El Art. 1 establece que la finalidad de la ley es que el Estado cumpla con los objetivos estratégicos establecidos para lo cual define el régimen de la soberanía alimentaria y que el Estado implementará las políticas públicas en aplicación de este régimen -El Art. 2 referido al ámbito de la ley establece que se trata de cuestiones de orden público e interés general y por lo tanto están por encima de otras cuestiones para luego decir que su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria -El Art. 3 establece cuales son los deberes del Estado además de los contenidos en el Art. 281 de la Constitución.	-Se trata de uno de las leyes marco más claras a favor de la soberanía alimentaria. Su contenido es claro y preciso en todos los extremos y puntos necesarios para el desarrollo de una política a favor de la soberanía alimentaria. -Es una ley de contenido. En ella destaca la parte dispositiva y no institucional. El grueso de la ley se dedica a definir los principios y la orientación adecuada de cada uno de los elementos que deben constituir la política pública a favor de la soberanía alimentaria -Por la estructura y contenido de la ley es básico su desarrollo. Tanto la necesidad de un reglamento, como la elaboración de la estrategia nacional y la política que emanen de la conferencia nacional, como la necesaria armonización legislativa de todas las leyes de acuerdo a las orientaciones establecidas sobre todo en el título II y III. En este sentido si no se hace un desarrollo de esta ley marco acorde, no habrá servido de nada el esfuerzo. -La ley marca la institucionalidad que regirá el proceso, pero no es una ley que crea un sistema o una institucionalidad como la de Brasil o Guatemala y en menor medida la de Nicaragua.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	A partir del Art. 4 la parte dispositiva de la ley es muy diferente a las promulgadas en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y otros países, puesto que la parte institucional la orienta en las disposiciones transitorias para que se defina en un proceso de 180 días y se dedica la ley a establecer el contenido programático concreto del régimen de la soberanía alimentaria. -El título II de la ley está íntegramente dedicado a "acceso a los factores de producción" Capítulo I acceso al agua y la tierra, el capítulo II. Protección de la agrobiodiversidad, Capítulo III. Investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes. -El título III. Dedicado íntegramente a la producción agropecuaria. En este sentido este título es casi como una ley básica de orientación agropecuaria y su contenido es similar a las leyes de ordenación y planificación agropecuaria. El capítulo I está dedicado al fomento de la producción y establece de forma detallada como será esta producción y que leyes deberán orientarse para tal fin. Además establece que el Estado elaborará una planificación participada de la política agropecuaria nacional. -El capítulo II del título II está dedicado al acceso al capital y al crédito definiendo en una ley marco los principios que regularán dicho acceso. Se centra en tres cuestiones fundamentales para el desarrollo de una política agrícola eficiente orientando directamente hacia la pequeña producción campesina. -Art. 18.- Capital.- Para desarrollar actividades productivas de carácter alimentario, el Estado impulsará la creación de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para el sector, incentivos de tipo fiscal, productivo y comercial, así como fondos de garantía, fondos de re-descuento y sistemas de seguros, entre otras medidas. Los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores tendrán acceso preferente y diferenciado a estos mecanismos, de conformidad con el Art. 311 de la Constitución de la República.	Como elementos críticos de la ley: -No se contempla mecanismo de vigilancia o seguimiento de la ley y de su aplicación -No se establece de forma clara la justiciabilidad de los derechos emanados de la ley a través de ningún proceso y ni siquiera se establece el derecho de acción judicial por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Al ser además una ley tan programática su falta de desarrollo puede generar indefensión. -El tratamiento de los biocombustibles que la ley hace deja la puerta abierta a su aprobación posterior, sin embargo no podemos calificarlo de negativo puesto que dependiendo del desarrollo legal posible de este tema en el contexto de un Ecuador sumamente popular pudiera ser positivo. Uno de los elementos más buenos de la ley está siendo el proceso ulterior, tanto la constitución y trabajo de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, como los procesos participativos abiertos para la elaboración de las leyes que deben ser reconducidas a partir de la ley marco. En concreto está abierto el proceso de la ley de tierras y el proceso de la ley de recursos hídricos.

ECUADOR. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 28. Abril de 2009

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-El primero de los logros fue haber incluido en el texto de la constitución de 2008 una serie de cuestiones básicas referidas a los derechos humanos, los derechos del buen vivir, los principios rectores de la política del Estado y las prioridades de la política nacional acordes con la soberanía alimentaria. -A partir del texto constituyente las organizaciones indígenas y campesinas de Ecuador fueron capaces de producir un primer texto elaborado como propuesta de ley de soberanía alimentaria nacional. Este texto establecía de forma mucho menos clara y directa el contenido de la política pública y se asemejaba a los textos ya conocidos de otros países de la región centroamericana. -Las organizaciones han Estado en diálogo permanente hasta la aprobación de una ley en un tiempo record puesto que tan solo un año después de la entrada en vigor de la nueva constitución se promulgaba esta ley.	-Art. 19.- Seguro agroalimentario.- El Ministerio del ramo, con la participación y promoción de la banca pública de desarrollo y el sector financiero, popular y solidario, implementarán un sistema de seguro agroalimentario para cubrir la producción y los créditos agropecuarios afectados por desastres naturales, antrópicos, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado, con énfasis en el pequeño y mediano productor. -Art. 20.- Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, priorizando a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados. -El Art. 21 establece que el Estado creará el sistema nacional de comercialización para la soberanía alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la negociación entre productores y consumidores y racionalizará los mecanismos de la distribución y de la cadena alimentaria. Además en el Art. 22 se prevé el mecanismo de control del abastecimiento interno de alimentos para programas y hacer un seguimiento de las necesidades anuales de forma que se puedan prever las crisis alimentarias. -En el Art. 24 se habla de la política arancelaria más adecuada para proteger al mercado interno. -En el Art. 26 declara el Ecuador libre de semillas transgénicas y además que el Estado regulará el uso de la biotecnología moderna con arreglo a los principios de precaución y prevención. -En el título V se establece la participación social como eje rector en la elaboración de las políticas del régimen de soberanía alimentaria que se articularán en torno al sistema nacional de soberanía y seguridad alimentaria creando la autoridad nacional encargada de la coordinación y promoción que será la Conferencia nacional de soberanía alimentaria (Art. 33 y 34).	

INDONESIA. Regulación Gubernamental sobre seguridad alimentaria 68-002 de 30 de diciembre de 2002

PROCESO DE ELABORACIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	VALORACIÓN
-Las organizaciones de la Vía Campesina (FSPI) ha colaborado de manera importante en la elaboración de la ley y su planteamiento ha sido recogido en el contenido de la misma. -FSPI mantiene una relación con los órganos del sector y por lo tanto a pesar de la crítica fuerte al proceso político mantiene la interlocución.	-El Art. 1 establece los conceptos clave de la ley y entre ellos además de seguridad alimentaria destacan: alimentos, oferta de alimentos, reserva nacional de alimentos, producción de alimentos, transporte, distribución, emergencia. -En el Art. 2 establece que la seguridad alimentaria depende sobre todo de una oferta de alimentos constante y estable que depende a su vez de varios elementos: el desarrollo de los sistemas de producción basado en recursos locales y adecuados cultural y socialmente, el desarrollo de un sistema comercial eficiente, el desarrollo de un nivel tecnológico adecuado, el uso eficiente de la tierra, el acceso de los productores a los recursos y las infraestructuras. -El Art. 3 establece que la prioridad esencial de la producción es la necesidad nacional y que al mismo tiempo la producción nacional está orientada sobre todo a cubrir la demanda interna. Además establece que las políticas deberán prever las cuestiones de almacenamiento, distribución y volatilidad de los precios. -Se establece de manera específica que la importación de alimentos solo será aceptable si la producción nacional no puede garantizar el abastecimiento interno (Art. 3.4). -El Art. 4 regula el sistema de almacenamiento y reserva público estableciendo el derecho de la ciudadanía a ello (Art. 8) y la obligación del Estado. Además se establecen las prioridades del almacenamiento y el sistema tanto desde lo local a lo nacional como el abastecimiento de la producción local. -El capítulo IV está dedicado a la diversificación alimentaria y ello depende de la mejora de los sistemas productivos, de un nivel de desarrollo tecnológico adecuado y de un cambio en los hábitos de consumo. -La ley establece en el capítulo V la regulación para hacer frente a las situaciones de inseguridad alimentaria y el seguimiento de los grupos vulnerables. -Art. 12 recoge normas generales respecto a la regulación de precios como mecanismo de control de las políticas para la seguridad alimentaria. -El resto del articulado de la ley recoge la institucionalidad y la gobernabilidad interna de la ley.	-La ley está estructurada orientada hacia la consecución de la seguridad alimentaria, sin embargo el contenido favorece la soberanía alimentaria. -Es una ley bien estructurada que aborda todos los aspectos del funcionamiento de la estructura agroalimentaria desde la producción hasta la distribución y la regulación de los precios y la oferta. -La ley prioriza de forma clara la producción nacional orientada hacia el mercado interno y reconoce el derecho del Estado a utilizar los mecanismos de política económica que estime necesarios para el logro de los objetivos. -La ley reconoce el papel crucial que juegan los sistemas de almacenamiento público de reservas alimentarias y como hacer uso de estas reservas. -Es una ley muy distinta a las leyes aprobadas en América Latina y en este sentido se asemeja más a una ley de planificación agrícola sin llegar a abordar todos los temas que incluyen las leyes de este tipo aprobadas en África. En este sentido su contenido está muy centrado en el objeto que persigue.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación trabajada disponible:

- Argentina. *Ley 25.724 de 27 de diciembre de 2002 que crea el sistema nacional de nutrición y alimentación.*
- Bolivia. *Ley 144 de 26 de junio de 2011 de la revolución productiva comunitaria agropecuaria.*
- Brasil. *Lei Nº 11.346,de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.*
- Paraguay. *Ley 2343 de 2011 de Planeamiento para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional de Paraguay.*
- Uganda. *The food and nutrition bill de Uganda.*
- Guatemala. *Decreto nº 32 – 2005 de Guatemala de 6 de abril de 2005 que crea el sistema nacional de seguridad Alimentaria y nutricional.*
- Guatemala. *Acuerdo gubernativo de 75 – 2006 que aprueba el reglamento que desarrolla la ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.*
- Honduras. *Proyecto de Ley Marco sobre derecho a la alimentación en Honduras. Presentada por red SARA al Congreso de la república en el año 2006.*
- Indonesia. *Government regulation 68/02 de 30 December 2002. Food security.*
- México DF. *Ley de Soberanía y seguridad Alimentaria y nutricional de México DF de 17 de agosto de 2009.*
- El Salvador. *Proyecto de ley de soberanía y seguridad alimentaria.* Elaborado por la CNTC de El Salvador. Mayo de 2011 (última versión) presentada por el grupo parlamentario Cambio Democrático.
- Mali. 16 de agosto de 2006. *Loi Nº 06-045/ du 5 septembre 2006 portant loi d´orientation agricole.*
- Costa Rica. *Propuesta de ley marco sobre seguridad y soberanía alimentaria y nutricional 2004.*
- South Africa. *National food security bill. June 2002.*
- Venezuela. *Decreto 6.071de 31 de Julio de 2008 Ley Orgánica de seguridad y soberanía alimentaria.*
- Ecuador. *Ley de 28 de abril de 2009 Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.*
- Nicaragua. *Ley 693/ de 18 de junio de 2009 sobre soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua.*

Bases de datos:

- FAO. *Estrategias de coordinación, www.fao.org/righttofood/inaction/ajusticiable_strategy_e.htm*
- FAO. *Legislación, www.fao.org/righttofood/kc/legal_db-e.asp.htm*

Bibliografía:

- Bojic, D. y Vidar, M. *Guide on legislating for the right to food*. FAO. Roma, 2010.
- Knuth, L. y Vidar, M. *Protección jurídica y constitucional del derecho a la alimentación a nivel mundial*. FAO. Roma, 2010.
- Franceschimi, T.; Burity, V. y Cruz, L. *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*. FAO. Roma, 2010.
- Golay, C. *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia. Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. FAO. Roma, 2010.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO V. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS Y MEDIDAS POLÍTICAS INTRODUCIDAS EN LOS PAÍSES A RAIZ DE LA CRISIS ALIMENTARIA 2008 – 2011

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. LA CONDUCCIÓN DE LA CRISIS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES 3

1.1 CRONOLOGÍA INSTITUCIONAL EN EL MANEJO DE LA CRISIS

1.2 JUNIO 2011. Reunión del G-20 y regulación financiera de la volatilidad de los precios internacionales

1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE APOYO IMPLEMENTADOS DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON CARGO A FONDOS FINANCIEROS ESPECIALMENTE HABILITADOS TRAS LA CRISIS

2. MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS POR LOS GOBIERNOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA 16

2.1 ELEMENTOS PREVIOS A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS

2.2 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS

2.3 ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR PAÍSES

2.4 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS EN CADA PAÍS

3. LOS PROGRAMAS DE ALMACENAMIENTO PÚBLICO Y GESTIÓN DE RESERVAS 45

En enero de 2008 y tras una serie de acontecimientos que para la ciudadanía parecían inconexos, por fin las principales instituciones internacionales (FAO, BM, BID, FMI) se atrevieron a hablar de una crisis alimentaria mundial. Estaba claro que existía un alza de precios de los alimentos generalizada y global de forma que lo mismo afectaba a Rusia, que a Mali, Níger o Argentina[1]. Una serie de razones y argumentos se amontonaban en los artículos de prensa buscando acertar con la explicación: malas cosechas por causas climatológicas, el tirón de los agrocombustibles, los mercados de futuros de grano, la subida de los combustibles, el incremento de la demanda alimentaria de gigantes como China e India, etc.

Las imágenes más graves de la repercusión de esta escalada de precios de los alimentos nos llegaban de Haití. La población de Puerto Príncipe comía galletas horneadas de tierra de Hinche[2] mezclada con un poco de harina de sorgo y aceite de palma. Mientras, las revueltas acababan con el gobierno de turno. Aún siendo el campo haitiano el foco de mayor pobreza, no era ahí donde faltaban los alimentos, sino que eran las principales ciudades como Puerto Príncipe, Jacmel o Cabo Haitiano las desabastecidas. La razón era simple, los canales de distribución del campo a la ciudad en un país como Haití son muy precarios (todavía más, dos años después del terremoto de enero 2010) y apenas los campesinos y campesinas pueden vender sus productos. Mientras, el 70% del alimento consumido en las ciudades haitianas se importa de República Dominicana, EEUU y Canadá. La crisis estallaba en las ciudades porque de pronto la importación de alimentos dejó de suministrar el mercado urbano

Estaba claro que nos encontrábamos delante de una crisis global que tenía como detonante una subida de los precios de los cereales que se producía en los parquets del mercado mundial. Recordemos que el aporte de energía alimentaria básica del ser humano es el que procede del cereal. En unos contextos es el trigo, en otros el maíz, y en otros el sorgo o el arroz. Los precios del trigo aumentaron un 130% en el periodo de marzo 2007-marzo 2008. Los precios del arroz aumentaron casi un 17% en el 2007 y aumentaron otro 30% en marzo del 2008. Los precios del maíz subieron un 35% entre marzo del 2007 y marzo del 2008. En muchos países los precios de los cereales se doblaron o triplicaron durante el año 2008.

Evidentemente, no todos los países se vieron afectados por igual. Los más afectados, fueron aquellos países que, por diferentes razones, tienen mayor dependencia de la importación de alimentos. Los gobiernos de todo el mundo comenzaron a tomar medidas debido a la fuerte presión ciudadana con la intención de hacer accesible la comida a un precio razonable. Haití, Senegal, Camerún, Egipto o Indonesia se vieron contra las cuerdas, y países con niveles de desarrollo más altos como Argentina, Rusia o Chile retomaron el planteamiento de que los alimentos son una cuestión de seguridad nacional lo que les llevó a impedir las exportaciones de grano básico, elevar los niveles de almacenamiento de los cereales, o establecer impuestos a las exportaciones con el fin de frenarlas.

Durante el año 2010 hemos vivido también una subida en los mercados mundiales de los precios del trigo muy significativa. Esta vez su foco era Rusia y su supuesta escasez de este cereal, y las consecuencias afectaron desde Mozambique (donde el trigo ha pasado a formar parte de su dieta precisamente debido a malas prácticas en la ayuda alimentaria incluida en la cooperación internacional que este país recibió a partir de las inundaciones del año 2000) hasta México, donde el trigo es también una reciente novedad en la dieta.

En enero de 2011, la FAO alertaba de una nueva subida en el precio de los alimentos que amenazaba de nuevo con elevar el número de personas hambrientas a cifras inimaginables. Según los datos de la FAO en junio de 2011[3] los precios habían aumentado un 39% más

[1] *2010. El terremoto alimentario. Causas de la crisis alimentaria y tendencias de futuro. F.Fernandez y G.Duch. Informe WorldWatch Institute. 2011. Icaria – Fundación Hogar del Empleado. 2011.*
[2] *Hinche es una localidad situada en la región de Plato Central. La tierra arcillosa es rica en minerales y nutrientes*
[3] *Índice de la FAO para los precios de los alimentos. Sistema de seguimiento del índice de precios. Información disponible en el sitio web de FAO*

respecto a junio de 2010. El índice[4] había alcanzado su máximo histórico de 238 puntos en febrero de 2011. Respecto a los cereales si bien en junio bajaron un punto con respecto a mayo, su índice situado en 259 puntos significa un incremento de 71 puntos con respecto a mayo de 2010.

En este momento tenemos evidencias suficientes para afirmar que definitivamente la especulación financiera ha entrado de lleno en los mercados agrícolas mundiales y que la volatilidad de los precios salvo que haya un cambio real de las políticas hacia la soberanía alimentaria se va a convertir en uno de los rasgos estructurales del sistema alimentario global. Sobre las causas de esta crisis se ha escrito lo suficiente por parte de las organizaciones que luchamos por la soberanía alimentaria y en este texto no vamos a profundizar en ellas[5]. En este documento nos vamos a centrar en el proceso de conducción de la crisis por parte de los organismos internacionales y sobre todo que medidas políticas se han desarrollado por parte de los gobiernos para enfrentarse a ella.

1. LA CONDUCCIÓN DE LA CRISIS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El abordaje de la crisis alimentaria por parte de las instituciones internacionales lideradas por la FAO también tendría repercusiones importantes sobre el desarrollo de las políticas aplicables al agro. En el año 2007 se revelaron los primeros síntomas de alarma ante una posible crisis alimentaria de carácter global. En junio de 2007 la FAO lanza las primeras informaciones. En diciembre de 2007 la FAO lanzó la "Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos"[6] con el fin de apoyar a los pequeños agricultores y agricultoras a enfrentar la crisis. La "Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos" trabaja en más de 90 países de todo el mundo, con un presupuesto total de unos 449 millones de USD. De esta cifra, más de 37 millones de USD se financian a través del Programa de Cooperación Técnica de la FAO, 314 millones de USD a través del Mecanismo alimentario de la UE y lo demás a través de otros donantes La Iniciativa comprendía varias líneas de trabajo: 1. Seguimiento de la evolución de los precios en 58 países[7] 2. Colaboración con el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria. 3. Apoyo a los gobiernos en el diseño e implementación de políticas y normativas para el control de la crisis[8] 4. En el año 2008 se pone en marcha un fondo para apoyar proyectos de urgencia de corta duración (un año) con los que puso a disposición de los agricultores semillas e insumos[9] 5. Por último en marzo de 2009 puso en marcha 28 proyectos específicos de urgencia a través del Mecanismo Alimentario Mundial.

El proceso cambió de rumbo en pocos meses. Los mensajes fueron incluso contradictorios y desde luego se pudo ver de forma clara como entre el año 2008 y 2011 los países activaron de nuevo medidas de política económica clásica a la regulación de la agricultura y el comercio de bienes alimentarios. Pero finalmente, a partir del mes de febrero de 2011 el proceso y a pesar del fortalecimiento de la FAO parece que de nuevo es controlado por el G-20 quien aprovecha la circunstancia para dar un giro de tuerca doble en beneficio de los mercados financieros.

---

[4] El índice de la FAO para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004. En febrero, la FAO revisó la composición del índice de precios de la carne, como resultado de lo cual se han realizado ajustes en los valores históricos del índice de precios de los alimentos de la Organización

[5] Ver para conocer el tema. Documento: "Introducción a la crisis alimentaria global" Barcelona. Octubre de 2008. Elaborado por GRAIN, Veterinarios Sin Fronteras, Xarxa de Consum Solidari, Observatorio de la Deuda en la Globalización y Campaña No te comas el mundo

[6] Se puede consultar toda la documentación de la iniciativa en la web de la FAO

[7] Se puede consulta el documento síntesis de este trabajo en la página web de la FAO. Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments

[8] La FAO publicó "Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar la crisis de los precios de los alimentos. Se encuentra disponible en la web de la FAO.

[9] Se puede consultar una síntesis de la evaluación de los proyectos desarrollados en este marco que está disponible en la web de la FAO. Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis

1.1 LA CRONOLOGÍA INSTITUCIONAL EN EL MANEJO DE LA CRISIS

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
-Reunión semestral entre el SG de NNUU y los jefes de las agencias especializadas	Abril 2008	-Desarrollar una estrategia comprensiva para el tratamiento de la crisis alimentaria mundial. Se creó un Grupo de Acción de Alto Nivel (GAAN) de las Naciones Unidas sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial
-Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre crisis de la seguridad alimentaria	Abril 2008	-Nombrado para coordinar una veintena de agencias e instituciones especializadas con competencias sobre la materia. Espacio de trabajo proporciona como primer resultado el documento que es el conocido como Marco Integrado para la Acción[10]
-Comisión sobre Desarrollo Sostenible. 16ª periodo de sesiones. Grupo temático de agricultura, sequía, desertización y África	Mayo 2008	-Se destacaron las conexiones entre la agenda temática de la sesión y la crisis alimentaria y el cambio climático. La CDS-16 identificó motores clave del aumento de los precios de los alimentos, entre los que se incluyen la degradación de la tierra, los altos costos de la energía, el cambio climático, la pobreza de las cosechas, la especulación sobre las materias primas agrícolas, la desigualdad comercial, el declive de las inversiones para el desarrollo agrícola, y el aumento de la producción de biocombustibles a partir de cultivos alimentarios. En esta reunión surge la Alianza por una revolución Verde en África promovida por la Fundación Rockefeller y la Fundación Bill y Melinda Gates.
-ECOSOC. Reunión especial sobre Crisis Alimentaria Mundial	Mayo 2008	-Los participantes acordaron prioridades a corto plazo, entre las que incluyeron acciones inmediatas por donantes y gobiernos que permitan que los agricultores respondan a las demandas de producción. También identificaron medidas a medio y largo plazo para lidiar con la crisis alimentaria, incluyendo un nuevo análisis del monto de la asistencia oficial para el desarrollo dedicada a la agricultura.
-Cumbre del G-8 en Toyako. Japón	Junio 2008	-Preocupación por la emergencia alimentaria y, en una Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, anunciaron medidas para tratar las causas que están en la raíz de la crisis y actuar sobre ellas. También acordaron que trabajarían con la comunidad internacional para formar una alianza mundial sobre la agricultura y los alimentos, que involucre a todos los actores pertinentes, incluyendo los gobiernos de los países en desarrollo, el sector privado, la sociedad civil, los donantes y las instituciones internacionales. También señalaron su compromiso con una profunda reforma de la FAO, que permita mejorar su efectividad a la hora de ayudar a garantizar la seguridad alimentaria para todos. NO reconocen la especulación financiera sobre los alimentos.

[10] *Marco Integrado para la Acción. Documento de trabajo elaborado por el Equipo de Trabajo de alto nivel.*

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
-Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía	Julio 2008	-4.700 delegados de 183 países se reunieron en Roma. Allí reafirmaron las conclusiones de la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996 y su objetivo —confirmado por la Cumbre Alimentaria Mundial: cinco años después— de lograr la seguridad alimentaria para todos, con miras a reducir a la mitad el número de personas desnutridas no más tarde que en 2015. También reafirmaron su compromiso con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los resultados de la conferencia incluyeron una Declaración, concluida tras largas negociaciones. En ella se establecieron las prioridades y actividades propuestas para las medidas a corto y medio plazo, y el monitoreo y la revisión
-Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel creado por NNUU en abril de 2008. Seguridad alimentaria para todos. Madrid	Enero 2009	-Acelerar los avances en el logro de los ODM sobre hambre y pobreza extrema; tratar los efectos de las fluctuaciones de precios en las poblaciones vulnerables y revisar los avances logrados tras la Conferencia de Alto Nivel de 2008 sobre Seguridad Alimentaria Mundial. Los participantes de más de 126 países expresaron su apoyo a la FTAN sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria y acordaron la importancia de un proceso inclusivo y amplio de consulta sobre opciones que conduzcan al establecimiento de una alianza mundial para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.
-Comisión de Desarrollo Sostenible. 17ª periodo de sesiones. Nueva York	Mayo 2009	-Necesidad de tratar la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, y se destacaron las decisiones relevantes de varios foros sobre esta cuestión, así como sobre el comercio. Se incluyeron referencias al "derecho a una alimentación adecuada" y a la erradicación de la pobreza en zonas rurales. Y pidieron el establecimiento de una nueva alianza mundial sobre la agricultura y la seguridad alimentaria y para una revolución verde que mejore la productividad agrícola, la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.
-Cumbre del G-8 en la ciudad de L´Aquila. Italia	Julio 2009	-Los líderes del G8 y 34 Estados y organizaciones y agencias internacionales aprobaron una Declaración Conjunta sobre la Seguridad Alimentaria Mundial ("La Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria"). La Declaración elogia los compromisos asumidos por los países representados en L'Aquila para la movilización de US$20 mil millones durante tres años, a través de una estrategia coordinada y comprehensiva centrada en el desarrollo agrícola sostenible, manteniendo un fuerte compromiso con garantizar una adecuada ayuda alimentaria de emergencia. La

ORGANISMO	FECHA	CONTENIDO
		estrategia se ocupa, entre otras cosas, del desarrollo agrícola y rural, del financiamiento sostenido y predecible, y de la remoción de las restricciones a la exportación de alimentos y de los impuestos extraordinarias, especialmente de los alimentos adquiridos con fines humanitarios. Centrándose en la mejora de la gobernanza mundial para la seguridad alimentaria, la Declaración promete adelantar la implementación de la Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria para fines de 2009.
-Foro de Expertos de Alto Nivel: Cómo alimentar al mundo en el 2050. Roma	Octubre 2009	-Más de 300 especialistas internacionales se reunieron en Roma para contribuir al debate en la próxima reunión de la Tercera Cumbre sobre Seguridad Alimentaria. Estos especialistas destacaron que se proyecta que la demanda global por alimentos, forraje y fibras aumentará un 70% en la primera mitad del siglo. También señalaron que el desarrollo agrícola en los países en desarrollo requerirá de inversiones netas por US$83 mil millones anuales (un aumento de cerca del 50%) si se espera que haya alimentos suficientes para abastecer a la población proyectada de 9.1 mil millones en 2050. Los expertos también abordaron los desafíos del cambio climático, la demanda de biocombustibles y las demandas en competencia de agua y tierra, y discutieron sobre las inversiones y opciones políticas adecuadas para tratar la seguridad alimentaria durante los próximos cuarenta años.
-35 períodos de sesiones del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma	Octubre de 2009	-Aprobó la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria poniendo las bases de la nueva arquitectura para la gobernanza alimentaria mundial. Los miembros del CSA acordaron reformas de amplio alcance que harán que el CSA se convierta en la plataforma internacional e intergubernamental más inclusiva para lidiar con la seguridad alimentaria y la nutrición, y en un componente central de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Las reformas del CSA fueron diseñadas para centrar la visión y función del Comité, en la coordinación de los esfuerzos mundiales para eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria para todos.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la FAO en su página web

En un contexto de crisis alimentaria global sin precedentes y con más de dos años de retraso finalmente el 16 noviembre de 2009 comenzó la Tercer Cumbre Mundial de la Alimentación gracias a la financiación de Arabia Saudita. Esta Cumbre que debería haber evaluado los avances en el Plan de Acción definido en la Cumbre de 1996, tuvo que centrarse sin más remedio en analizar las circunstancias existentes reconociendo que el retroceso en la lucha contra el hambre era evidente. En estas fechas la crisis de las hipotecas basura estadounidenses hizo estallar la crisis financiera global y prácticamente ningún líder mundial acudió al evento La Declaración inicial de la Cumbre recogía elementos estratégicos trabajados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel y recogidos en el Marco Ampliado para la Acción y que resultan importantes para la definición de políticas agrarias nacionales.

1.2 JUNIO DE 2011. El G-20 Y EL BANCO MUNDIAL TOMAN EL PODER SOBRE LA CRISIS MUNDIAL DE ALIMENTOS. LA PROPUESTA. EL CONTROL DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS LO REALIZARÁ EL PROPIO SISTEMA FINANCIERO.

En este contexto y tras dos nuevos procesos alcistas en enero y marzo de 2011, la reunión del G-20 prevista en junio tenía como uno de sus puntos fuertes el análisis de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos y las posibles actuaciones[11].

El 21 de junio de 2011, a dos días del inicio de la Cumbre del G-20 en París, el Banco Mundial (BM) anunció el lanzamiento de un producto financiero contra la volatilidad de los precios de productos agrícolas y alimentos. El producto, bautizado como "Gestión de Riesgo de Precios Agrícolas", servirá según la institución como un seguro para garantizar precios estables a productores y consumidores en los países en vías de desarrollo por un valor de hasta 4.000 millones de dólares.

La división del BM para el sector privado, la Sociedad Financiera Internacional[12], proporcionará inicialmente 200 millones de dólares para respaldar las inversiones financieras de los clientes cuyo objetivo sea garantizar precios estables, y el banco JP Morgan aportará otros 200 millones de dólares.

Fuente: Información recogida de la web del Banco Mundial de fecha 20 de junio de 2011.www.wb.org

En este momento sabemos que la especulación, a menudo eclipsada en los debates públicos, fue el desencadenante principal de la crisis alimentaria del 2008, como lo es en la incipiente pero peligrosa subida de precios de finales del 2010 y comienzos de 2011. Aunque escuchemos nefastas noticias de sequías o inundaciones que han acabado con las mejores cosechas, lo cierto es que la producción agrícola permanece a un nivel alto, pero los especuladores apuestan a la escasez inventada y aumentan artificialmente los precios. El mecanismo es sencillo. Los granos (como si fueran cualquier mercancía) se compran y venden en las bolsas de cereales.

[11] Para esta reunión se elaboraron dos informes que referimos en el texto. Un primer informe redactado por todos los organismos internacionales (BM, FAO, UNCTAD, FMI, OCDE, OMC) con el título de "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses". 2 de Junio de 2010. Frente a este documento la FAO elaboró un documento propio con el título de "Perspectivas de la agricultura 2011-2020". Además, Francia lanzó una propuesta para la regulación de los precios internacionales de los alimentos que fue respondida con un documento de Argentina y Brasil editado el 18 de mayo de 2011 y que con el título de "Argumento contra la regulación de los precios internacionales de los productos agrarios" se enfrentaba a la propuesta. En medio de toda esta dialéctica, a dos días de comenzar la reunión el BM sacó su nuevo producto de regulación financiera de los mercados agroalimentarios.

[12] La Corporación Financiera Internacional representa en definitiva a la Banca Privada Internacional y por otra parte la entidad JP Morgan ya tiene amplia experiencia en productos financieros sobre alimentos.

Lo que nació como un sistema para garantizar el precio de la cosecha anual del productor o productora, y reducir así la incertidumbre lógica de los cultivos, se ha convertido en un escenario donde se compran (mercado de futuros) las cosechas de los próximos 7-10 años. De forma que los capitales que invierten, por ejemplo, en la cosecha del 2015 harán lo posible por hacer 'crecer' su precio y así venderla a otro capital, con sus beneficios, dando inicio a una cadena de especulación inaceptable. Hoy en día el trigo puede llegar a intercambiarse hasta 45 veces dentro del periodo de cosecha de un mismo año y en cada intercambio ficticio el precio aumenta. El maíz pasa por alrededor de 27 transacciones en un mismo periodo. La realidad es que todavía no se ha cosechado y la entidad que comercia con el bien todavía no dispone de él y probablemente nunca lo tendrá. Se trata solo de un simple juego.

En este contexto Francia en el mes de mayo de 2011 propuso la regulación de los precios internacionales de los productos agrarios, pero de forma paradójica, algunos países como Brasil, Argentina o Chile que cuentan con varios millones de personas hambrientas en el campo se opusieron en el seno del G-20 a la regulación financiera sobre la base de varios argumentos[13] algunos de los cuales contradicen la opinión ya establecida a nivel internacional: A. No existe tal volatilidad, si se compara a largo plazo los precios vemos como no es diferente a lo que ocurrió en otras décadas. B. No siempre los altos precios internacionales se trasladan a los precios internos, esto depende de la integración de los mercados y de problemas estructurales de cada país. C. Las razones que dan estos países a la volatilidad vuelven a ser el incremento en la demanda mundial, todo esto junto al tirón de los biocombustibles, y sobre todo al desmantelamiento de los sistemas de almacenamientos que permiten políticas activas de gestión de reservas. Si bien en esta última apreciación estamos de acuerdo, es absurdo el resto del planteamiento. Lo más preocupante es que las soluciones se encaminan a un sistema de regulación precisamente basado en los mercados financieros. Las propuestas que plantean los dos gigantes son: 1. Financiación de la inversión agraria e incremento de la productividad y la producción media 2. Disminución de los riesgos climáticos e inversión en tecnología adecuada a la producción 3. Aumento del comercio alimentario mundial 4. Mejora de la información de los mercados financieros para prever las crisis[14] y 5. Contratos globales de producción y venta[15].

Brasil pretende incrementar su oferta mundial de alimentos en los próximos 10 años en un 25% y dice al resto de los socios que si no hubo topes a los productos industriales exportables cuando en Sudamérica el tipo de cambio y la situación eran muy desfavorables, no debe de haberlos ahora que benefician a los países en desarrollo. Argentina por su parte se opone a la propuesta de topes a los precios de los commodities[16]. Sin embargo estos argumentos no son reales. La producción mundial de grano en 2007/2008 se estimó en 2.108 millones de toneladas (un aumento de 4,7% comparado a la del 2006/2007). Esto superaba bastante la media de crecimiento del 2% en la pasada década. El consumo medio de cereales para la alimentación aumentó cerca del 1% anual y alcanzó más de mil millones de toneladas en 2007/2008. El uso para forraje aumentó un 2% hasta 756 millones de toneladas. Y el uso para otros fines llegó cerca de 364 millones de toneladas. Es decir un equilibrio entre producción y consumo, aunque es importante decir que una política precavida sobre las reservas de cereal debería destinar en torno al 8 – 10% para contingencias, es decir en torno a 210 millones de toneladas. En cambio, como hemos mencionado antes, una parte importante del consumo de maíz se destina a agrocombustibles, comprometiendo las reservas de alimentos. Se calcula que las reservas mundiales de cereal disminuyeron en 21 millones de toneladas (5%) hasta llegar a 405 millones de toneladas al final de la temporada de 2008. Las reservas han ido descendiendo durante

[13] *Documento de posición. Argentina- Brasil. La volatilidad en los mercados agroalimentarios internacionales. Argumentos contra la regulación de los mercados internacionales de alimentos. Preparado por Marcelo J Salice. Reunión del G-20. Mayo de 2011*

[14] *Parece increíble que al final y después de todas las crisis financieras sufridas se piense que estas se pueden prever con sistemas de información y alerta y sobre todo que se pueden controlar los movimientos especulativos. Resulta además paradójico que Brasil que en el tema global de las crisis financieras aboga por establecer controles, en este tema concreto los rechace.*

[15] *Este precisamente es el mecanismo a través del cual se alienta la especulación sobre los mercados futuros de alimentos.*

[16] *Todos estos argumentos fueron esbozados y trabajados en un taller convocado en el mes de marzo de 2011 en Argentina por el mismo gobierno donde fueron invitados los ministros de agricultura de países como Brasil, México o Chile*

muchos años y en este momento, las reservas alimentarias están en su nivel más bajo en 25 años. Toda esto incremente la vulnerabilidad del mundo ante las posibles crisis alimentarias. Aunque es cierto que durante los últimos años la demanda ha aumentado un poco más que la producción, una política nacional e internacional equilibrada dirigida a la producción alimentaria de cada país podría fácilmente corregir la situación y asegurar precios estables para los/as campesinos/as y consumidores/as.

Así pues tenemos el siguiente panorama: las predicciones de que la tierra se utilizará cada vez más para agrocombustibles (maíz, pero también aceite de palma, semilla de colza, caña de azúcar…); predicciones de que la media clase ascendente de Asia comenzará a comprar carne lo cual aumentará la demanda de cereales y, predicciones de que efectos climáticos derivados del calentamiento global repercutirán negativamente en las cosechas de alimentos. Es decir, un caldo de cultivo apropiado (si no se toman las medidas apropiadas) primero, para que se mantengan los motivos que permitan la especulación alimentaria actual y, segundo –como analizaremos a continuación- las grandes corporaciones agrícolas y el capital financiero se lancen a la adquisición de enormes áreas de tierras agrícolas con renovados fines especulativos, expulsando del medio rural a más campesinas y campesinos.

En este contexto, aparece el documento titulado "La volatilidad de los precios en los mercados de agrícolas y de alimentos: respuestas políticas"[17] emitido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otras seis organizaciones multilaterales.

En este documento recomendaron al G-20 que tuviera en cuenta la necesidad de mejorar la información y transparencia de los mercados de futuros y OTC (Over The Counter), y de animar al establecimiento de reglas apropiadas para evitar la especulación financiera. Incluso, fueron más allá y pidieron acabar con la desregulación de todos los mercados de commodities, incluyendo los no agrícolas. Asimismo, pidieron al G-20 que no apoyara al sector de biocombustibles, pues lo consideran otro factor del alza de los precios de alimentos, al reducir la tierra disponible para la agricultura.

El 21 de junio, un día antes de la reunión de los ministros de Agricultura del G-20, se publicó otro informe, esta vez elaborado por la OCDE y la FAO: "Perspectivas de la agricultura 2011-2020"[18] En el mismo se afirma que, en términos reales, los precios de los productos básicos serán en este periodo un veinte por ciento más altos para los cereales y hasta un treinta por ciento para las carnes, comparados con la última década.

Sin embargo, el razonamiento de Brasil y Argentina ha sido además apoyado por otros países como México, Chile o la India y ha ido ganando peso tanto en el debate teórico-económico[19], en el debate político, como sobre todo en la práctica de las agencias financieras internacionales, la banca internacional y sobre todo se ha introducido en la dinámica de las mismas organizaciones agrarias[20]. Este hecho facilitó que el Banco Mundial anunciara a dos días su nuevo producto financiero y sobre todo que las conclusiones de la reunión del G-20 finalmente se suavizaran venciendo en la práctica estas tesis.

---

[17] Documento: "Price volatililly in food and agricultural markets: Policy responses". March 2011. OCDE, WB, FAO, WTO. WFP, UNCTAD and IFPRI. Contribution for de meeting G-20

[18] FAO/OCDE. Junio 2011. Perspectivas para la agricultura 2011 – 2020.

[19] Para conocer en profundidad las tesis defendidas de forma sencilla y clara leer: Rojas, David y J. L. Abreu Mercado de futuros, alternativa de protección de precios para los industriales transformadores del grano de trigo en México International Journal of Good Conscience. Septiembre de 2010. El estudio pretende dar una guía de como funcionan los mercados de futuros agrícolas, y a través de su conocimiento, poderlos utilizar de una forma precisa y efectiva para la importación de trigo. Se analizaron los siguientes tópicos: historia de los mercados de futuros y su formación, organización y funcionamiento de los mercados de futuros, qué son las coberturas y como usarlas, qué son las opciones y como usarlas, quiénes participan en el mercado, qué es la cámara de compensación, qué es la base, los depósitos de garantía, se presentan ejemploe del uso de los mercados de futuros al usar coberturas.*

[20] Respuesta de la Vía Campesina Europa a la regulación financiera de los precios de la leche propuesta por otras organizaciones agrarias en el contexto de las reuniones de negociación y consulta de la Comisión Europea. Leche. Segunda audiencia del grupo de expertos y expertas. 2 de febrero de 2010.

Así pues, si la UE plantea un mercado de futuro para la leche, lo hace porque, a pesar de la crisis financiera, económica y ecológica, no desea cambiar el destructor marco actual, y acepta la volatilidad de los precios como una circunstancia más, en vez de plantearse unos precios estables y remuneradores como objetivo.

1. La mayor parte de las explotaciones lecheras no cuentan con los medios financieros necesarios para el mercado de futuro (depositar una fianza en la cámara de compensación o clearing house, financiar los reclamos de reposición de margen o margin calls -que aumentan enormemente en caso de fuerte oscilación de las cotizaciones-).

2. Sólo resultaría interesante para los fondos de especulación, la gran distribución y la industria láctea. Esta última desearía acompañarlo de un sistema de contractualización. De este modo, fijando los precios mediante contratos, las industrias lecheras podrían controlar sus costes de aprovisionamiento, lo que les sitúa en un puesto óptimo para obtener plusvalías por la venta en los mercados de futuros. ¡Contractualización y mercado de futuro son dos herramientas que favorecen a la industria y a los financieros, pero no a las personas productoras! Los mercados de futuro aumentan la volatilidad de los precios, en especial a través de las actuaciones de especuladores, y también mediante las operaciones de cobertura del riesgo-precio de los agentes del sector lácteo. Al fomentar el mercado de futuro como instrumento de control del riesgo-precio se fomenta también la volatilidad de los precios, que son desfavorables para las personas productoras. ¿Puede defenderse esta postura, teniendo en cuenta además que la mayor parte de las personas productoras no pueden intervenir (ni solos, ni de la mano de gestores)?
Existe el riesgo de que se produzca una creciente concentración de la industria de los negocios internacionales y de la transformación agroalimentaria. Las bruscas variaciones de las cotizaciones, que se acaecen con regularidad en los mercados de futuros, son muy destructivas. Cada vez que hay una brusca fluctuación, hay gestores que quiebran (los gestores son también, en ocasiones, transformadores de productos agroalimentarios), porque son incapaces de hacer frente financieramente a los elevadísimos reclamos de reposición de margen (margin calls) que han de entregar a las cámaras de compensación (clearing houses). Y esto refuerza la concentración del negocio internacional, y por ende, de la industria agro-alimentaria. Lo que automáticamente aumenta el desequilibrio de fuerzas entre los diferentes actores del sector agroalimentario, en detrimento de los agricultores y las agricultoras.

Fuente. Documento de posición de la Via Campesina Europa en las negociaciones y discusiones de la CE sobre el futuro de los mercados de la leche.

Finalmente, los ministros de Agricultura del G-20 acordaron en París un plan que no aborda de manera decidida el problema como cabía de esperar. El eje del plan de nuevo y como es costumbre en los últimos documentos es el incremento la producción agrícola. Por lo tanto salió vencedora la posición de los países exportadores de alimentos. De alguna manera el lanzamiento del fondo por parte del Banco Mundial un día antes de iniciarse la reunión anunciaba cual iba a ser el resultado de la misma y la opción que tomaría el conjunto de las instituciones multilaterales. El mismo contiene propuestas relacionadas con: a) nuevas tecnologías; b) acabar con las restricciones a la exportación de alimentos para programas de ayuda de las Naciones Unidas, y c) establecer un sistema de información del mercado agrícola para un intercambio voluntario de datos sobre producción, consumo y niveles de almacenamiento.

Además, se decidió crear un Foro de Respuesta Rápida para que los funcionarios del área de agricultura puedan planear respuestas conjuntas a crisis alimentarias o invertir en la mejora de la producción y productividad de alimentos. Si bien en el comunicado final, el G-20 pide a los ministros de Economía y autoridades de los bancos centrales "tomar decisiones apropiadas para una mejor regulación y supervisión de los mercados financieros agrícolas".

1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE APOYO IMPLEMENTADOS DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON CARGO A FONDOS FINANCIEROS ESPECIALMENTE HABILITADOS TRAS LA CRISIS

A medida que la crisis alimentaria se fue consolidando y dentro de la Iniciativa descrita anteriormente, se fueron articulando los distintos fondos disponibles por parte de los organismos internacionales para apoyar a los gobiernos en la conducción de la situación. El interés en el conocimiento y análisis de este apoyo se justifica por varias cuestiones[21]. En primer lugar, muchas de las medidas políticas desarrolladas por los gobiernos de los países en desarrollo y que luego describiremos fueron financiadas por estos fondos, y en muchas ocasiones algunos países sobre todo los más pobres no tuvieron otra posibilidad que esta financiación para enfrentar la crisis. En segundo lugar, conocer los donantes de cada país es útil para sacar conclusiones referidas a la dependencia geoestratégica de cada bloque. En tercer lugar los fondos se transfieren a los gobiernos bajo el régimen jurídico concreto de alguno de los tipos de operación que el Banco Mundial contempla para este apoyo. Básicamente son dos los utilizados: Development policy operation (DPO) y Investment loans (IL). Conocer esto también nos permite analizar cuando las operaciones de apoyo se convirtieron en incremento de deuda externa por ser el préstamo la figura utilizada.

a. Programas y fondos coordinados desde FAO

- Mayo 2008. Proyectos de urgencia de un año de duración con la intención de proporcionar a los pequeños campesinos y campesinas semillas mejoradas, fertilizantes y otros insumos con el objetivo de incrementar la productividad rápidamente.
- Mayo de 2009. A través del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea que se coordina con FAO se empezó a implementar una nueva batería de proyectos en 28 países con un fondo total de 1.000 millones de euros.
- Mayo de 2010. Asistencia técnica a 15 países de África para la elaboración y puesta en marcha de Planes de inversión en agricultura en los que se incluye una reorientación del presupuesto nacional. La iniciativa se financia dentro del marco del Compromiso de la Cumbre de L´Aquila y dentro del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África[22].

En total han sido 72 países beneficiados a través del primero de los proyectos y 28 con el segundo mecanismo, además de los 15 que recibieron asistencia técnica. Son proyectos localizados que prevén el apoyo a la producción de un número concreto de familias campesinas. Todos los programas incluyen los siguientes componentes: entrega de semillas, fertilizantes e insumos, capacitación agraria, fondos rotatorios, bancos de semillas e infraestructuras de mejora de los sistemas de almacenamiento. El planteamiento que subyace en todas estas iniciativas es muy sencillo. Es necesario incrementar la productividad agraria y por lo tanto es necesaria una nueva revolución verde. Su idea se basa en la necesidad de redoblar los esfuerzos en todos los niveles para reforzar la capacidad de los agricultores pobres para resistir la crisis (desastres naturales, volatilidad de los mercados, crisis financieras) e impulsar la productividad agrícola de modo que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional a largo

[21] Toda la información se encuentra recogida en dos bases de datos: World Bank. Global food crisis response program. Externally Funded trust Funds. January 2011. Y la segunda base es World Bank. Global food crisis response program. Project status. April 2011.
[22] La iniciativa ha sido lanzada en el marco de las negociaciones de la NEPAD. Se puede encontrar mucha información de la iniciativa dentro del la web www.nepad-caadp.net

productividad agrícola de modo que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo. La FAO apoya actividades para mejorar infraestructuras como las carreteras, los sistemas de regadío y las instalaciones de almacenamiento y de los mercados, además de fomentar una mejor gestión de los recursos hídricos y de tierras.

Evidentemente estamos de acuerdo en la necesidad de reorientar las políticas tanto nacionales como internacionales para que de nuevo la agricultura sea prioritaria en la agenda. Sin embargo todavía estamos muy lejos de considerar cual es el sentido de esta inversión en agricultura. Desde el año 2008 se han reactivado una serie de fondos dirigidos a este propósito. En la mayoría de las ocasiones en vez de fortalecer el mecanismo institucional de la FAO se han creado fondos con la intención de controlar por parte de los países donantes su destino al margen de la FAO.

- En la cumbre del G8 en julio de 2009 (Cumbre de L´Aquila) los líderes mundiales prometieron consagrar más de 20 000 millones de USD a la inversión en desarrollo agrícola sostenible y en redes de seguridad para las personas más vulnerables a nivel mundial.

- El Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria (GAFSP) es un fondo con múltiples donantes establecido a principios de 2010 para canalizar parte de aquellas promesas. Los compromisos iniciales de varios donantes se plasmaron en asignaciones por valor de unos 880 millones de USD.

- Gran parte de las medidas de emergencia se han llevado a cabo gracias a la financiación de la propia FAO dentro de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica, alcanzando la cifra de 37,3 millones de USD.

- El Mecanismo Alimentario de la Unión Europea es otro de estos fondos. La Unión Europea donó 314 millones de USD a la FAO a través del mismo. A este fondo se le sumaron otras donaciones de: Andorra, Austria, Bélgica, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial. Hasta llegar a la cantidad de 449 millones de dólares.

b. Programas, fondos y medidas habilitadas por el Banco Mundial.

El Banco Mundial, principal impulsor del Grupo de Tareas de Alto Nivel para la gestión de la crisis alimentaria habilitó tres tipos de mecanismos de respuesta y apoyo a los países que estaban sufriendo la crisis alimentaria. Estos mecanismos son coherentes con la elaboración de su propuesta de respuesta urgente a la crisis a corto y medio plazo[23]

- En un primer momento y a corto plazo se trata de reforzar los programas de protección social mientras se mejora, recupera o incrementa la producción y distribución de alimentos. Países con programas de lucha contra la pobreza bien estructurados y a largo plazo, como las Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCF), establecidos antes de la crisis, pueden utilizarlos para proteger a los más vulnerables del impacto[24]. Se habilitó en mayo de 2008 un Programa para hacer frente a la crisis mundial de alimentos (PRCMA). Se dotó de un fondo de financiamiento rápido de 1.200 millones de $USA. El Fondo fue destinado a proyectos dirigidos a los grupos más vulnerables afectados por el incremento de los precios de los alimentos, por lo tanto se trataba de programas de protección

[23] *Augusto La Torre. Economista Jefe del Banco Mundial. Vulnerability to food Price increases e¡in 2011. La Torre, P. January 13. 2011. World Bank.*
[24] *En Brasil, el programa 'Bolsa Familia' se amplió a 12 millones de familias, y el importe de la transferencia aumentó en 10 por ciento. Se estima que esta respuesta tuvo un efecto mitigador considerable, amortiguando la caída de consumo entre los más pobres en casi 8 puntos porcentuales*

social como los de alimentos por trabajo, transferencias de efectivo condicionadas y comedores escolares para los sectores más vulnerables. Además de esta ayuda social, los proyectos ofrecen respaldo a la producción de alimentos (durante este ejercicio y los siguientes) mediante la provisión de semillas y fertilizantes, la mejora de los sistemas de riego para los pequeños agricultores y el apoyo presupuestario para contrarrestar la reducción de aranceles a los alimentos y otros costos no previstos. Sin embargo con este programa se excluyen radicalmente los programas nacionales dirigidos a subsidiar el precio de los alimentos para proteger a los más vulnerables. Según su análisis este tipo de medidas pueden actuar como un disuasivo tanto para productores de alimentos locales como exportadores internacionales. Y, en un escenario extremo, si algún producto alimenticio en particular aumenta su precio de manera significativa, un país podría bloquear tal exportación y canalizarla al mercado local, desvirtuando aún más el escenario comercial internacional. Los proyectos autorizados por el Directorio y financiados por el Banco Mundial en el marco del PRCMA suman un total de US$1.238,2 millones, de los cuales US$202,4 millones provienen del Fondo Fiduciario de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos (FPCR, por sus siglas en inglés) para 27 países, 17 de ellos ubicados en África; US$835,8 millones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para 13 naciones; y US$200 millones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para un proyecto en Filipinas. El 80% de los recursos ratificados por el Directorio y aportados por el Banco Mundial ya fueron desembolsados.

- El segundo de los mecanismos es la creación de un fondo fiduciario de múltiples donantes con el objetivo de facilitar la coordinación de políticas y operaciones entre los donantes y movilizar apoyo financiero para el rápido suministro de semillas y fertilizantes a los pequeños agricultores para la temporada de siembra de 2010 y que se prorrogó para el 2011. Un Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (MDTF, por sus siglas en inglés) recibió 50 millones de dólares australianos del Gobierno de Australia, 80 millones de euros del Gobierno de España, 3.000 millones de won coreanos de la República de Corea y 30 millones de dólares canadienses del Gobierno de Canadá, además de US$150.000 de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés). La Federación de Rusia también asignó US$15 millones para la República de Kirguistán y Tayikistán, a través del Fondo Fiduciario de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos en Rusia, el cual entró en funcionamiento en abril de 2009. La Comisión Europea aportó 111,8 millones de euros para apoyar operaciones en 10 países. En total, los tres fondos se acercan al equivalente de US$352 millones. La institución aprobó operaciones por un total de US$205,4 millones: 10 proyectos respaldados por el MDTF, dos operaciones financiadas por el FPCR en Rusia y 11 operaciones financiadas por el Servicio de Respuesta Rápida a la Crisis de los Alimentos de la Unión Europea (UE).

- El tercero de los mecanismos consiste en la puesta en marcha o lanzamiento de diversas iniciativas que permitirán brindar instrumentos de gestión de riesgos a los países pobres que sufren sequías y otras catástrofes mediante un sistema de seguros combinados, pero también mediante productos mucho más sofisticados como el producto al que se acogió Malawi, el primer país de varios en utilizar el Banco Mundial como intermediario para acceder a productos derivados relacionados con el clima. En caso de que Malawi sufriera una sequía, estaría protegido contra el aumento del precio del maíz importado. La IFC, la institución integrante del Grupo del Banco Mundial que promueve la inversión del sector privado, propone apoyar los seguros de cosechas y ganado destinados a los pequeños productores de los países en desarrollo. “Además en este paquete se incluirían los instrumentos utilizados en 2008 incluyendo líneas de crédito contingente (DDO) y derivados tales como canjes y contratos a futuro que según el Banco Mundial pueden

ayudar a garantizar el acceso a precios alimenticios a niveles determinados"[25]. El Producto financiero conocido como Gestión de riesgos de precios agrícolas lanzado en junio de 2011 por el Banco Mundial es la concreción de todo este planteamiento de trabajo

Formas en las que el Banco Mundial ha apoyado a los países en la gestión de la crisis alimentaria:

Respuesta inmediata:

- Respaldo financiero de emergencia y potencialmente incrementar programas existentes.
- Ampliación del respaldo financiero a programas de transferencia de efectivo (ampliación de la cobertura social de grupos vulnerables, proyectos de apoyo a la producción)
- Acelerar los desembolsos de préstamos existentes como forma de prestar financiamiento de emergencia en los momentos de urgencia
- Líneas de crédito contingente (DDO) y los derivados de materias primas pueden proporcionar cobertura financiera, respectivamente, en caso de presión futura sobre las finanzas públicas.

Respuesta de medio y largo plazo:

- Desarrollo adicional de programas de protección social que no desvirtúen el comercio ni la competitividad.
- Ayudar a que los gobiernos incorporen estrategias de gestión de riesgos en sus políticas alimentarias tal como seguros ante catástrofes en caso de sequías, inundaciones, etc.
- Mejorar las respuestas para así aumentar la oferta a través de programas de desarrollo y medidas que busquen mejorar la productividad agrícola y la competitividad.
- Préstamos para mejorar la productividad agrícola y así aumentar los rindes, reducir las pérdidas durante la cosecha, adoptar mejores tecnologías y prácticas productivas, y mejorar los vínculos con los mercados

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de los dos documentos síntesis de evaluación

Analizando las dos bases de datos disponibles donde se encuentran detallados los fondos entregados a los países en el marco de esta iniciativa y el destino de los mismos podemos agrupar el objetivo del apoyo en cuatro grandes bloques:

- Apoyos dirigidos a sustentar los programas políticos de los gobiernos para extender las redes de protección social. Transferencias condicionadas de alimentos, entrega de alimentos a grupos vulnerables, subsidios a los alimentos.
- Apoyos dirigidos a financiar las balanzas de pagos de los países para poder o bien importar alimentos, o bien desarrollar programas de subsidios a los alimentos o a la compra de bienes de equipo agrícolas.
- Apoyos dirigidos a fortalecer los sistemas de almacenamiento y poner en marcha programas de gestión de reservas alimentarias.
- Apoyo a programas de apoyo a la agricultura, sobre todo a mejorar la producción y productividad de pequeños campesinos y campesinas. Redes de semillas, compra de insumos, redes de comercialización, extensión agraria.

[25] *La Torre hizo este análisis en una reunión de evaluación del manejo de la crisis en América Latina celebrada en enero de 2011 y recalcando que el Banco Mundial puede respaldar dichos esfuerzos y prestar su experiencia agrícola global.*

2. MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS POR LOS GOBIERNOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS Y LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS

2.1 ELEMENTOS PREVIOS A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS CONTRA LA CRISIS ALIMENTARIA

La crisis se produce en un contexto en el que la institucionalidad pública agropecuaria venía siendo desmantelada desde inicios de los años noventa, período durante el cual se desarrollaron los programas de ajuste estructural y se constituyeron mercados agroalimentarios liberalizados y poco regulados. Este escenario ha provocado un debate sobre la vigencia de la agenda de políticas públicas que se estaban aplicando en la agricultura.

A estas alturas y después de tres años de crisis alimentaria existe suficiente información disponible y sistematizada como para poder hacer un análisis completo y una catalogación de los medios utilizados por los gobiernos para enfrentar la crisis. El catálogo de medidas es amplio y complejo el análisis global de sus impactos. Sorprende a primera vista la variedad de medidas utilizadas y como muchas de ellas son contradictorias entre sí. No obstante nos parece que la sistematización de toda esta información para una discusión global contribuye al debate en torno a las políticas públicas más efectivas para la soberanía alimentaria. En un contexto de crisis alimentaria como el actual es donde realmente se pone a prueba la viabilidad de un modelo de desarrollo que ha llevado a la ruina del campo en los últimos 50 años. Precisamente en este contexto de dificultad es cuando se requiere un mayor esfuerzo de precisión y concreción de las medidas políticas necesarias para enfrentar la crisis demostrando la viabilidad del modelo que proponemos basado en la soberanía alimentaria.

La batería de medidas políticas para enfrentar la crisis es muy extensa y la decisión de los gobiernos de aplicar unas u otras depende de la realidad y el contexto de cada país y de las relaciones de cada país con el resto de naciones de su entorno. Antes de empezar a exponer las medidas utilizadas y describir las buenas y malas prácticas es necesario hacer una serie de precisiones a modo de orientaciones previas:

- Las personas más afectadas por la crisis alimentaria son los compradores netos de alimentos: en especial las familias pobres y de escasos recursos tanto población urbana como población rural, sean éstas personas dedicadas a la pequeña agricultura, pesca, silvicultura, pastoreo o jornaleros y jornaleras agrícolas que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades. Además está claro que las familias encabezadas por mujeres solas, la población infantil, la anciana y aquella que tiene otras características como enfermedad o discapacidad son más vulnerables en estas circunstancias. Los principales beneficiarios de los altos precios de los alimentos son los que han almacenado reservas de alimentos y ahora pueden venderlos a precios más elevados. Otros potenciales beneficiarios es la gran agricultura comercial y la industria agroalimentaria, siempre que los elevados precios mundiales se transmitan a través de la cadena de valor. Por su puesto son también beneficiarios los dueños de los capitales y la banca internacional. Cualquier medida que se toma por un gobierno ante la crisis actúa sobre unos grupos u otros. En ocasiones los gobiernos actúan fortaleciendo las redes de protección social de las familias pobres y en otras ocasiones se actúa precisamente para que las cadenas de distribución aumenten la importación de alimentos. La paradoja de la respuesta es enorme y en todo caso y a pesar de que es necesario valorar el conjunto del efecto de las medidas en cada país, es necesario también ver a quien finalmente han beneficiado.

- Otra de las cuestiones que inciden en las medidas adoptadas es la situación previa de cada país en el tema de la producción de alimentos. Existen países importadores netos de alimentos que por lo tanto están más expuestos a la crisis internacional de los alimentos (estados insulares, Suiza, Japón y otros países africanos sobre todo de la zona del Sahel y países de Asia Central) Existen otros países que por el contrario son exportadores netos de alimentos (U. Europea, Brasil, Argentina, Chile, y otros) Además existen países que sobre todo debido a la población que concentran tienen problemas especiales como puede ser China, o la India, pero también Pakistán o Bangladesh y por último existen países donde en función de la producción, del mercado interior y exterior, su situación varía de un año a otro. La situación de los países con balanza de pagos positiva ha sido más llevadera debido sobre todo a una mayor capacidad para poder destinar recursos urgentes a medidas activas de corto plazo.

- El tercero de los elementos a valorar de cara a la adopción de medidas políticas adecuadas para enfrentar la crisis ha sido la estructuración o no de los mercados agroalimentarios internos en cada país. En países donde la cadena alimentaria funciona porque existe una diversidad de operadores y grupos que cumplen su función (aunque con deficiencias) las medidas a adoptar pueden ser unas y mientras en los países donde no existe estructuración interna alguna las medidas a adoptar son otras y desde luego más complejas. En este segundo grupo de países encontramos situaciones muy diferentes que van desde casos en los que la deficiencia está en la distribución de alimentos en las ciudades, o la desconexión entre las zonas de producción y consumo, o la desconexión entre regiones dentro de un mismo país.

En contextos de crisis alimentaria severa como hemos vivido repetidamente desde el año 2008 las revueltas populares, los paros y huelgas, la crispación política en el gobierno y en el parlamento se eleva y la confianza interna entre todos los actores involucrados se deteriora de forma muy rápida. A pesar de que las razones de la desconfianza son obvias y que tenemos claro de quien es la responsabilidad, la adopción de medidas políticas contra la crisis alimentaria exige un fuerte ejercicio de consenso y compromiso por todas las partes. Lo que se trata es de intentar controlar de nuevo las fuerzas capitalistas del mercado que además funcionan con espasmos especulativos y este proceso, por decirlo de una manera gráfica, es como "ponerle bridas a un caballo desbocado". La adopción de cualquiera de las medidas que vamos a describir exige en cierta forma la complicidad de uno o varios de los sectores involucrados, sea de los perjudicados o de los beneficiados. Por ello, los paquetes de medidas adoptados por ciertos gobiernos durante todo este proceso pero que no han sido consultados con los actores no han funcionado o han generado otros problemas como desabastecimiento, o creación de mercados paralelos ocultos, añadidos al inicial de la volatilidad de los precios.

Otra de las cuestiones destacadas del análisis es que como es lógico, nunca una sola medida es suficiente para enfrentar la crisis sino que los países adoptan una batería de medidas que combinan instrumentos con diferente orientación. Lograr adoptar un paquete de medidas coherente y lógico es el mayor logro y si se consigue, en si mismo constituye una política pública contra la crisis. Los gobiernos al adoptar paquetes de medidas tienen que tener suficiente información para saber: que cualquier medida adoptada tiene un efecto sobre el conjunto de la cadena alimentaria, que la acción combinada de medidas genera sinergias sobre la cadena alimentaria, que cualquier medida o el conjunto de ellas tiene efectos directos y diferentes sobre cada uno de los grupos involucrados y que un paquete de medidas adoptado tendrá efectos sobre el sistema internacional puesto que estamos ante un problema global y sobre los países con los que el estado en cuestión mantiene relaciones comerciales tanto en las importaciones como en las exportaciones.

Los países antes de adoptar el paquete de medidas deben tener un SUSTENTO DE ANALISIS suficiente sobre la realidad sobre la que se pretende actuar. Este análisis debería contener información suficiente de las siguientes cuestiones:

- Analizar la disponibilidad y utilización de los alimentos (balance de alimentos de los principales productos alimentarios).
- Analizar la información de los precios de los principales productos alimentarios en los mercados principales y secundarios, las importaciones, las facturas de las importaciones de cereales y la transmisión de precios.
- Actualizar o establecer un mapa de la pobreza, la inseguridad alimentaria y nutricional (p. ej., a quién afectarán más los precios altos de los alimentos).
- Evaluar la cobertura y el alcance de las redes de protección social actuales, los derechos jurídicos, la recepción de ayuda alimentaria, etc.
- Identificar los agricultores mejor situados para dar una respuesta rápida ante los aumentos de los precios.
- Evaluar las políticas vigentes (fiscal, monetaria, agrícola, comercial, industrial, etc.) y sus repercusiones en los precios de los alimentos, y determinar posibles cambios.
- Evaluar la capacidad de transporte y distribución de alimentos e insumos (sector privado, ONG, el gobierno) para determinar las mejores opciones a fin de establecer redes de protección social y productiva.
- Analizar los factores determinantes de los precios de los alimentos y la distribución del valor añadido y las ganancias a lo largo de las cadenas de alimentos (hacer análisis de las cadenas de valor de los principales productos alimentarios para determinar medidas de corrección).
- Verificar si los precios se transmiten a los productores y las productoras (análisis de la cadena de valor o sistemas de información de los mercados).
- Examinar las ventajas y desventajas del flujo de información sobre los mercados.
- Hacer análisis con datos objetivos para evaluar si es necesario subsidiar los insumos agrícolas.

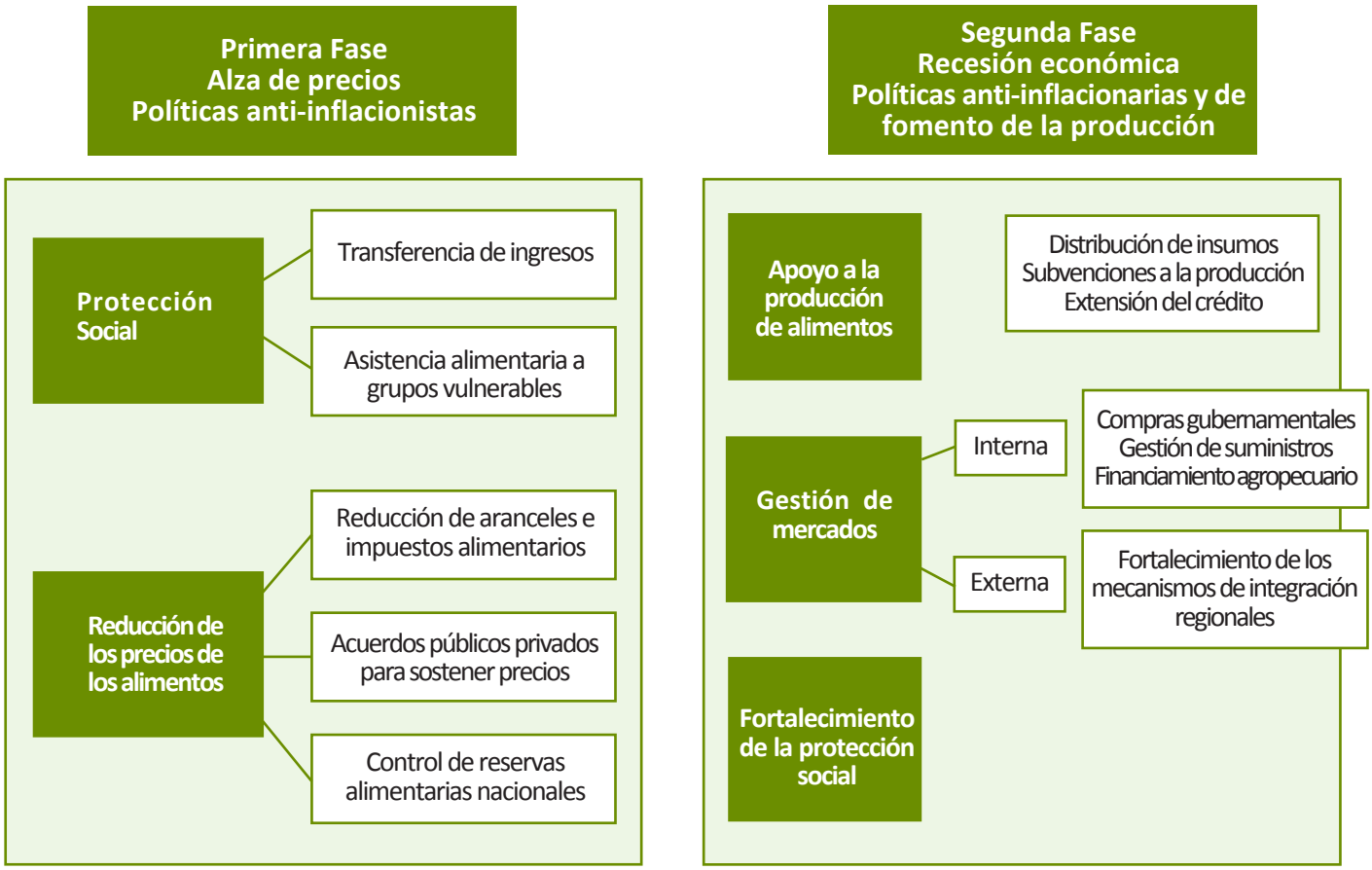
2.2 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS FRENTE A LA CRISIS ALIMENTARIA

En función de lo anterior podemos hacer un esquema básico de cómo ha sido el proceso de avance en la definición de las medidas políticas adoptadas para enfrentar la crisis así como de un análisis esquemático de los distintos instrumentos adoptados. De forma muy breve cuatro son los principales ámbitos de políticas que emergen a partir de la experiencia crítica de los últimos años: en primer lugar, una tendencia a revalorizar la producción de alimentos básicos en los países, aquellos que normalmente son provistos por el pequeño campesinado lo que implica fortalecer las políticas activas de apoyo a este sector campesino. En segundo lugar la necesidad de enfrentar escenarios cada vez más complejos e inciertos (volatilidad de precios, riesgos financieros, fenómenos naturales relacionados al cambio climático, etc.) a través de la generación de instrumentos y capacidades que permitan gestionar la incertidumbre. En tercer lugar la necesidad de recuperar ciertos instrumentos de política macroeconómica como son la política monetaria, la política fiscal y el control de los mercados. En cuarto lugar, el reforzamiento de los sistemas de protección social. Todo esto requiere de una renovada institucionalidad, tanto respecto a lo específicamente sectorial como en lo relativo al espacio rural.

En el análisis de las medidas aplicadas por los estados también podemos observar una evolución clara. Si la crisis alimentaria se relacionó, en un primer momento, con la subida de los precios internacionales de los commodities y el principal desafío de la política pública fue el control antiinflacionario, en un segundo momento, tras la recesión económica, hubo una caída generalizada de los ingresos. En este segundo momento se profundizan las restricciones en el acceso a los alimentos y aumentan los riesgos a la inseguridad alimentaria de la población de menores ingresos. por lo que la reactivación productiva pasó a ser prioritaria. El énfasis de las políticas cambió, en consecuencia, en estos dos momentos de la crisis, pasando de la protección social y la reducción de precios internos de los alimentos, a la producción de alimentos para reducir la dependencia de sus importaciones y a la gestión de los mercados. (Barquero Soto. F 2010)[26]

Uno de los problemas en el abordaje de la crisis ha sido la cerrazón de los gobiernos, sobre todo de los países más pobres, a salirse del guión que le daban los organismos internacionales encargados de la gobernanza mundial para salir de ella en función de un análisis de las causas que enfatizaban problemas de la estructura productiva nacional y global frente a los derivados de los mercados financieros y de la conexión de la crisis alimentaria con la crisis global que se destapó en el año 2009. Esto determinó que la respuesta fuera cayendo como en una cascada a medida que se iban revelando las verdades causas de la misma.

El esquema en la adopción de medidas que hemos expuesto sería el siguiente[27]



Fuente. Soto Barquero, F. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. FAO. Chile.

[26] *Barquero Soto. F. 2010. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Departamento de políticas públicas. Santiago de Chile. Chile. 2010.*

[27] *Soto Barquero. F. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Departamento de políticas de la Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Chile. Septiembre de 2009*

Antes de analizar detenidamente el paquete de medidas políticas introducidas por los estados para hacer frente a la crisis alimentaria es necesario hacer dos consideraciones:

- Como hemos dicho, la crisis alimentaria ha sido el acicate necesario para reactivar en muchos países el papel del estado sobre el sector agropecuario. Tras años de políticas neoliberales y de recortes progresivos de nuevo se ha tenido que responder con programas y medidas más o menos intervencionistas que como el esquema anterior muestra han ido además avanzando en ese sentido. De las primeras medidas centradas en la protección social hasta medidas de fomento y apoyo a la producción, pasando por control de precios y control de mercados. Al final como luego veremos, la imagen final de algunos países con sus paquetes de medidas políticas empiezan a permitir la discusión sobre una nueva política agropecuaria. Si estos paquetes se consolidan y se completan con otros instrumentos de manera coherente empezará a parecerse a una auténtica política agraria.

- La segunda cuestión es más profunda y tiene que ver con las opciones ideológicas que cada gobierno tiene detrás. No es lo mismo apoyar el paquete de medidas sobre la extensión de los programas de protección social como ha hecho Chile, a pivotar la respuesta sobre la reducción de las trabas a la importación de alimentos para así conseguir el abaratamiento de los precios, que tratar sobre todo de fortalecer la producción nacional con medidas de fomento a los y las productoras, de control de la oferta y la demanda, de extensión de la cobertura social y de reactivación del estado en el proceso de comercialización. Todas estas opciones se han tomado en estos tres años. Desde luego la primera y la segunda no se encaminan hacia la soberanía alimentaria y la tercera dependerá del modelo productivo que se trata de favorecer entre los productores.

- La tercera cuestión es más simple. Muchas de las medidas que expondremos a continuación eran programas ya existentes en los estados, pero que con la crisis alimentaria o bien se han fortalecido o bien se han reactivado. No es que todo sea nuevo, sino que tan solo ahora con la crisis alimentaria muchos de estos programas relacionados con otros adquieren nueva dimensión.

2.3 MEDIDAS POLÍTICAS ADOPTADAS POR LOS ESTADOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA[28]

1. Opciones macroeconómicas.

En muchos países en desarrollo o de renta baja las posibilidades de la economía política nacional están muy limitadas por factores muy diversos como son: presión fiscal, capacidad productiva, balanza de pagos, déficit presupuestario y otros. Además el gasto alimentario de las familias pobres llega hasta el 80% de la renta disponible en muchos países por lo tanto el estado debe hacer un planteamiento en el nivel macroeconómico que le permita sostener las políticas y medidas definidas finalmente.

1.1 Movilización de recursos presupuestarios. Los gobiernos han tenido que hacer un esfuerzo extra en este tema paras poder financiar los programas o resistir la reducción de ingresos provocada por las mismas medidas o por la contracción del consumo. En todos los casos lo positivo desde el punto de vista del objeto del estudio es que hay un incremento del presupuesto destinado al sector agropecuario. Esta es una primera necesidad para poder caminar hacia políticas de soberanía alimentaria[29].

[28] *Se ha seguido el esquema recogido en el informe de la FAO que lleva por título "Guía de la FAO para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos. FAO. Roma, Julio 2011. Se ha añadido el análisis de las medidas y valoraciones en función de la soberanía alimentaria además de ordenarlas de manera lógica.*

[29] *Como ejemplo de este tema ponemos el caso de Haití. El gobierno haitiano detrae el 70% de sus ingresos del sector campesino a través de impuestos y tasas casi todos indirectos, sin embargo tan solo destina el 4% de su presupuesto nacional a inversiones en el sector agropecuario y el Ministerio de Agricultura funciona gracias a los fondos de la cooperación internacional, concretamente francesa quien aporta el 80% del presupuesto de todo el Ministerio.*

1.1.1 Incrementar el déficit presupuestario. Es una medida posible en el corto plazo pero siempre que se establezca un límite para evitar otros problemas a largo plazo como el aumento de la deuda o la inflación acumulada. Esta medida la han tomado en un primer momento países emergentes o con recursos en materas primas minerales que tenían respaldo productivo (Venezuela, Brasil, Ecuador, Nigeria…).

1.1.2 Desviar fondos de otros Ministerios, programas o gastos para aumentar la inversión en agricultura. Se trata de responder al reclamo internacional de incrementar la inversión y el gasto en agricultura. En este caso se trata de retraer los fondos de otras partidas que no comprometan a largo plazo el desarrollo social como la educación, la sanidad o las infraestructuras (Ejemplos: Filipinas, Malasia o Argelia).

1.1.3 Incrementar los ingresos del presupuesto a través de nuevas vías. Es necesario desde luego desarrollar políticas fiscales proporcionales, progresivas y redistributivas de la renta. La presión fiscal de países como Argentina es de tan solo el 13% cuando en Europa la media es del 38%. Si bien esto es complicado puesto que es necesario analizar despacio que actividad se grava para ello, es posible. Los países que cuentan con petróleo u otros minerales son los que están en mejor situación para poder tomar estas medidas (Brasil por ejemplo ha establecido una pequeñísima tasa a las transacciones financieras dirigidas a frenar los flujos especulativos sobre materias primas y al mismo tiempo a ingresar más fondos).

1.2 Política monetaria[30]***.*** Medidas sobre el tipo de cambio. Estas son medidas rápidas que tienen efectos directos muy rápidos puesto que influyen en como los precios internacionales de los alimentos se transfieren a los precios internos, sin embargo no resuelven para nada las causas de la volatilidad de los precios ni desde luego sirven para situaciones estructurales como las actuales. Estas medidas pueden ser útiles en situaciones coyunturales de incremento de los precios de determinados productos básicos cuando un país es importador neto de alimentos y la canasta básica depende mucho de un producto determinado y las causas de la volatilidad van a ser transitorias (sequía, plaga, guerra en el país de origen). Desde luego podemos suponer que sin embargo tienen efectos sobre el conjunto de la economía y es necesario calcularlos antes de tomar la decisión. No obstante los efectos de las medidas sobre el tipo de cambio son diferentes si el tipo de cambio es fijo, flotante o referido a una canasta de monedas extranjeras.

1.2.1 Países con tipo de cambio fijo (vinculados al dólar o al euro o a varias monedas) la moneda tenderá relativamente a: devaluarse si el país es exportador importante de alimentos, lo que promoverá las exportaciones; o bien a sobrevaluarse si el país es importador importante de alimentos, lo que alentará el aumento de las importaciones. Por lo tanto, en ambos casos, es probable que un tipo de cambio fijo sea negativo para la disponibilidad local, en comparación con un tipo de cambio flotante. La devaluación o revalorización de la moneda nacional podría compensar el cambio observado y, de esta manera, funcionar más bien como desincentivo para las exportaciones (en el caso de los países exportadores, las exportaciones perderán mercado) o para las importaciones (en el caso de los países importadores puesto que las importaciones se harían relativamente más caras) El objetivo es aumentar la disponibilidad local de alimentos y de esta forma que los precios internos se vuelvan a reacomodar dependiendo de la capacidad interna tanto de producción como de consumo.

[30] *Barquero Soto. F. 2010. Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria. Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Departamento de políticas públicas. Santiago de Chile. Chile. 2010.*

En este esquema hay dos posibilidades:

1.2.1.1 Países con monedas vinculadas al dólar de Estados Unidos. Caso de China, Malasia, muchos países de América latina y Cercano Oriente. La devaluación del dólar provocará el encarecimiento de las importaciones y aumentarán las exportaciones. El aumento de los precios internos será igual a la suma de la tasa del aumento de los precios de los alimentos y la tasa del aumento por la devaluación del dólar EE.UU. Las consecuencias son que los incentivos que ofrece el tipo de cambio probablemente reducirán la disponibilidad local de alimentos al incrementarse la exportación, y tensará la situación alimentaria.
1.2.1.2 En países con monedas vinculadas al euro (África Central y África del Oeste) La apreciación del euro amortiguará los aumentos de los precios internos. Los aumentos serán iguales a la suma de la tasa de aumento de los precios de los alimentos menos la tasa del aumento debida a la apreciación del euro. Como consecuencia, podría mejorar la disponibilidad local de alimentos y la situación alimentaria será menos tensa.

1.2.2 Países con tipo de cambio flotante. El tipo de cambio fluctúa reacomodándose a las variaciones de la moneda o monedas de referencia de forma que el efecto que deseamos sobre las importaciones o exportaciones es más suave, no se fuerza desde el interior del país y no altera la situación global lo que en un contexto como el actual de fuerte interdependencia en la crisis, al menos no contribuye a empeorar la situación general. Esta experiencia nos hace volver a las tesis planteadas por muchos economistas críticos respecto a las crisis financieras y la desregulación monetaria internacional según la cual la mejor opción para los países en vías de desarrollo era tipos de cambio flotante y referido a una canasta de monedas de referencia y no de una única moneda.

2. Medidas relacionadas con el comercio

La modificación de las medidas comerciales ha sido una de las opciones que los estados han aplicado de forma más rápida con dos objetivos: primero, tratar de proteger los precios internos de la volatilidad de los mercados internacionales y segundo, tratar de proteger la producción local de alimentos con el doble interés de mejorar la situación socioeconómica del campesinado y potenciar el mercado local como elementos de reactivación de la economía nacional. Lógicamente el Banco Mundial, el FMI y sobre todo la OMC trataron de atemorizar a los gobiernos sobre los efectos devastadores de estas medidas animando al mismo tiempo a volver al programa liberalizador de Doha, sin embargo los gobiernos fueron tomando sus medidas y en este momento después de tres años los organismos citados y el G-20 tratan de volver a la senda de las negociaciones comerciales.

2.1 Actuaciones sobre las importaciones. Las medidas sobre las importaciones pueden ir dirigidas a lograr propósitos muy diferentes a favor o en contra de la soberanía alimentaria como principio rector:

2.1.1 Reducir los impuestos (aranceles y otros) a las importaciones de alimentos e insumos agrícolas. Tiene dos efectos directos. Por un lado se reduce el precio del producto o insumo en cuestión favoreciendo su consumo y por otros lado facilita a las personas importadoras de alimentos e insumos a incrementen el volumen del negocio. Si la reducción de impuestos no se compensa de alguna manera con un incremento de bienes importados (equipo) o con otros ingresos tendrá un efecto perjudicial salvo que

el impacto sobre el conjunto de la economía sea grande y se logre compensar por un aumento del consumo interno o la producción. Desde el punto de vista de la soberanía alimentaria los efectos son distintos:

2.1.1.1 Reducir los impuestos a la importación de alimentos perjudica a los productores locales cuyos productos serán menos interesantes al consumo. Esta medida hay que tomarla cuidando mucho sobre que productos se aplica y midiendo la repercusión social en cada caso Países: Estados Unidos, Benín, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Mauritania, México, Moldavia, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Níger, Nigeria, Perú, Senegal, Turquía, Vietnam.

2.1.1.2 Reducir los impuestos a la importación de bienes, maquinarias o insumos agrícolas por el contrario logrará abaratar el precio de los mismos lo que hará más disponible los bienes a la compra por parte de los campesinos y campesinas locales favoreciendo su productividad. Países: Estados Unidos, Bolivia, Brasil, India, México, Perú, Turquía, Vietnam.

2.1.2 Reducir las cuotas de importación en determinados productos sensibles. Esta medida va dirigida directamente a proteger la producción nacional de determinados productos de la canasta básica garantizando además un nivel de precios interesante tanto para el consumo como para la producción. Es necesario aplicarla además junto con otras medidas complementarias. En ocasiones algunos países la han aplicado estableciendo tramos o bandas de cuota en función de los productos.

2.1.3 Exenciones fiscales a los importadores. Es una medida directa para incentivar la importación y así aumentar la disponibilidad local de alimentos o bienes y abaratar los precios internos. Una forma es eliminar los impuestos al consumo de bienes importados o eliminar el IVA en las importaciones de bienes de consumo. El caso en el que esta medida puede ser más beneficiosa para la soberanía alimentaria es si se aplica sobre determinados bienes que tienen una repercusión directa en la producción de alimentos para facilitar la labor a los productores locales como puede ser la disminución sobre los carburantes, sin embargo la disminución de ingresos para el estado será importante por lo que no se suele aplicar y sin embargo va más dirigida a favorecer las importaciones de alimentos lo que tiene efectos nefastos sobre la producción local (Países: República Dominicana, Haití, Islas Salomón, Papúa Nueva Guinea, Cabo Verde, Togo, Madagascar, Surinam.

2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos. En caso de que los importadores hayan disminuido el volumen de importación debido al incremento de los precios en el mercado internacional (cereal y leguminosa) o que incluso hayan desplazado su actividad hacia otros productos, algunos gobiernos han optado por abrir líneas de crédito especial para la importación e incluso subvenciones equivalentes al incremento del precio internacional. Estas medidas hay que tomarlas después de analizar el sector de la importación y, por otro lado, en el caso de que muchos países decidieran adoptar medidas de este tipo podrían impulsar una nueva alza debido al incremento de la demanda mundial. Países: Canadá, China, India, Estados Unidos, Indonesia.

2.1.5 Reducir los procedimientos de aduanas y administrativos para facilitar las importaciones. En determinados países estos procedimientos son muy complejos, pero por otro lado, la apertura a la importación de productos con menos controles puede tener efectos devastadores sobre la producción local puesto que la agroindustria y la

gran distribución aprovecharán el tema para bajar los precios internos controlando a las personas productoras con este mecanismo. Los países que han aplicado estas medidas son sobre todo los países de Oriente Medio y Próximo (Libia, Líbano, Siria, Omán, Yemen, Arabia Saudí, Bahrein…) y lo que han hecho es armonizar un solo procedimiento para todos los productos alimentarios.

2.1.6 Favorecer los contratos a futuro de importaciones de alimentos para favorecer la disponibilidad a medio plazo. Si bien puede garantizar la disponibilidad y esto influir en la fluctuación de precios internos en el país, por otro lado contribuye a la gravedad de la crisis puesto que fortalece a los especuladores que invierten en mercados de futuros. Es una medida contraria a la soberanía alimentaria y ningún organismo internacional la recomienda a pesar de que la han aplicado algunos países sobre todo de Oriente Medio y Próximo.

2.2 Actuaciones sobre las exportaciones. Incrementar las tasas e impuestos a la exportación de alimentos. Si bien ha sido una medida muy criticada por los organismos internacionales como era de esperar, puede tener efectos positivos sobre la producción, los precios y contribuir a la soberanía alimentaria. Su aplicación debe ser controlada y aplicarse de manera discriminada sobre determinados productos. Las opciones en su aplicación han sido diversas. Estas medidas para que sean efectivas y no tengan como efecto la disminución de la producción interna debido a la falta de interés a la hora de la comercialización deben aplicarse con cuidado y acompañadas siempre de otros apoyos. Otro de los beneficios potenciales se sitúa en el largo plazo y tiene que ver precisamente con el control de la oferta de determinados productos y la posibilidad que ello conlleva en la estabilización de precios y mercados y en la posibilidad de acompañarlo de un programa de desintensificación productiva lo que tendría efectos beneficiosos sobre la sostenibilidad y calidad ambiental y nutricional de los productos si se logra orientar la producción hacia opciones más orgánicas o ecológicas. Es cierto que medidas de este tipo pueden favorecer el soborno y la apertura de mercados descontrolados en frontera y por lo tanto exigen una vigilancia estrecha. Países que han aplicado estas medidas son: Argentina, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, PR China, Egipto, Etiopía, Guinea Conakry, Honduras, Indonesia, Kazajstán, Malawi, Pakistán, Rusia, Serbia, Ucrania, Vietnam.

2.2.1 Algunos países la han aplicado sobre ***productos alimentarios de exportación o sobre productos agrarios no alimentarios*** en cuyo caso en el corto plazo el estado ha logrado incrementar los ingresos para destinarlos a otros programas y a largo plazo se desincentiva la producción sobre este tipo de productos orientándola hacia productos de consumo humano interno. Ha sido el caso de Argentina con el impuesto a la exportación de la soja.

2.2.2 Otros países han aplicado los ***impuestos a productos que forman parte de la canasta básica*** pero que se han convertido en productos muy interesantes para los exportadores por su precio internacional (leche o trigo, carne, maíz…) y de esta forma se incrementa la disponibilidad interna y se logran controlar los precios. Ha sido el caso de Argentina con la carne o Rusia con el trigo.

2.2.3 La terceras posibilidad ***es prohibir temporalmente las exportaciones*** de determinados bienes que siendo de la canasta básica se corre el peligro de provocar un desabastecimiento interno.

3. Medidas a favor del consumo

Cuando una familia destina entre el 60 y el 80% de sus recursos a la alimentación, Los precios altos de los alimentos representan una amenaza para los medios de subsistencia de las personas. Este es el efecto más dramático de la crisis alimentaria y la causa directa del incremento del número de personas hambrientas en todos los países. Todos los gobiernos han aplicado o reforzado las medidas dirigidas a aliviar la situación de las familias de escasos recursos entre las que no podemos olvidar, el 70% son familias rurales. Hay una variedad de políticas y actividades programáticas que se pueden aplicar para favorecer a los consumidores. Para presentarlas las agrupamos en: 1. Políticas fiscales 2. Políticas de gestión del mercado. 3. Redes de protección y 4. Otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles. En todos los casos la correcta aplicación puede tener otro objetivo directo que es el fortalecimiento y apoyo de la producción interna de alimentos y por lo tanto el apoyo a las familias productoras. Una correcta aplicación de estos programas fortalece la soberanía alimentaria.

Muchos gobiernos en general han ejecutado estas medidas como prioridad en las zonas urbanas porque el abastecimiento y la crisis de precios en las ciudades ha sido mucho más visible y explosiva y por otra parte porque son más fáciles de ejecutar (se resuelven con más facilidad los problemas de logística, existen más organizaciones que apoyan el desarrollo, y las familias están más concentradas). Asimismo, es cierto que las poblaciones urbanas dependen mucho (más que la población rural) de los alimentos comprados. Sin embargo, también es importante fortalecer las redes de protección en las zonas rurales ya que representan la mayor zona de concentración de las familias vulnerables, en casi todos los países.

Otra de las opciones que los gobiernos deben tomar es si las medidas que adopten deberán, en la medida de lo posible, operar a través de canales comerciales privados existentes o mediante la contratación de operadores privados, o bien fortaleciendo los canales y medios públicos. Esta decisión será crucial de cara al sostenimiento de políticas globales para la soberanía alimentaria a largo plazo. Los organismos internacionales han recomendado no entorpecer las redes de distribuidores y comercialización privadas, sin embargo este es un tema de enorme importancia que exige combinar distintas soluciones.

3.1 Políticas fiscales

3.1.1 Reducir o eliminar el impuesto de valor agregado (IVA) sobre los productos alimenticios o sobre determinados bienes dirigidos a la producción de alimentos. Las opciones han ido desde disminuirlo en todos los productos de una canasta básica hasta el establecimiento de tramos impositivos en función de una clasificación de los alimentos. En otros países la reducción se ha aplicado sobre determinados alimentos por sus cualidades nutricionales dirigidos a madres gestantes o a niños menores de 3 años. La reducción del coste de los alimentos tiene un beneficio directo sobre la capacidad de compra, sin embargo se corre el peligro de que el comercio minorista no traslade la reducción sino que mantenga el precio. Los países en los que ha funcionado son aquellos en los que se ha establecido sistemas de vigilancia y multas sobre el comerciante y también aquellos en los que existe una competencia real en el comercio minorista favoreciendo la selección por parte de las familias. En algunos países como Ecuador, Burkina Fasso, Senegal y otros esta reducción se ha aplicado a los alimentos de producción nacional consiguiendo otro efecto positivo. Los países que han aplicado estas medidas son: Afganistán, Azerbaiyán, Bangladesh, Burkina Faso, Bolivia, Brasil, Burundi, Camerún, PR China, Ecuador, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Lesoto, Madagascar, Moldavia, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Uganda, Zimbabue.

3.1.2 Eliminación de obstáculos e impuestos vehiculares a la distribución y transportistas. Estos impuestos contribuyen al encarecimiento de los precios entre los puntos o zonas de producción (o los puntos de importación) y las zonas de consumo de alimentos. Es cierto que la gran distribución de alimentos opera para destruir la soberanía alimentaria de los pueblos, pero también debemos pensar en los pequeños camioncitos o "patanas" que transportan los alimentos dentro de los países entre las zonas campesinas y las ciudades. De nuevo igual que en el caso anterior, dependiendo como se aplique además de favorecer a los consumidores puede favorecer o no la producción nacional si los impuestos se disminuyen solo cuando los alimentos proceden de determinadas zonas del país y si se mantienen por contra en las zonas de importación (puertos sobre todo o zonas aduaneras). Los beneficios de estas medidas suelen distribuirse entre productores, transportistas y consumidores. Si se logra aplicar con un criterio de soberanía alimentaria el gobierno favorecerá la producción de determinadas zonas del país y así alentar a los productores a incrementar su producción en la temporada siguiente. Al mismo tiempo este tipo de medidas permiten aumentar ligeramente los precios pagados a los campesinos y campesinas por parte de los transportistas o intermediarios que tienen más margen de negociación. Por último, solo hay que tener en cuenta que la mayoría de estos impuestos o tasas se pagan a las autoridades locales que ya tienen presupuestos muy mermados y que con la medida verán reducidos, por ello, los gobiernos deberán buscar medidas de apoyo a las entidades locales en el corto plazo. El segundo de los riesgos es que en cierta medida se apoya al sector de los intermediarios que en muchos países tiene un enorme poder sobre la producción, sin embargo, también es cierto que en muchos países el campesinado es conscientes de la necesidad de esta figura en cuyo caso será necesario un trabajo de concertación y vigilancia de la medida. Países: Bangladesh, Burundi, Camerún, PR China, Ecuador, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malasia, Myanmar, Moldavia, Marruecos, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Uganda, Venezuela.

3.1.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte. La crisis alimentaria ha coincidido con la subida de los precios de los combustibles. El impuesto sobre carburantes es una parte importante de los ingresos de muchos estados, sobre todo de países menos desarrollados por lo tanto una reducción de los ingresos por este concepto no es viable. Sin embargo, el impuesto es un porcentaje fijo sobre un precio variable, al subir el precio de los combustibles, también ha subido la cuantía total de impuestos cobrados por los gobiernos, por lo cual éstos, han tenido o tienen margen de maniobra en este nivel. Las propuestas han sido de dos tipos: mantener la cantidad que se cobra como impuesto por litro de carburante ajustando el porcentaje a las oscilaciones o bien reducir la tasa impuesta a los carburantes hasta lograr obtener el mismo volumen de ingresos. En ambos casos el estado no reduce sus impuestos, pero se logra reducir con las mismas salvedades que en el punto anterior el precio de los alimentos al consumo. El único problema es que la reducción no es selectiva puesto que en la mayoría de los países el transporte es común para todo tipo de bienes, en la medida que sea posible una mayor especialización en el transporte de alimentos será más eficaz. Países que han aplicado una medida como esta han sido; Brasil, China, Ecuador, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Uganda, Venezuela.

3.2 Políticas de gestión de mercados dirigidos al consumo

La mayoría de las veces se observa como el aumento de los precios de los alimentos lleva aparejado el desabastecimiento interno de los mercados. Las razones de esta combinación se deben fundamentalmente a que en entornos de riesgo la contracción del consumo se produce de forma muy rápida y el sector del transporte e intermediarios e intermediarias

reducen las compras generándose una espiral que se retroalimente con una nueva escalada de precios. En este contexto las medidas políticas que han adoptado los países son:

3.2.1 Importación directa de alimentos por parte de los entes públicos y financiados con la balanza de pagos, financiación de las importaciones y endeudamiento. Lo que ha sucedido es que los países en desarrollo han necesitado apoyo presupuestario para afrontar la importación de los alimentos. Este apoyo ha venido la mayoría de las ocasiones a través de las líneas de crédito del Banco Mundial, Banco Africano del Desarrollo o del Fondo Monetario Internacional o en otras ocasiones a través de sus socios en cooperación. Esta medida es utilizadas por los países con graves situaciones donde la urgencia determina que sea más eficaz la compra directa y la colocación directa en los circuitos de comercialización o en las instituciones de distribución como mercados populares o plazas públicas que esperar a que los operadores actúen. Si estas operaciones se combinan con otras medidas como entrega de vales de alimentos a determinadas familias o suministro en determinadas instituciones o una entrega combinada de ciertos productos importados con productos de origen nacional pueden mandar mensajes claros a los especuladores para que saquen al mercado las reservas almacenadas y se logre desbloquear la situación. La medida logra estabilizar de forma urgente los precios al incrementar rápidamente la disponibilidad y al mismo tiempo permite tener alimentos para desarrollar los programas de protección social. Países que han aplicado la medida; Somalia, Sudán, Eritrea, Etiopía, Chad, Níger, Nigeria, Congo, Uzbekistán, Tayikistán, Azerbaiyán, RD Corea.

3.2.2 Ayuda alimentaria en especie. La ayuda alimentaria puede desempeñar un papel muy importante en estas situaciones cuando además la hambruna se ha generalizado y es necesario salvar vidas de forma urgente. Los organismos especializados han desarrollado protocolos de actuación para tratar de generar el menor impacto posible en la producción local lo que hace urgente la determinación de la posibilidad de abastecimiento de los alimentos bien a redes de cooperativas y productores del propio país o bien en países del entorno. Es necesario además definir raciones equilibradas y culturalmente apropiadas y además medir con mucho equilibrio el tiempo y el número de raciones para causas el menor daño posible a la producción nacional.

3.2.3 Confiscación de las reservas de alimentos almacenadas por operadores privados. En situaciones de crisis, algunos países han embargado las existencias privadas y obligado a sus propietarios a poner en el mercado los alimentos que almacenan. Esta medida puede tener consecuencias diversas, dependiendo de cómo se aplique. Se pueden adoptar diferentes enfoques, tres de los cuales se mencionan a continuación: a. se colocan los bienes en el mercado y los propietarios obtienen el precio actual de mercado; b. El Estado compra los bienes a precios de mercado, y los pone en el mercado o los destina a programas de protección social como hizo República Dominicana en el año 2008 y 2009; c. El gobierno compra los bienes a precios bajos y los destina a programas de protección social. Esta medida tiene implicaciones ciertas a futuro sobre el sistema de almacenamiento privado: el sector de operadores pueden ocultar existencias y especular con ellas, el sector de operadores reducirán su almacenamiento a futuro por miedo a medidas similares. De las tres opciones la primera es la que menos costes lleva para el Estado y la que menos distorsiona los canales habituales. RP. Corea, China, Libia, Mozambique, Angola, Túnez y Yemen aplicaron medidas similares.

3.2.4 Reforzar los sistemas del almacenamiento público y liberación gradual al mercado de las existencias disponibles. Después de casi dios décadas de que los programas de ajuste estructural obligaran al desmantelamiento de los sistemas de almacenamiento

las reservas están en los límites más bajos de su historia. No obstante muchos países han mantenido ciertas estructuras y niveles para poder enfrentar crisis coyunturales. Lo costoso del almacenamiento fue una de las razones que se argumentó para el desmantelamiento, sin embargo en este momento se ha demostrado la utilidad de estas medidas. Esta es de las cuatro la medida más coherente con la soberanía alimentaria puesto que permite diversidad de opciones tanto en la regulación de precios y mercados, como en el fomento y planificación de la producción. Las opciones son varias; a. Sacar poco a poco las reservas a través de la venta a mayoristas mientras llegan otras producciones logrando bajar así los precios. b. Colocar las reservas en plazas o tiendas públicas populares o mercados comunitarios controlados por el mismo sistema público c. Colocar el producto en los programas de protección social a través de vales o comedores públicos. Países como Níger, Burkina Faso, Nigeria, Madagascar, Mali, Malasia y la India.

3.2.5 Fortalecimiento de las redes públicas de comercialización bajo la forma de mercados populares. En muchos países existían instituciones públicas ligadas sobre todo a los sistemas de almacenamiento público y a los institutos de estabilización de precios que durante los años 70 y 80 hasta mediados de los 90 favorecieron la creación de redes de plazas populares en muchos países. Estas redes fueron desactivadas en los años 90 y en este momento muchos gobiernos volvieron a relanzarlas con programas especiales. La procedencia de los alimentos es o bien del almacenamiento público o todavía más interesante como forma de favorecer a las personas productoras locales puntos de venta directa a sus productos. Países que lo han desarrollado. República Dominicana, Honduras, Cuba, Uganda, Kenia.

3.2.6 Control de precios regulatorios en los principales productos básicos. El gobierno fija un nivel de precios de una selección de productos alimentarios y vigila que se respeten los precios fijados y castiga o impone gravámenes a los que no acaten la norma. Los riesgos son por una parte acelerar el desabastecimiento interno puesto que, sobre todo el sector de operadores intermediarios y minoristas, pueden boicotear la medida de forma sencilla y, por otro lado, la creación de un mercado negro y fomentar el contrabando de productos. Otro de los problemas es que esta bajada en el precio termina por transferirse a las personas productoras. Las empresas minoristas pagan menos a las mayoristas, quienes pagan menos a las intermediarias y finalmente el precio pagado a los campesinos y campesinas es el que se reduce de manera directa. Una consecuencia del control de precios suele ser la disminución del suministro por lo que o bien se logra sostener la medida con incentivos a la producción y al pequeño comercio de otra manera o al final se iniciará otro ciclo alcista en los precios. Países que han aplicado esta medida han sido: Zimbabue, Benín, Camerún, China, Ecuador, Haití, México, Rusia y el Senegal.

4. Reforzar los programas y las redes de protección social

Este tipo de medidas fueron ampliadas en la primera etapa de la crisis sobre los programas nacionales ya existentes de apoyo a familias con escasos recursos. En la segunda etapa de la crisis a partir del año 2010 se extendieron a un mayor número de familias. En este apartado nos vamos a centrar en los programas de protección especialmente creados para cuestiones de alimentos, vamos a dejar a un lado por lo tanto los programas de extensión de renta mínima o salario de subsistencia aplicados con carácter general a todas las familias con escasos recursos en la medida en que existen disponibilidades presupuestarias. El problema básico de todos estos programas no es tanto la orientación o desarrollo sino que tal y como están configurados no crean derechos para la ciudadanía, sino que se otorgan en la medida en que hay recursos y en cuanto ya no existe disponibilidad presupuestaria para continuar desarrollándolos se corta. Otro de los problemas es la selección de las familias beneficiarias y de nuevo es en

función de la operatividad de los servicios sociales de cada país, o de la relación del estado con las organizaciones no gubernamentales ejecutoras de los programas como al final se define la efectividad o equidad de los apoyos.

4.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos. Consiste en la entrega de bonos para canjear por alimentos en determinados comercios o tiendas especiales. La selección de las familias es importante y si el gobierno opta por la compra en tiendas minoristas puede favorecer la reactivación económica de este sector que soporta la crisis de igual manera llegando a acuerdos previos en precios, calidades y productos. En la mayoría de las ocasiones se elabora una cesta cerrada de alimentos que las familias pueden obtener por los bonos. Los países de ingresos medios como Brasil, Chile o Rusia que han implantado este sistema lo han utilizado para además subvencionar en parte el precio de los alimentos a los productores. El sistema es preferible a otros como la entrega directa de alimentos o el subsidio de uno o dos productos porque por un lado fortalece la autonomía de las familias beneficiarias, mantienen una cierta calidad de la dieta alimentaria permitiendo que sea más equilibrada y puede apoyar en cierta forma el dinamismo de la economía. Sin embargo los riesgos son: posibilidad de crear un mercado paralelo de bonos, fomentar el robo y desviación de fondos públicos en países con muy baja institucionalidad, y si los bonos se canjean en tiendas públicas puede perjudicar al comercio minorista y de muy pequeña escala que en muchos países cumple una función importante en pueblos y barrios. Países que lo han aplicado. Brasil, PR China, Egipto, Etiopía, Indonesia, México, Mozambique, Sudáfrica, Sri Lanka, Túnez.

4.2 Distribución de alimentos en especie. Se suministran alimentos en especie a los beneficiarios a través de un sistema especial de distribución. Se pueden suministrar alimentos (raciones individuales o para familias) de manera generalizada, o para una selección de grupos, o bien se pueden distribuir ligados al desarrollo de determinadas actividades sociales o trabajos comunitarios necesarios en la localidad y en el país (a través de diversos programas como el intercambio de trabajo por efectivo o vales, alimentación escolar, hospitales, etc.). Los alimentos distribuidos se pueden comprar localmente (si los hay disponibles), se pueden adquirir en otras partes del país o importarse. En función de cómo se haga el efecto sobre la soberanía alimentaria nacional es uno u otro. Es necesario estar atentos a determinados riesgos similares a los de los programas anteriores, pero sobre todo; a la posibilidad de que las familias revendan parte de los alimentos entregados, y que la entrega de alimentos procedentes de otras zonas (incluso) dentro del mismo país, desincentive la producción local. Los países que los han aplicado han sido: Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, China, Honduras, la India, Kenia, Madagascar, Mozambique y el Perú.

4.3 Subsidio universal de alimentos. Este programa acarrea un subsidio universal sobre una lista cerrada de alimentos en las que coinciden dos aspectos; alimentos que son parte de la canasta básica de la población y alimentos de producción nacional. El problema fundamental es determinar en qué lugar exacto de la cadena alimentaria es mejor aplicarlos. Lo óptimo es aplicarlo sobre el productor, aunque esto estaría prohibido por los acuerdos de la OMC por funcionar como una ayuda a la producción. Otra de las opciones es vender los alimentos subvencionados solo en determinadas tiendas o almacenes (ligado al programa de plazas públicas) y una tercera vía aplicada por algunos gobiernos consiste en subvencionar la pequeña agroindustria (molinos, ingenios azucareros, hornos, lecherías…) de forma que se garantiza el precio en el comercio minorista. Los riesgos son varios; por una parte suele ser una medida muy costosa para el presupuesto nacional, por otra parte suele generar tendencias inflacionistas, la tercera cuestión es que una vez que se instalan los subsidios universales es difícil retirarlos, y por último es necesario llegar a acuerdos con los operadores para que el subsidio no se quede en algún tramo de la cadena alimentaria. Países que han aplicado esta medida desde el 2008 han sido; Bangladesh, Ecuador, Egipto, el Líbano, Marruecos, el Senegal, Djibuti y Yemen.

El último de los problemas es un tema de ajuste. En situaciones en las que están subiendo los precios, las transferencias de efectivo tienen que ajustarse para mantener su poder de compra. Por ejemplo, en Malawi, la transferencia de alimentos y efectivo y la transferencia de efectivo de emergencia se ajustan a las variaciones de los precios de los alimentos. A menos de que se haga este ajuste, el valor de la transferencia de efectivo —y por lo tanto su eficacia para proteger el consumo de alimentos y los medios de subsistencia de las familias— disminuirá con el aumento de los precios de los alimentos. Esto sucedió recientemente en Etiopía y en Kenia. Sin embargo, una ejecución cuidadosa puede evitar crear demandas insostenibles en el presupuesto nacional e incentivos nocivos en las familias.

4.4 Otras medidas aplicadas por gobiernos sobre los ingresos de determinados grupos sociales. Muchos países trataron de tomar medidas directamente aplicables sobre ciertos sectores sociales que tenían un peso importante en contextos de conflictividad social o política. Por ejemplo Camerún decidió aumentar el salario de todos los empleados y empleadas públicas de las zonas urbanas puesto que este era el foco de desestabilización. En otros casos las administraciones públicas facilitaron el acceso a préstamos al consumo para empleados y empleadas públicas. Kenia, Sudáfrica, Filipinas lo aplicaron. Por último una gran cantidad de países abrieron programas de infraestructuras públicas con el objetivo de insuflar liquidez a la economía local y activar el consumo.

5. Medidas dirigidas a los productores y productoras de alimentos.

En el contexto de la crisis se fortalecieron determinados planteamientos políticos basados en la realidad del sector agropecuario que ya se discutían entre las diversas opciones ideológicas. Por una parte y de manera paradójica el aumento de los precios no se transfiere al campesinado, sino más bien al contrario muchas medidas incluso para enfrentar la crisis alimentaria pueden repercutir en una rebaja de los precios pagados a los agricultores y agricultoras. Por otra parte en muchos países uno de los problemas es la caída de la producción y sobre todo de la producción dirigida al consumo nacional, y por otro lado no podemos olvidar que el 70% de las personas que pasan hambre son campesinos y campesinas y que es necesario activar programas dirigidos a paliar la crisis alimentaria en este sector. Los programas y medidas políticas dirigidas al campesinado tienen un doble enfoque; por un lado es el sector encargado de la producción de alimentos, pero al mismo tiempo es uno de los sectores más afectados por la crisis alimentaria.

5.1 Medidas de gestión de mercados agrarios. En este capítulo el estado puede desarrollar una batería de acciones y medidas concretas que inciden de forma directa o indirecta en la regulación de mercados más justos y equitativos para los productores y productoras.

> ***5.1.1 Sistemas nacionales de información sobre el mercado*** (Precios en origen y destino) Aun que parezca sorprendente y sabiendo históricamente de esta diferencia, casi ningún gobierno ha querido desarrollar sistemas públicos de información sobre este asunto. Sin embargo con la crisis alimentaria se hicieron necesarios y se fueron convenciendo de que su aplicación y difusión tiene un efecto regulatorio en el largo plazo puesto que incide sobre todo en la opinión de los consumidores que al conocer la realidad poco a poco reaccionan con el acto de compra cotidiana. Además los operadores (sobre todo campesinado y comercio minorista) estará mejor informado y posicionado a la hora de la negociación y por último permite descubrir de forma clara donde están los problemas de la cadena de valor. Países que lo han desarrollado por ejemplo son Madagascar, Kazajstán.

5.1.2 Desarrollo de estructuras de negociación permanente entre los operadores de un sector productivo estratégico. Se trata de una medida para volver a incidir desde el estado en el control de los mercados. En un proceso de negociación abierto se sientan todos los operadores de un sector clave como la leche, o el arroz o trigo desde la producción hasta la distribución pasando por la importación. Los beneficios de estos procesos son tanto directos puesto que los acuerdos adoptados pueden seguirse desde la instancia pública, como indirectos puesto que ayudan a generar confianza entre operadores y operadoras, y consumidores y consumidoras.

5.1.3 Hacer o facilitar acuerdos de agricultura por contrato. Este tipo de acuerdos sectoriales están siendo favorecidos a través de la mediación de las autoridades públicas con el objetivo de mejorar las condiciones de intercambio de los y las productoras sobre todo con las industrias agroalimentarias o con las distribuidoras. Sin embargo, otros países los han utilizado para garantizar un suministro seguro y confiable tanto a los y las consumidoras como a los y las productoras de forma que aumenta la confianza y el sector campesino produce teniendo garantizado el mercado y el precio lo que ayuda a la estabilización. Este tipo de acuerdos se ha utilizado sobre todo para productos o bien de exportación o bien que requieren cierto procesamiento como la leche, sin embargo sería interesante utilizarlo para productos básicos siempre que se reglamentara de forma oportuna sobre todo lo referido a la venta fuera del acuerdo.

5.1.4 Reactivar la participación pública en el comercio. Consejos de comercialización. Durante todo el proceso de la crisis en muchos estados se ha instalado la idea de que son las propias personas y empresas intermediarias y operadores los que aprovechando la coyuntura desarrollan actividades especulativas para lo cual sería necesario reactivar los "consejos de comercialización" u otras instituciones que sobre todo en África y Asia funcionaron hasta el plan de ajuste. Consideramos esta una opción interesante sin embargo es necesario tener en cuenta los problemas que se detectaron en la fase anterior[31]. Otra de las opciones que ha tomado por ejemplo Etiopía ha sido intervenir en la comercialización de productos procedentes de zonas muy alejadas o desconectadas de los circuitos de comercialización existentes debido a que el transporte no resulta rentable para un operador privado.

5.1.5 Obligación al campesinado de vender parte o toda la producción al estado. Si bien es una medida que puede ser interesante hay que aplicarla de forma inteligente y midiendo consecuencias en muchos frentes. Muchos países sobre todo con regímenes socialistas la tienen implantada desde hace años. Los efectos positivos derivan de la planificación de la producción y la oferta, de la garantía de un precio mínimo a los productores y productoras de la posibilidad de garantizar precios sostenibles en el mercado, pero por otra parte los productores si el precio es muy bajo acaban buscando un mercado paralelo ocultando parte de la producción o bien fuerzan al alza el precio del producto disminuyendo la producción para la temporada siguiente. Los países en los cuales el resultado es bueno como en Cuba son aquellos en los que se establecen dos condiciones: por una parte, se establece una venta obligatoria para un producto o para una cantidad de la producción, pero luego el productor o productora puede vender el resto en el mercado libre o en mercados habilitados. La segunda condición es que el precio de compra sea negociado con los campesinos y campesinas sobre un cálculo real de costes de producción. Myanmar y RP China mantienen estas medidas.

[31] Los problemas de los consejos de comercialización derivaban de no podían comercializar los cereales con eficacia respecto a los costos y estaban sujetos a condiciones políticas a corto plazo e insostenibles que no eran financiables. Durante el almacenamiento muchas veces había pérdidas considerables, los costos de comercialización eran excesivos y los agricultores a veces no recibían los pagos por sus cultivos.

5.1.6 Establecer precios mínimos garantizados al productor para determinados productos básicos. La forma de conseguir el precio mínimo al productor es la combinación de varias medidas que van desde la intervención pública, la negociación de acuerdos de comercialización, el control de la oferta y los subsidios a la producción. Muchos países asiáticos como China, Malasia, Myanmar, Surinam lo han utilizado para el arroz por ejemplo. Este tipo de medidas tienen un efecto directo inmediato sobre el incremento de la producción lo que a la larga genera un problema de sobreproducción o de excedentes. La mayoría de los países han ido virando estas medidas directas hacia la promoción de acuerdos comerciales sectoriales sobre determinados productos acompañados del fortalecimiento de instituciones públicas de seguimiento de estos acuerdos o reconvirtiendo antiguos institutos de control o estabilización de precios en instituciones mediadoras de acuerdos sectoriales.

5.2 Medidas de fomento y apoyo a la producción.

Dentro de este capítulo entran desde luego todas aquellas medidas que son subvenciones directas a los productores o a la producción y que normalmente se aplican sobre determinados rubros productivos, siempre que el productor reúna ciertos requisitos, y en ocasiones estableciendo además condiciones ligadas al modelo de producción. La experiencia nos dice que estas subvenciones deberían ser moduladas en función de una serie de criterios ambientales, sociales y económicos. Sabemos que este tipo de ayudas a la producción directa entran dentro de la caja azul del acuerdo agrícola de la OMC y que salvo que en el momento de la negociación del acuerdo los países las hubieran hecho valer para mantenerlas con el compromiso de reducirlas, no podrían en este momento ponerlas en marcha de nuevo. Sin embargo, como luego veremos en el capítulo dedicado al comercio existen más de 89 países que tienen reconocidas ayudas de este tipo y por lo tanto la prohibición depende en última instancia de que el estado en cuestión decida aplicarla como soberano que es. Otra cuestión son las ayudas que el acuerdo enmarca en la caja verde que sí son permitidas y que se diferencian de las anteriores en que su aplicación no distorsiona los mercados porque están ligadas a cuestiones ambientales, de desarrollo social, de equilibrio territorial de zonas vulnerables como las montañas y tantas otras.

Como veremos a continuación y al margen de las ayudas antes enumeradas donde las limitaciones son sobre todo presupuestarias para los gobiernos, el resto de medidas y programas implantados nos pueden sonar más a proyectos de cooperación que a políticas públicas. Lo significativo es que los gobiernos declaran estos programas como políticas activas públicas y que éstas además no están circunscritas a una sola localidad o zona sino que son de ámbito nacional y con carácter estable y programado dentro de las actuaciones del Ministerio competente. Sí es cierto que muchas de estas medidas o programas se han ejecutado a través de la financiación de los fondos creados por el Banco Mundial y la FAO como especiales para la crisis alimentaria.

En este marco, las medidas que los países han activado en este capítulo en los tres años que han transcurrido desde el inicio de la crisis alimentaria han sido:

5.2.1 Desarrollo de programas o medidas de protección a los productores en el corto plazo. Son programas ligados normalmente a alguna ayuda extra internacional habilitada por alguno de los fondos antes enumerados y van dirigidas a la financiación o subvención de insumos para la producción en ciclo corto[32]. Es necesaria una evaluación profunda para determinar las zonas prioritarias de actuación, los grupos y familias beneficiarias, los tipos de cultivo y sobre todo identificar las variedades de semillas mejor adaptadas. Por lo tanto en este tipo de programas hay una cantidad enorme de criterios para que

[32] *Es necesario tener en cuenta que en muchos contextos la carencia de insumos y herramientas básicas para los campesinos y campesinas es absoluta. Un estudio sobre vulnerabilidad y riesgo elaborado por la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria de Haití después del terremoto del año 2010 reveló que por ejemplo el 69% de las familias campesinas haitianas no contaban con una azada ni con un machete para poder trabajar siquiera la tierra.*

al final sean programas que fortalezcan la soberanía alimentaria nacional o sean un elemento que al final incremente la dependencia. En muchos casos por ejemplo Tanzania, Uganda o Zimbabue[33] junto al reparto de semillas se han entregado raciones de alimentos con el objeto de que los agricultores y agricultoras utilicen la semilla o grano para la siembra y no para el consumo familiar. El mayor éxito se ha producido precisamente cuando el programa tiende a fortalecer el sistema o red de intercambio y disponibilidad de semillas de una campaña de siembra a otra.

5.2.2 Apoyo especial para la puesta en producción de huertas y zonas de regadío. Consiste en proporcionar semillas y fertilizantes en pequeñas cantidades a un costo subsidiado o de forma gratuita, así como servicios de asesoramiento. Los beneficiarios serán pequeños agricultores compradores netos de alimentos y que debido a la pobreza no utilicen las cantidades óptimas de insumos como semillas y fertilizantes, así como agricultores y agricultoras de las zonas periurbanas. Esta medida se concentra en los huertos domésticos y las zonas de regadío donde se pueden obtener resultados rápidos en materia de producción y disponibilidad alimentos. En estos programas la disponibilidad de insumos es el elemento crucial. Es necesario cuidar que el precio de estos insumos no se dispare debido a una previsión de compra por parte del estado si el reparto es directo o por parte de los beneficiarios si la entrega es a través de vales. La posibilidad es llegar a acuerdos cerrados con determinadas personas o empresas distribuidoras de insumos sobre todo además si las zonas de atención están alejadas de los circuitos tradicionales de distribución. Etiopia, Malawi, Mali, Sierra Leona o Pakistán han aplicado este sistema que además ha fortalecido la dinamización económica del sector en determinadas áreas geográficas. Uno de los riesgos sobre todo en determinados países donde las casas de insumos son escasas o el comercio reducido es que los fertilizantes, abonos o piensos no se encuentren en las mejores condiciones debido a las condiciones del almacenamiento.

5.2.3 Líneas de crédito dirigidas a la compra de insumo, semillas o realización de trabajos para poder preparar las tierras frente a una campaña importante. El crédito se entrega individualmente a través de oficinas públicas o con la intermediación de ONGDs o bien a través de una asociación campesina que crea con ello un fondo rotatorio que en el caso de ser bien gestionado les permite avanzar en el largo plazo. La situación ideal se da cuando el suministro supervisado de crédito, los servicios técnicos y la comercialización agrícola están bien integrados y al mismo tiempo, el fondo rotatorio mantenga el total de su poder de compra inicial. Esto implica mantener una estrecha supervisión para asegurar el cumplimiento de los pagos, y establecer una tasa de interés positiva real, que tenga en cuenta la inflación y cubra los costos de supervisión. Desde el año 2008: Argelia, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador, Etiopía, las Filipinas, Indonesia, Kenia, Lesoto, Marruecos, Nigeria, Perú, Siria, Túnez y Turquía los han generalizado y financiado con las líneas abiertas por FAO y BM para enfrentar la crisis alimentaria.

5.2.4 Promoción de ferias comerciales de insumos agropecuarios. El objetivo es reactivar el mercado de insumos en un país o en una región donde por deficiencias en las infraestructuras permanece aislada de los canales de distribución. Uno d elos objetivos es alentar a las casas distribuidoras de insumos a instalarse en estas zonas. Ha sido la FAO quien ha realizado estas ferias en países como; Lesoto, Mozambique y Suazilandia, y en muchos otros países con apoyo de ONG. En Zambia el paquete incluía un pequeño equipo para la producción y pos cosecha que se entregaba con un compromiso de rotación dentro de las comunidades campesinas.

[33] *Seguridad alimentaria en África. Enseñanzas de la crisis alimentaria. Junta de Gobierno y Desarrollo. 47ª periodo de sesiones. UNCTAD. Ginebra. Junio de 2009*

5.2.5 Distribución directa de semillas. Cuando hay problemas de disponibilidad de semillas y granos básicos para siembra en una determinada campaña o bien el disponible por las familias permite la siembra de áreas reducidas y el gobierno estima que es necesario aumentar el área de siembra con el objeto de incrementar la disponibilidad de alimentos se entregan paquetes de semillas. La prioridad debería ser el suministro de semillas de variedades locales testadas por la autoridad competente. La dificultad fundamental es la entrega de las semillas a tiempo para que las familias productoras puedan planificar el área de siembra y que las semillas sean de calidad y estén bien conservadas. Burundi, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Etiopía y Tanzania.

5.2.6 Subsidio universal sobre fertilizantes. Con la premisa del alza desmedida de los fertilizantes en los años 2008 y siguientes, algunos países han subvencionado la adquisición de fertilizantes. Países tan distintos como Nigeria o México los han aplicado a partir del año 2008. El problema es que cuando los mercados de insumos funcionan bien una subvención sobre ellos alienta a su uso excesivo, en mercados imperfectos puede ser útil si se quiere incrementar la productividad pero es necesario buscar el equilibrio paras no alentar su uso. Lo cierto es que normalmente los agricultores pobres no tienen posibilidad de compra de estos insumos y su disponibilidad puntual, al margen de la opción por un modelo productivo ecológico, debe valorarse a largo plazo. Es decir, no es probable que Nigeria pueda mantener el subsidio de forma permanente y por otra parte un subsidio universal sobre los fertilizantes, sobre todo beneficia a los agricultores y agricultoras comerciales que ya utilizan. Por lo tanto, esta medida sí que está sirviendo para favorecer el incremento de la productividad en un contexto de crisis alimentaria porque se opta en la estrategia por los grandes productores y productoras y, no significa tanto un beneficio para los pequeños campesinos y campesinas[34].

5.2.7 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval sobre la producción. Se trata de abrir un aval garantizado con fondos públicos para facilitar que los productores y productoras obtienen créditos para comprar pequeños equipos o hacer algunas inversiones que mejoren las estructuras productivas. Si no existen este tipo de avales las instituciones financieras no concederán los créditos. Para que resulte el gobierno debe haber pactado esta línea de crédito con algunos bancos. Las medidas producen un efecto a medio plazo.

5.2.8 Proporcionar apoyo mecánico y/o financiero para sembrar y preparar tierras para la siembra. En muchos países el índice de maquinaria agrícola es muy baja y las dificultades para preparar extensiones de tierra de un tamaño medio para los campesinos y campesinas pequeños son altas. Desde la década de los 80 muchos países contaban con parques de maquinaria públicos que prestaban estos servicios por zonas agroclimáticas. Poco a poco se fueron privatizando estos parques o disolviendo, sin embargo en otros países se mantuvo el servicio aunque bajo mínimos. Desde el 2008 varios países han reactivado estos servicios. La medida tiene por objetivo ampliar el área total de producción, incrementar el área predial de los campesinos y campesinas para mejorar su renta productiva y en tercer lugar, intensificar ciertas producciones. Países que han aplicado estas medidas son por ejemplo República Dominicana o Liberia.

5.2.9 Vales para el combustible agrícola. Se trata de dar acceso a los campesinos y campesinas pobres al uso de los combustibles agrícolas bien para el uso en maquinaria agrícola o bien para transportar los productos a los mercados. Este tipo de sistema sobre todo en países con escasez de combustible puede contribuir a la subida del precio de los carburantes.

[34] *La India ha subvencionado desde hace 38 años los fertilizantes y un estudio del Instituto Nacional de Finanzas y políticas públicas demuestra que el 38% de las subvenciones fueron a parar a la industria fabricante y tan solo el 20% a campesinos de pequeño tamaño.*

5.2.10 Eliminar los subsidios o incentivos para el el uso de cereales o legumbres a la producción animal. Tiene por objeto frenar el consumo de cereales en el ganado que compitan con el consumo humano. Es una medida a largo plazo que incrementará la producción sobre todo de cereales en determinadas zonas. Argentina y Chile han aplicado medidas similares.

5.2.11 Programas o medidas dirigidas a mejorar la intensificación productiva de forma sostenible o fortalecer o mejorar las estructuras de producción. A pesar de la sostenibilidad intrínseca de las explotaciones campesinas, si es cierto la necesidad de mejorar sus estructuras o aprovechar mejor la disponibilidad existente para incrementar la producción o diversificarla de forma que mejore las condiciones de vida.

5.2.11.1 Mejorar los servicios y sistemas de extensión agraria existentes. Este es otro de los servicios públicos que fueron desmantelados en los años 90 pero que sin embargo son de enorme utilidad para hacer sostenibles las medidas y programas públicos implementados. En la última década se han extendido los sistemas de aprendizaje campesino/a a campesino/a o escuelas de campo. Algunos países como Malawi, Mali, Tanzania, Nicaragua o Cuba tienen enorme experiencia en este sistema. En otros países como República Dominicana se han evaluado los servicios de extensión agraria para readaptarlos a las necesidades actuales.

5.2.11.2 Método de agricultura mecánica de bajo coste. Es una mezcla de agricultura de labranza en pequeñas parcelas con uso de fertilizantes. Se trata de fomentar pequeñas parcelas demostrativas muy bien aprovechadas donde desarrollar un modelo productivo que luego el campesino o campesina puede reproducir en otras parcelas. Fue la base del programa de emergencia alimentaria en Zambia y Lesoto. Otros países como Swazilandia, Sudáfrica y Zimbabue lo han aplicado también. Esta medida exige además de la entrega de insumos, la capacitación. Se ha aplicado para apoyar a los productores sobre todo en zonas donde hay una pérdida importante de la fertilidad del suelo. El método mejora mucho la estructura del suelo y se extiende como medida agroambiental al ver los resultados.

5.2.11.3 Programas para reducir las pérdidas post- cosecha y promoción de productos con mayor aguante. Se trata de introducir valor a productos agrícolas sobre todo ricos en almidón y proteínas con el objetivo de ampliar el tiempo de conservación para favorecer su consumo- Se trata de introducir o mejorar técnicas como el secado, tostado, horneado o ahumado para dar mayor tiempo de consumo a los alimentos.

5.2.11.4 Alentar la elaboración de harinas a base de cereales menos costosas y menos refinadas. Potenciar el uso de cereales más extendidos como sorgo o mijo y el consumo de harinas integrales mucho más saludables y nutritivas.

5.2.11.5 Moratoria en la concesión de licencias urbanísticas en tierras agrícolas. Tiene por finalidad proteger las tierras agrícolas sobre todo en zonas periurbanas. Se ha aplicado desde el año 2008 sobre todo en países asiáticos con gran densidad de población y presión urbanística como Filipinas, Bangladesh o Bután.

2.4 ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS EN CADA PAÍS

A partir de varias bases de datos e informes elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial, la FAO e IICA hemos podido elaborar de forma esquemática unas tablas que nos permiten visibilizar de forma gráfica las medidas política adoptadas por los diferentes países.

Los documentos y bases utilizados para configurar estas tablas han sido por una parte los dos informes de evaluación encargados por el Banco Mundial y la FAO para valorar los fondos entregados en el marco de la Iniciativa relativa al aumento del precio de los alimentos[35], una base de datos disponible en la FAO con el nombre de country policy responses. Además hemos utilizado las informaciones disponibles en otros documentos tanto elaborados por IICA[36] como por la FAO y la CEPAL.

Del resultado debemos hacer una salvedad y una recomendación. La salvedad se refiere a la exactitud de los elementos mostrados. Probablemente al haber trabajado con fuentes secundarias a las cuales no hemos podido tener acceso en su totalidad sino solo los datos publicados y al ser este un tema en el que los gobiernos van adoptando medidas o eliminando otras ya adoptadas con cierta rapidez puede ser que en el caso de algunos países las informaciones no sean del todo exactas. No obstante el ejercicio sigue siendo de utilidad para dos cuestiones; por una parte mostrar el elenco de posibilidades que los estados pueden adoptar y han adoptado y por otra parte facilitar a los agentes una información que muchas veces no es del todo conocida o pública en su totalidad con el objeto de animar el debate sobre los impactos de las medidas en cada contexto.

La recomendación se dirige tanto a posibles personas investigadoras, como organizaciones sociales y ongds como a las propias organizaciones campesinas. Sería interesante hacer una lectura vertical de las medidas adoptadas en varios países y hacer un análisis de las relaciones entre ellas y analizar los impactos que han tenido el conjunto de las mismas sobre el tema que nos ocupa. Este ejercicio será de enorme utilidad para un debate interno sobre las políticas públicas adoptadas para la soberanía alimentaria.

Por último tal y como dijimos en el punto dedicado al análisis de los apoyos ofrecidos por el Banco Mundial y la FAO en las tablas aparecen las cantidades recibidas por cada uno de los gobiernos cuyas políticas han sido revisadas. Las cantidades están indicadas en millones de dólares USA y como dijimos se reciben a través de dos productos; Investment loans o Development policy operation[37].

[35] *Estos dos informes son: Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis. Roma FAO 2010. Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments. Roma. FAO .2010*
[36] *Agricultura de América Latina y Caribe. Bastión contra la crisis alimentaria global. Rafael Trejos y Tania Lopez.. IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica. 2009*
[37] *Para una información detallada del sentido y condiciones de estos dos productos del Banco Mundial puede encontrarse toda la información en la web de Banco Mundial.*

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. CARIBE Y REGIÓN ANDINA							
		R. Dominicana	Haití	Cuba	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Pol. Macroec.	1.1 Transferencia de fondos de otras partidas								
	1.2 Incrementar el déficit presupuestario						√		√
	1.3 Nuevos impuestos								
	1.4 Préstamos internacionales		15						
	1.5 Políticas monetarias								
Medidas de comercio	2.1 Actuaciones sobre las importaciones								
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√	√	√	√	√	√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación	√			√				√
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación								
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos	√							
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos								
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones								
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica				√	√			
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones								
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)	√	√						
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte								
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos		√	√					
	4.2 Ayuda alimentaria en especie		√					√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados								
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual			√	√	√	√	√	
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)	√	√	√	√		√		√
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos		√		√		√		√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√	√	√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√	√	√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos	√	√	√	√		√		√
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos			√					
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios					√	√		√
	6.2 Discutir y facilitar acuerdos de agricultura por contrato					√			√
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio	√			√		√		√
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado	√					√		√
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora								√
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo		√	√	√	√	√	√	√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío		√	√		√			
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√		√	√	√	√	√
	7.4 Distribución de semillas directas	√	√	√			√		√
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes								
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval	√			√	√			
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras	√							
	7.8 Vales para combustible agrícola								
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal								
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria	√		√	√	√	√	√	√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. AMÉRICA CENTRAL Y AMÉRCIA DEL SUR											
		C. Rica	Guatemal.	Salvad.	Hondu.	Nicara.	Panam.	Méxic.	Argent.	Brasil	Chile	Parag.	Urug.
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria												
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas												
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario												
	1.4 Nuevos impuestos									√			
	1.5 Préstamos internacionales				10	10							
	1.6 Políticas monetarias		√										
Medidas de comercio	2.1 Actuaciones sobre las importaciones												
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes		√	√	√			√	√	√		√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación							√	√	√			
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación								√	√			
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones												
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios								√	√			
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica								√	√			
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones												
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)								√				
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte												
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte												
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos												
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra		√										
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados												
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual			√	√	√		√	√	√			√
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)			√	√	√	√	√	√	√			
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos							√					√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos		√	√	√	√			√	√		√	
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√	√	√		√	√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√	√	√		√	√	√	√			
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos									√			
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios								√				
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato		√		√			√	√				√
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio												
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado. Compra cosechas		√		√			√					
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora								√	√			
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo	√	√	√	√	√	√	√		√	√		√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío	√	√	√	√	√	√			√			√
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√	√	√		√		√	√		√	
	7.4 Distribución de semillas directas		√									√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes							√					
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval	√	√							√			√
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal								√		√		
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria	√		√	√		√		√	√			√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		Angola	Benín	Botswa.	B. Faso	Burundi	Cameru.	C. Verde	C. Af. R.	Chad	RD Congo	R. Congo
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario											
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales		9.16+9			10						
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1. Actuaciones sobre las importaciones											
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√		√							
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación											
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación	√						√				
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios											
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica											
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)	√			√	√	√					
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte					√	√					
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte											
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos	√			√						√	√
	4.2 Ayuda alimentaria en especie (internacional) extra	√	√	√		√				√	√	√
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados	√										
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√							
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)											
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√		√				√	
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos						√					
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables				√		√					
	5.3 Subsidio universal de alimentos										√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos						√					
Incidir comer	6.1 Sistemas de información sobre los precios											
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio											
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo											
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío											
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos	√	√	√	√	√	√		√		√	√
	7.4 Distribución de semillas directas				√	√			√		√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes											
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras					√						
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria		√									

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		C. Marfil	G. Ecuat.	Eritrea	Etiopía	Gabón	Gambia	Ghana	G. Kona	G. Bisas	Kenia	Lesoto
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario											
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales		10		31.16		7.47			9.5	26.9	
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1. Actuaciones sobre las importaciones											
	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes				√	√						√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación				√							
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación											
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2 Actuaciones sobre las exportaciones											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√							
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica				√							
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)				√						√	√
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte				√						√	√
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte		√							√		
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos			√	√							
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra	√		√	√		√			√	√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados											
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√		√					
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)				√							
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√							
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos		√		√			√		√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√		√			√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√		√			√			√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos											
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios											
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio. Consejos de comercial.				√							
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado											
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora											
Polít. apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo										√	
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío											
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√						√	√
	7.4 Distribución de semillas directas						√				√	
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes											
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria			√			√			√	√	

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA										
		Liberia	Madaga	Malawi	Mali	Maurit.	Mozamb.	Namibia	Niger	Nigeria	Rwuanda	Senegal
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria											
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas											
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario									√		
	1.4 Nuevos impuestos											
	1.5 Préstamos internacionales	10			20.6							28
	1.6 Políticas monetarias											
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes		√		√					√		
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación		√		√					√		
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación											
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos											
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos											
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios	√	√	√					√	√		
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica	√	√	√					√	√		
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones											
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)								√	√		
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte								√	√		
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								√			
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos								√	√		
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra	√				√		√			√	
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados						√					
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual		√		√				√	√		
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)											
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos				√		√	√	√	√		
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√
	5.3 Subsidio universal de alimentos	√					√	√	√	√		√
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos											
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios		√									
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato											
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio											
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado											
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora				√							
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo			√	√		√			√		√
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío			√	√		√					√
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√							
	7.4 Distribución de semillas directas											
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes									√		
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval											
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras	√										
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal											
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria			√	√	√	√	√	√	√	√	√

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ÁFRICA									
		Sierra Leona	Somalia	Sudáfrica	Sudán	Swacilandia	Tanzania	Togo	Uganda	Zambia	Zimbabwe
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria										
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas										
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario										
	1.4 Nuevos impuestos										
	1.5 Préstamos internacionales	4			6.5		220	7			7
	1.6 Políticas monetarias										
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes			√	√		√			√	√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación				√					√	√
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación										
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos										
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos										
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios				√		√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica	√			√		√				√
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones										
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)			√					√		√
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte			√	√		√		√		
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte								√		
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos										
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional				√						
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados										
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual				√	√	√			√	√
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)										
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos								√		√
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√		√		√	√	√		√	√
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables	√		√	√	√				√	
	5.3 Subsidio universal de alimentos			√		√	√			√	
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos										
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios										
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato										
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio										
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado										
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora										
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo										
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío										
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos				√		√				
	7.4 Distribución de semillas directas						√				
	7.7 Proporcionar apoyo maquinaria para sembrar y preparar tierras									√	√
	7.8 Vales para combustible agrícola										
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal										
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria						√	√			

	CONCEPTO O MEDIDA DE APOYO	REGIÓN DEL MUNDO. ASIA													
		Afga.	Bangl.	Bután	India	Nepal	Pakis.	S. Lan.	Camb.	China	Indon.	Malas.	Filipin.	Thail.	Vietn.
Pol. Macroec.	1.1 Incremento disponibilidad presupuestaria														
	1.2 Transferencia de fondos de otras partidas														
	1.3 Incrementar el déficit presupuestario														
	1.4 Nuevos impuestos														
	1.5 Préstamos internacionales	8	130	5		10		9.5	8		0.50				0.25
	1.6 Políticas monetarias														
Medidas de comercio	2.1.1 Reducir los impuestos a las importación de alimentos y bienes	√	√	√	√			√	√	√	√				√
	2.1.2 Reducir las cuotas de importación		√					√	√	√					
	2.1.3 Exenciones fiscales a la importación		√	√	√					√	√				
	2.1.4 Apoyo financiero y crediticio a la importación de alimentos														
	2.1.5 Favorecer contratos de futuro de importaciones de alimentos									√					
	2.2.1 Tasas a la exportación de productos agrarios de exporta/no alimentarios									√	√				
	2.2.2 Impuestos a la exportación para productos de la canasta básica		√		√	√	√	√		√	√				√
	2.2.3 Prohibir temporalmente las exportaciones														
Fiscal	3.1 Reducir o eliminar el IVA (sobre alimentos o bienes agrícolas)		√		√		√	√		√	√				
	3.2 Eliminación de obstáculos o impuestos al transporte		√		√		√	√		√	√	√			
	3.3 Reducción fiscal del combustible para el transporte														
Med. consumo	4.1 Importación pública de alimentos financiados con la balanza de pagos														
	4.2 Ayuda alimentaria en especie internacional extra														
	4.3 Confiscación de reservas de alimentos almacenadas por op.privados									√					
	4.4 Reforzar sistemas de almacenamiento público y liberación gradual		√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√	
	4.5 Reforzar las redes públicas de comercialización (diversas fórmulas)						√			√					
	4.6 Control de precios regulatorios en principales productos		√	√			√	√		√	√	√	√	√	
Pro. Soci	5.1 Transferencias de vales o bonos canjeables por alimentos	√	√	√	√	√			√	√	√				
	5.2 Distribución de alimentos en especie a grupos vulnerables		√	√	√	√	√	√	√	√	√		√		
	5.3 Subsidio universal de alimentos		√		√			√		√					
	5.4 Otras medidas aplicadas por los gobiernos		√												
Incidir comercio	6.1 Sistemas de información sobre los precios														
	6.2 Facilitar acuerdos de agricultura por contrato														
	6.3 Reactivar la participación pública en el comercio														
	6.4 Obligación de vender parte de la producción al estado														
	6.5 Establecer precios mínimos garantizados a la persona productora		√							√					
Políticas apoyo productor/a	7.1 Programas o medidas de protección al campesinado a corto plazo		√		√		√		√		√				
	7.2 Apoyo especial para la producción de huertas o zonas de regadío														
	7.3 Líneas de subsidios o crédito a la compra de insumos, semillas o trabajos							√			√		√		
	7.4 Distribución de semillas directas														
	7.5 Subsidio universal sobre fertilizantes														
	7.6 Establecimiento de un fondo público de garantía y fortalecer el aval														
	7.9 Eliminar subsidios para el uso de cereales para alimentación animal														
	7.10 Programas o medidas dirigidas a mejorar la producción agropecuaria														

El siguiente paso sería tener la disponibilidad de espacio y tiempo para poder detenernos y analizar como se articularon las diferentes medidas apuntadas en el caso de cada uno de los países. Las posibilidades de unos estados y otros son distintas sobre todo de cara a un incremento presupuestario o a un incremento del déficit.

A modo de ejemplo podemos explicar algunos de los programas de países de América Latina por ser de los cuales contamos con mayor información y de forma breve comprender que, detrás de cada medida, hay muchas puntualizaciones concretas.

Ecuador: Se redujo temporalmente el arancel a 0% para trigo y harina de trigo. También se realizaron otras reducciones de los aranceles vigentes para 1957 partidas, incluidos insumos y bienes de capital. Se apoyó la importación y distribución de urea para los pequeños y medianos productores. Se implementaron varias medidas de política para facilitar el comercio interno, tales como: a) expendio de arroz y aceite a precios más bajos (a través de la lista del bono de desarrollo humano; b) ferias ciudadanas (productores- consumidor final); y c) Programa Socio Tienda, cuyo propósito es mantener precios estables y mejorar la capacidad de compra de la población más pobre. Al inicio del 2008 se realizó un control de precios sobre los artículos de la canasta familiar (leche, harina trigo para panificación, pan y arroz). Aumento de cobertura y nivel del bono de desarrollo humano de US$20 a US$30, que se otorga a mujeres cabeza de familia de los quintiles de ingresos más bajos. En marzo del 2008, se entregaron raciones alimenticias a los grupos más vulnerables por las inundaciones.

Costa Rica elaboró y puso en marcha el Plan Nacional de Alimentos que permitirá a corto plazo incrementar el abastecimiento de granos básicos y otros alimentos. Esto permitirá reducir gradualmente la dependencia de importaciones de arroz, frijol y maíz. Comprende ocho áreas estratégicas: a) plataforma de apoyo; b) insumos y semillas; c) investigación y transferencia de tecnología; d) capacitación y asistencia técnica; e) servicios de apoyo extrasectoriales; f) infraestructura; g) comercialización; y h) medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Bolivia: En momentos de alza de precios, Bolivia permitió la libre importación de productos como harina de trigo, arroz, maíz y carne vacuna. Aplicó restricciones a las exportaciones a productos como aceites vegetales, carnes de ave, soya en grano y aceite. Tomó medidas para controlar el comercio ilegal en productos como el arroz, el trigo y el maíz. A través de la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción (EMAPA), distribuye alimentos con precios menores a los del mercado en puntos de venta establecidos. El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente implementa ferias agropecuarias de precio justo. Además, implementó regulación y control de precios para el pan, la carne de pollo y aceites. Con recursos del impuesto directo a los hidrocarburos, se financian dos transferencias a sectores vulnerables: renta dignidad para el adulto mayor (US$29 mensuales) y el Bono Juancito Pinto (US$29 anuales) para escolares. Se creó el Consejo Nacional de Apoyo Nutricional, organismo multisectorial que maneja el Programa de Desnutrición Cero y Comunidades en Acción. También se implementó el desayuno escolar con alimentos propios del país.

Fuente. Elaboración propia a partir de las informaciones de los programas nacionales

3. LOS PROGRAMAS DE ALMACENAMIENTO Y GESTIÓN DE RESERVAS ALIMENTARIAS

La escasez o el bajo nivel de reservas de los alimentos ha sido uno de los argumentos más utilizados por los organismos internacionales a la hora de explicar las causas de la crisis, sin embargo nada se ha hecho. Los argumentos utilizados[38] para no recomendar esta medida siguen siendo los mismos que se utilizaron en la década de los 90 para desmantelar con los programas de ajuste estructural los sistemas de almacenamiento públicos que existían en muchos países africanos y asiáticos. Sin embargo en momentos de crisis estructurales como el actual, o en crisis coyunturales o emergencias pueden jugar un papel fundamental en la estabilización de los mercados, de los precios, en la garantía del consumo y en el fomento de la producción. Después de 3 años de crisis los organismos internacionales empiezan de nuevo a ver que puede ser una alternativa. Muchos países no llegaron a desmantelar del todo sus sistemas y algunos de ellos lo han utilizado como medida como ya hemos visto en el catálogo de medidas. Además contamos con algunas experiencias en la gestión de las reservas que han sido muy exitosas en estos años.

El análisis de la crisis alimentaria de 2008 revela que el coste de funcionamiento de una reserva alimentaria no es necesariamente tan elevado como cabría imaginar. Según Justin Lin, vicepresidente primero y economista jefe del Banco Mundial, una diferencia "relativamente pequeña" en los niveles de existencias podría haber sido suficiente para inclinar la balanza desde una "existencias insuficientes a adecuadas". Tal y como explicó: "La diferencia entre las existencias mundiales a final de año en 2004-05 y en 2007-08 fue tan sólo de unos 60 millones de toneladas, apenas el 2,7 por ciento de la producción mundial."[39] Las investigaciones recientes han demostrado que unas reservas mundiales de 105 millones de toneladas de cereales más (cantidad que hubiera bastado para prevenir el colapso mundial del mercado en 2008), habrían costado 1.500 millones de dólares al mínimo precio de almacenaje posible[40]. Por el contrario el incremento en el volumen de gasto dedicado a las importaciones de cereales en el periodo 2007 a 2010 se triplicó con respecto al periodo 2002 a 2006 hasta alcanzar las cifra de 25.600 millones de dólares[41] . Por otra parte los países de África Subsahariana reconocen que los gastos de las distintas medidas fiscales representaron el 5% del PIB en los años de crisis alimentaria. Todo esto nos hace pensar que quizás una buena política de reservas hubiera sido más eficiente.

Ejemplos de políticas públicas de gestión de reservas alimentarias son:

Primer ejemplo. Adquisiciones públicas en Indonesia

Durante las décadas de 1970 y 1980, la política sobre arroz en Indonesia tenía por finalidad garantizar que los consumidores y consumidoras pobres tuvieran acceso suficiente y asequible al arroz, y que los productores y productoras de arroz recibieran unos ingresos razonables por sus productos. Las políticas de precios abarcaban el almacenado público de arroz y la fijación de precios mínimos y máximos. BULOG, la agencia nacional de logística (*Badan Urusan Logistik*), gestionaba la agencias locales a nivel de distrito, compraba arroz cuando era necesario elevar el precio en los mercados rurales por encima del mínimo fijado, y lo almacenaba, mientras el

[38] *Los argumentos son los mismos que hemos expuesto en el catálogo de medidas políticas desarrolladas por los estados frente a la crisis. Pérdida de cosechas por mala calidad en el almacenamiento, alto costo del sistema, dificultades en el mantenimiento de las infraestructuras, anquilosamiento del sistema de comercio privado debido a la existencia garantizada de ciertos alimentos….*

[39] *Banco Mundial, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, ONU HLTF, PMA y UNCTAD (2011) Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Informe presentado al G20, p. 28.*

[40] *Wiggins, S., Compton, J. y Keats, S. (2010) "Preparing for Future Shocks to International Staple Food Prices. What Can the International Community and the UK Government Do to Help?" Londres: Overseas Development Institute, http://www.odi.org.uk/resources/download/5095.pdf*

[41] *Nota informativa de Oxfan. Prepararse para las vacas flacas. Porqué el G-20 debe mantener en su agenda las reservas de los alimentos. Oxfam Internacional. 21 de junio de 2011 pag. 7 y 8.*

arroz se comerciaba al por mayor. Estas reservas de arroz, acumuladas mediante adquisiciones de producción nacional e importaciones (BULOG ejercía también el control sobre el comercio internacional), eran utilizadas para mantener el precio por debajo de un máximo en los mercados urbanos.

Era la estabilidad de los precios, más que un precio elevado, lo que aportaba a los agricultores y agricultoras la confianza necesaria para invertir y mejorar así su productividad. Los beneficios obtenidos del arroz se derivaban principalmente de las inversiones públicas a gran escala en el sector arrocero: rehabilitación y construcción de infraestructura de regadío (3,7 millones de hectáreas entre 1969 y 1989),33 mercados físicos, carreteras y puertos, y de la asesoría técnica y difusión de paquetes técnicos, que incluían variedades de alto rendimiento y abonos (la utilización de abonos aumentó en un 500 por cien entre 1970 y 1985) La producción de arroz creció casi un 150 por ciento entre 1968 y 1989.

De esta forma, Indonesia, que a mediados de la década de 1970 era el mayor importador del mundo -a menudo con una quinta parte del arroz procedente del mercado internacional-, pasó a ser autosuficiente en 1984. Al mismo tiempo, el consumo de arroz aumentó drásticamente, sobre todo entre las familias pobres. La pobreza rural descendió del 40 por ciento en 1976 al 21 por ciento en 1987 y la seguridad alimentaria mejoró enormemente: el índice de malnutrición cayó del 24 por ciento (de 1979 a 1981) al 13 por ciento (de 1995 a 1997). Según evaluaciones macroeconómicas, el programa de estabilización de precios del arroz generó además casi un punto porcentual de crecimiento económico anual entre 1969 y 1974.

Es preciso, sin embargo, hacer ciertas puntualizaciones en relación a la gobernanza de Indonesia bajo el régimen de "nuevo orden" de Suharto, caracterizado por la dura represión contra el partido comunista (PKI) y la opresión de las organizaciones independientes de agricultores. No obstante, y pese a las críticas con respecto a la legitimidad política, la experiencia de Indonesia demuestra que la intervención estatal puede adaptarse a un entorno cambiante y contribuir al rápido crecimiento económico, a la vez que se promueve el desarrollo del mercado interno.

Entre 1975 y 1985, las adquisiciones públicas no superaron en ningún momento el 12 por ciento de la producción total y el 15 por ciento del consumo (el 10 por ciento en años normales) mientras que el precio máximo al consumidor se mantuvo cercano al precio internacional. Por ello, la eficacia de las estructuras privadas de mercado fue siempre de una importancia crucial para Indonesia. La banda de precios se fijó de manera que no fuera un desincentivo para el comercio privado. Los
márgenes de beneficios se determinaron principalmente con referencia a los costes de almacenado y distribución en el sector privado. La banda se fue ampliando progresivamente, una vez el país pasó a ser autosuficiente, al mismo tiempo que se redujeron los niveles de reservas para mejorar la flexibilidad del sistema, por lo que se pudieron estabilizar más aún los precios en el mercado interno.

Para conseguir todo esto, BULOG invirtió significativamente en liderazgo y formación de personal, lo que permitió actualizar periódicamente los precios mínimos y máximos del arroz, así como el nivel de las reservas necesarias o la cuantía de los subsidios para abonos. La integración en la elaboración de política macroeconómica y el acceso a los recursos financieros fueron también de una importancia crucial para el éxito de la agencia en la estabilización de los precios en el país. Tras la crisis financiera de 1997 en Asia, el crecimiento económico de Indonesia frenó drásticamente y el país se vio obligado a pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar el colapso económico. El FMI exigió al gobierno la disminución de las actividades de BULOG y limitaciones en la intervención estatal en el mercado del arroz.

Fuente. Nota informativa de Oxfam. Prepararse para las vacas flacas. Junio 2011.

Segundo ejemplo. Madagascar. El ejemplo nos muestra como es posible articular la participación de diversos sectores implicando a los campesinos para poder arbitrar un sistema de almacenamiento de reservas que funcione de manera adecuada.

Madagascar: crédito por existencias para mejorar la seguridad alimentaria

En Madagascar, la Asociación para el Progreso de los Agricultores (Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha o Association pour le Progrès des paysans, FIFATA), estableció en 1993 un sistema de cajas de ahorro y mutuas de crédito agrícola (Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuels, CECAM) para brindar servicios de préstamo a sus socios. En la actualidad, CECAM proporciona toda una serie de productos financieros novedosos a los hogares rurales, desde préstamos agrícolas hasta préstamos para cubrir emergencias familiares. Estos servicios incluyen un producto de crédito en base a las existencias de arroz, denominado Granero Comunitario (GCV), cuyo objetivo declarado es "ayudar a los pequeños agricultores a gestionar los precios de los productos, desde la cosecha hasta la comercialización".

El mecanismo del GCV permite a los productores almacenar parte de la cosecha para su consumo o venta en la época de menor disponibilidad, cuando los precios en el mercado local son más altos. Dado que el único aval necesario son las existencias de arroz, y la cantidad mínima tan solo 75 Kg., resulta de fácil acceso para los pequeños productores y productoras de arroz. Con un interés del tres por ciento, la tasa de devolución ha sido siempre cercana al 100 por cien. La mayoría de agricultores y agricultoras hacen uso del GCV junto con otros productos financieros de CECAM, como pueden ser los préstamos agrícolas.

La red CECAM ha crecido rápidamente, y a finales de 2008 contaba ya con 110.000 socios (el doble que en 2003), el 30 por ciento de los cuales eran mujeres. Funciona de manera altamente descentralizada, con gran número de pequeños almacenes. Se estima que su capacidad total es de unas 55.000 toneladas. El GCV permite a las familias pobres reducir el gasto anual en alimentos, y funciona a modo de regulador del consumo. Al mismo tiempo, mejora el acceso de los agricultores al mercado de alimentos y su participación en actividades productivas fuera de temporada.

Fuente. Nota informativa de Oxfam. Prepararse para las vacas flacas. Junio 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- *Crisis alimentaria en América latina y Caribe. Propuestas a nivel regional*. IICA Reunión de consulta y coordinación sobre precios agrícolas y crisis alimentaria. Caracas, 17 de septiembre de 2009.
- Soto Barquero, F. *Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria*. Departamento de políticas de la Oficina de la FAO para América Latina y Caribe. Chile, Septiembre 2009.
- *Guía de la FAO para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos*. FAO. Roma, Julio 2011.
- *Beneficiary Satisfaction and Impact Assessment of ISFP TCP Projects: a Global Synthesis*. FAO. Roma, 2010.
- *Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments*. FAO. Roma, 2010.
- Base de datos de FAO. *Country policy responses*. FAO. 2011.
- Trejos, R. y López, T. *Agricultura de América Latina y Caribe. Bastión contra la crisis alimentaria global*. IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José de Costa Rica, 2009.
- IICA – CEPAL. *Volatilidad de los precios en los mercados agrícolas de 2000 a 2010. Opciones políticas en la región de América Latina y Caribe*. Septiembre 2010.
- UNCTAD. *Seguridad alimentaria en África. Enseñanzas extraídas de la crisis alimentaria*. Junta de Comercio y Desarrollo, 47ª reunión ejecutiva Ginebra, 30 de junio de 2009. Actividades de la UNCTAD a favor de África.
- Rapsomanikis, G. y Sarri A. Commodities and Trade Division. *The impact of domestic and international commodity price volatility on agricultural income instability in Ghana, Vietnam and Peru*. FAO. Julio, 2005.
- David y Abreu, J. L. *Mercado de futuros, alternativa de protección de precios para los industriales transformadores del grano de trigo en México*. International Journal of Good Conscience. Septiembre 2010.
- Wiggins, S.; Compton, J. y Keats, S. *Preparing for Future Shocks to International Staple Food Prices. What Can the International Community and the UK Government Do to Help?* Londres: Overseas Development Institute, http://www.odi.org.uk/resources/download/5095. 2010.
- *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses 2010*. BM, FAO, UNCTAD, FMI, OCDE, OMC, IICA e IFPRI. Documento de posicionamiento. Reunión G-20. Junio 2011.
- Salice, M. J. *La volatilidad en los mercados agroalimentarios internacionales. Argumentos contra la regulación de los mercados internacionales de alimentos*. Documento de posicionamiento. Argentina- Brasil. Reunión del G-20. Mayo 2011.
- *Prepararse para las vacas flacas. Porqué el G-20 debe mantener en su agenda las reservas de los alimentos*. Nota informativa. Oxfam Internacional. 21 de junio de 2011.

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VI.
LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO POLÍTICO INTERNACIONAL
Nuevos debates y nuevos retos legales

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO INTERNACIONAL 3

1.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS DEL BANCO MUNDIAL
1.2 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA DE LA FAO

2. LA NUEVA AMENAZA DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA RESPUESTA INTERNACIONAL 9

3. EVOLUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y LA INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES 11

4. EL DEBATE POLÍTICO ACTUAL Y SU CONCRECIÓN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES 14

4.1 NUEVO MARCO REGULATORIO. Políticas de tierras basadas en derechos humanos

4.2 POLÍTICAS QUE REGULAN LA TENENCIA SOBRE LA TIERRA Y NO SOLO LA PROPIEDAD

4.3 POLÍTICAS QUE REFUERZAN Y RECONOCEN LOS DERECHOS CONSUETUDINARIOS

4.4 RECUPERACIÓN DEL PLANTEAMIENTO REDISTRIBUTIVO DE LA REFORMA AGRARIA

4.5 PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE TIERRAS

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL ACCESO A LA TIERRA 41

6. EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA EN AMÉRCIA LATINA 42

1. LA REFORMA AGRARIA VUELVE AL ESCENARIO INTERNACIONAL

Hasta los años 1970 existían cuatro tesis en el desarrollo de las políticas de tierra: 1. Las políticas de sustitución de importaciones veían necesaria la reforma agraria como forma de iniciar el proceso de acumulación en el campo que permitiera el desarrollo de las fuerzas internas. 2. Los que consideraban la reforma agraria como una política necesaria para la pacificación social y con ello establecer condiciones para el desarrollo de una burguesía industrial o comercial 3. Los gobiernos populares y revolucionarios de los años 50 a 70 que consideraron la reforma agraria como una política fundamental para el cambio estructural. 4. Los gobiernos dictatoriales que la veían únicamente como una política que destrozaba sus intereses y los intereses de la oligarquía. En el plano internacional dos han sido las instituciones que han marcado la evolución de las políticas sobre reforma agraria o políticas de tierra.

1.1 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial consideró el problema de la alta concentración de la tierra en pocas manos únicamente como un obstáculo para el mayor crecimiento y la eficiencia de la agricultura. Sus políticas se concentraban entonces principalmente en crear incentivos para la utilización intensiva de las tierras y el aumento de la producción. El problema de la injusta distribución de la tierra fue reconocido explícitamente por el Banco Mundial por primera vez en su documento que lleva por nombre: **"Política de reforma de tierras" del año 1975**[1]. Teniendo en cuenta la pobreza y la falta de empleo en el sector rural, el documento destaca la importancia de garantizar el acceso a la tierra a las familias más pobres para aumentar la eficiencia económica y la equidad social. Con la aplicación de los programas de ajuste estructural como supuesta respuesta a la crisis económica y financiera de muchos países a comienzos de los años 1980, la nueva política de tierras apenas quedó en el papel. Tanto el FMI como el Banco Mundial volcaron todas sus energías en la imposición del "Consenso de Washington" para reducir la intervención del Estado en la economía al mínimo mediante las políticas de desregularización, liberalización y privatización, y así regresar al sendero del crecimiento económico. Los programas de ajuste estructural hicieron desaparecer de las agendas nacionales e internacionales de desarrollo el tema de la reforma agraria.

A raíz de las críticas cada vez más fuertes en contra de la política neoliberal de ajuste estructural, el Banco Mundial anuncia a comienzos de los años 90[2] la necesidad de prestar más atención a los programas de combate a la pobreza. Esta reorientación de las políticas del Banco que comienza a ser conocida como las **"reformas estructurales de la segunda generación"** no supone el cuestionamiento de las reformas de "la primera generación"; por el contrario, de lo que se trata ahora es de aplicar a fondo los principios fundamentales de desregularización, liberalización y privatización a las políticas sociales y de desarrollo. La política de tierras hace parte central de los programas de combate a la pobreza. Según proclama el Banco, la política de tierras aunque se está promoviendo en la actualidad retoma básicamente su posición de 1975 pero con una variación fundamental: el actor principal de las reformas deja de ser el Estado para cederle el protagonismo al mercado. Con esta revisión, el principio que había regido hasta ahora los modelos tradicionales de reforma agraria según el cual "la tierra es para quien la trabaja" se convierte en el lema "la tierra es para quien la pueda comprar". La distribución de los recursos productivos de la agricultura se quiere dejar pues en manos del mercado con lo cual es evidente que el interés principal no es la realización de una reforma agraria amplia e integral, sino la creación de mercados de tierras. El modelo de la "reforma agraria asistida por el mercado" y la protección de los derechos de propiedad son los pilares

[1] *Comentario sobre política de tierras y desarrollo del Banco Mundial. Abril de 2004. Campaña Global por la Reforma Agraria., Vía Campesina y FIAN Internacional.*
[2] *Ibid. N48*

de la política de reforma de la estructura de la tenencia de la tierra que está aplicando el Banco Mundial. La "reforma agraria asistida por el mercado" - o la "reforma agraria negociada" como también se le denomina – se propone alcanzar los objetivos de eficiencia económica y justicia social de manera más eficaz y con menores costos que los modelos tradicionales. El secreto de la reducción de los costos radica en dejar operar lo más libremente posible el mecanismo de la oferta y la demanda. La idea es simple: los campesinos y campesinas que buscan tierra no tienen que esperar los costosos y demorados procesos de expropiación para recibirla, sino que entran en negociación directa y voluntaria con los terratenientes que están dispuestos a vender tierras. Personas compradoras y vendedoras se dirigen entonces a los Bancos o Fondos de Tierras donde el terrateniente recibe a precio de mercado el pago de sus tierras y los campesinos toman un crédito para adquirirlas. El hecho de que los campesinos y campesinas tengan que hacerse cargo de los costos es visto como positivo pues así se estimula la iniciativa para desarrollar proyectos rentables con los cuales poder pagar las deudas. El Estado reduce su rol principalmente a facilitar crédito al campesinado y a aplicar políticas macroeconómicas que dinamicen la oferta de tierras, por ejemplo, aumentando el impuesto predial rural y evitando la inflación para que la tierra no sea vista como un bien especulativo y rentístico.

El modelo de mercado de tierras sustituyó los programas existentes de reforma agraria: los institutos de reforma agraria se asfixian por falta de recursos mientras que los Bancos o los Fondos de tierra cuentan cada vez con más presupuesto. Al mismo tiempo, este modelo ofreció a los terratenientes la oportunidad de vender tierras que serían susceptibles de expropiación. Con esto se está socavando el principio de la función social de la propiedad, según el cual, se expropiaban terrenos baldíos o se establecían límites máximos a la propiedad territorial.

El otro pilar de la política de tierras del Banco Mundial lo constituyen los programas que se dirigen a fortalecer la protección de los derechos de propiedad. La precisa definición de los derechos de propiedad es un elemento clave para la creación de mercados de tierras, y representa para el Banco el fundamento del desarrollo económico y del crecimiento sostenible. Derechos de propiedad bien definidos y protegidos aseguran, según el Banco, la tenencia de la tierra a largo plazo y promueven las inversiones duraderas. Además, facilitan el acceso a los créditos pues la tierra por su inmovilidad y virtual indestructibilidad es la hipoteca ideal de cualquier préstamo. La política de protección de los derechos de propiedad contribuyó a superar algunas de las deficiencias de las antiguas reformas agrarias. Años después de los traspasos, muchos beneficiados no contaban con títulos de propiedad formales con lo cual tuvieron que soportar muchas veces inseguridad en la posesión de sus tierras.

A pesar de todo, el otorgamiento de títulos de propiedad es ambivalente. La seguridad legal de las campesinas y los campesinos sobre sus tierras no les garantiza la protección automática contra la pérdida de ellas. Al contrario: si se presenta una situación de endeudamiento, las tierras serán lo primero de lo que echarán mano los prestamistas. Otro aspecto problemático del otorgamiento de títulos de propiedad es que han contribuido a erosionar la solidaridad de las comunidades campesinas. Con frecuencia el otorgamiento de títulos está condicionado a que las cooperativas agrarias parcelen sus tierras. Esto puede motivar la iniciativa individual, pero también puede conducir al minifundismo carente de rentabilidad y a que los campesinos y campesinas, tentadas por el dinero que les ofrecen los grandes inversionistas por sus parcelas, vendan sus tierras y se queden tan solo con un puñado de billetes.

El Banco Mundial encaró un proceso de revisión de sus políticas en la materia. Entre los años 1999 y 2001 elaboró una serie de estudios que sintetizó en dos documentos. En **octubre de 2002 la junta directiva del Banco Mundial aprobó su nueva estrategia de desarrollo rural**[3]. En **mayo de 2003 publicó su informe sobre política de tierras titulado Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza**. Estos dos documentos marcarán de forma clara

[3] *Política de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. BM. Washington. 2003*

de la política de reforma de la estructura de la tenencia de la tierra que está aplicando el Banco el desarrollo y definición de las futuras políticas nacionales de tierra y desarrollo rural, así como las políticas de cooperación internacional en este campo. Uno de los resultados más notables del informe fue el reconocimiento implícito de que el modelo de redistribución de tierras por la vía del mercado, es decir, basado en la compra-venta voluntaria de tierras tiene sus fallos e incluso que en algunos casos ha fracasado, como en Colombia y en Sudáfrica. El informe aparenta aceptar que hay todo un abanico de opciones de reforma de la tenencia de la tierra incluyendo la expropiación, sin embargo sigue considerando que los fallos en los modelos de redistribución de tierras chocan con la baja institucionalidad e inoperancia de los estados y por lo tanto les niega su posibilidad de eficacia.

Documento. **Para llegar a los pobres. Nueva estrategia de desarrollo rural. Octubre 2002.** Banco Mundial. A partir del estudio publicado por el FIDA que reconocía que el 75% de las personas pobres del mundo residen en las zonas rurales el Banco Mundial pretende reorientar su política e inversión que en aquel momento solo destinaba el 25% a las zonas rurales. Reconoce que la agricultura es el principal sector económico en los países pobres y que es necesario revitalizarla. Considera que el incremento de la productividad debe basarse en la mejora tecnológica. La nueva estrategia apunta a fomentar el crecimiento agrícola mediante las siguientes políticas: liberalización del comercio agrícola e integración completa de la agricultura en los tratados multilaterales de comercio; apoyo a la inversión en ciencia y tecnología, particularmente biotecnología; apoyo a la diversificación de la agricultura de exportación para satisfacer la demanda creciente de los mercados globales de alimentos; aumento de la eficiencia en el uso de agua mediante elevación de precios; privatización de los servicios de extensión rural y apoyo a la construcción de infraestructura rural. Al mismo tiempo reconoce la necesidad de mitigar la vulnerabilidad y mejorar el bienestar de la población rural. Dentro de ellas destacan la necesidad de mejorar la calidad dietética y combatir las deficiencias de micronutrientes, las redes de seguridad social, la priorización del combate contra el HIV/SIDA y la educación primaria universal. En lo tocante a la conservación de los recursos naturales, la estrategia promueve la optimización del uso de estos recursos de manera que se puedan alcanzar las metas de aumento de la productividad agrícola.

Política de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza. Mayo 2003. El informe sobre políticas de tierras destaca la importancia de la tierra como un recurso clave para los pobres rurales, para el crecimiento económico y el funcionamiento de los mercados y otras instituciones sociales. El informe se articula en tres partes: derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra; mercados de tierra, en particular mercados de arrendamiento de tierras; y uso de la tierra y el papel del Estado.

La seguridad de los derechos de propiedad es considerada como una medida que puede mejorar el bienestar de las personas más pobres (incluyendo grupos tradicionalmente discriminados como las mujeres) pues la tierra es su principal medio de vida. Al mismo tiempo, se considera que la seguridad de la tenencia de la tierra es clave para el crecimiento económico pues incentiva a invertir, mejora el acceso al crédito, facilita la transferencia de tierras para mejorar la eficiencia alocativa y contribuye al desarrollo de los mercados financieros. También destaca el informe los impactos de la seguridad de la tenencia de la tierra en la resolución de conflictos de tierra, así como en la gobernabilidad y el empoderamiento de grupos marginados. Las transacciones de tierra en los mercados son consideradas un mecanismo importante para dar acceso a la tierra a productores y productoras que carecen de tierra o no tienen tierra suficiente, así como para desarrollar los mercados financieros utilizando la tierra como garantía.

De los mercados de arrendamiento de tierras se dice que se caracterizan por tener costos de transacción bajos; además, el arrendamiento de tierras se considera un modo más flexible y

versátil que la venta para transferir tierra de los productores y productoras menos eficientes a las más eficientes.

En cuanto al papel de los gobiernos, el informe parte de la premisa que las transacciones descentralizadas basadas en derechos de propiedad seguros tienen más probabilidad de aumentar la eficiencia y la equidad que las intervenciones estatales, propensas a la corrupción. El papel de los gobiernos se debe restringir entonces a establecer el marco legal e institucional en el que puedan funcionar los mercados de tierras; y a crear el contexto macroeconómico en el que las transacciones que aumenten la productividad sean recompensadas. Sin embargo, y dada la distribución desigual de la propiedad de la tierra y la subutilización de tierra productiva en muchos países, es necesario que los gobiernos emprendan reformas redistributivas. Por otra parte, para promover un uso de la tierra que maximice el bienestar social los gobiernos deberían recurrir más a instrumentos fiscales que a normas reguladoras.

Los elementos donde la crítica debe centrarse son:

- Relación directa entre desarrollo y crecimiento. El crecimiento garantizará la reducción de la pobreza. Sin embargo, las claves de cómo alcanzar el crecimiento solo están pensadas para las grandes corporaciones y las soluciones no hacen sino profundizar la desigualdad.

- La propiedad de la tierra como objetivo final. Todo el documento contempla como única opción la propiedad privada individual y mantiene la premisa de que solo esta opción es generadora de desarrollo.

- El concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La seguridad jurídica que necesitan los inversores no es la misma que necesitan los campesinos y campesinas. La inversión en tierra necesita seguridad jurídica y ésta es la condición previa para el desarrollo. En los procesos de saneamiento y distribución las mujeres fueron siempre discriminadas.

- La nueva panacea. El arrendamiento de la tierra. El Banco Mundial está promoviendo esta opción al igual que promovió en su día la vía del mercado. La justificación básica sigue siendo la misma. Es un método más ágil y barato que el resto. Sin embargo al poco tiempo de impulsar esta política y de ser asumida sobre todo en África o Asia ya se han visto las consecuencias. 1. Los arrendamientos encubren relaciones feudales y caciquiles históricas. No existen las condiciones europeas para extender esta forma de relación. 2. Estas políticas elevan el coste de los arrendamientos y sirven para ampliar el mercado hacia zonas en principio manejadas con otros criterios. 3. Por último el empeño del Banco Mundial en la promoción de los arrendamientos de tierras ha abierto la puerta al proceso de arrendamiento masivo y acaparamiento de tierras en África.

1.2 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA DE FAO

La FAO ha desarrollado una ingente labor de recopilación y análisis en diversos niveles sobre las políticas de tierra y reforma agraria. Institucionalmente sin embargo la discusión y el debate internacional ha tenido tan solo dos eventos relevantes La Conferencia sobre Reforma Agraria del año 1979 y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 2006.

La Conferencia de Reforma Agraria 1979[4]. La Conferencia se celebró en Roma. Los elementos fundamentales recogidos en ella y que marcaban el sentido sobre este tema en el plano internacional eran:

- La Reforma agraria es un elemento importante para el desarrollo económico y social sobre todo de los pueblos en desarrollo.

- La Conferencia aprobó un Marco de principios y un Programa de Acción y dio el mandato a la FAO para asistir a los estados en el cumplimiento de los acuerdos: este Programa se conoce como Carta del Campesinado.

- Los principios destacados son: La soberanía nacional sobre los recursos naturales, incluida la TIERRA, por lo que la inversión extranjera en agricultura en los países en desarrollo debe hacerse cumpliendo con las necesidades y prioridades nacionales. El desarrollo exige la participación y equilibro del poder político y económico entre los actores de la zona rural y que esto pasa por el apoyo a las organizaciones agrarias. La distribución equitativa y la utilización eficaz de la tierra, el agua, y otros recursos. Muchos de los principios de la declaración iban dirigidos hacia el enfoque de desarrollo rural y la diversificación económica de las zonas rurales. En especial llama la atención sobre la necesidad de vigilar que los beneficios de la reforma agraria no se van contrarrestados por procesos de concentración de la propiedad.

- Dentro del Programa de Acción existen elementos políticos de gran trascendencia. La finalidad de la reforma agraria es la transformación de las condiciones sociales y económicas de vida en las zonas rurales. Es competencia de los gobiernos "…. La redistribución del poder político y económico en las zonas rurales…" "Dichas estrategias deben incluir el establecimiento de límites al tamaño de las explotaciones agropecuarias". En todo caso y a pesar de que incluye elementos importantes a nivel político la Conferencia tenía un concepto de reforma agraria muy reducido a la distribución de tierras considerando que el resto de los elementos entran dentro del planteamiento de desarrollo rural.

- El Plan de Acción aborda varios elementos, pero referidos propiamente a la tierra los siguientes. A. Reorganización de la tenencia de la tierra: habla de tenencia y no de propiedad, reconoce que hay muchos países en los cuales la situación de desequilibrio es tan grande que es necesario redistribuir. Para estos casos plantea la necesidad de establecer un límite en la propiedad, la agilidad y fiabilidad de los procesos de transferencia, el fortalecimiento del papel de las organizaciones agrarias B. Reorganización de la tenencia de la tierra y regulación de los salarios agrícolas: reglamentar y registrar los arrendamientos incluidas las aparcerías, dar seguridad a las formas de tenencia que no implican propiedad y por último la necesidad de regular las relaciones laborales en el campo. C. Reglamentación de los cambios en la tenencia consuetudinaria. Se trata de garantizar la tenencia y el acceso a grupos de pequeños campesinos, pueblos nómadas, pastores y comunidades indígenas. Otros de los ejes del Plan de Acción son: Concentración parcelaria, fomento de las explotaciones agrícolas en común, las cooperativas y las granjas asociativas y estatales. Control de la comunidad sobre los recursos naturales. Colonización de las tierras públicas sin ocupar.

Como vemos en principio el contenido del Plan de Acción de la Cumbre fue ambicioso y además coherente con muchos de los planteamientos de las organizaciones sociales y campesinas. Este marco fue poco a poco desvirtuándose en la medida que el Consenso de Washington y las políticas del Banco Mundial se impusieron. Esta transferencia del papel protagónico de la

[4] *Para conocer a fondo la postura internacional en la materia en ese año leer el Documento conocido por el nombre de la Carta Campesina o Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria 1979.*

FAO al Banco Mundial fue definitiva y supuso de hecho la retirada de la FAO en su papel de promoción del tema.

Conferencia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de Porto Alegre. 2006[5]. La Declaración parte del reconocimiento de que la pobreza rural y el hambre tiene su causa en el actual proceso de desarrollo que impide el acceso a la tierra, el agua y el resto de los recursos naturales y que el más amplio acceso a estos recursos son la base del desarrollo sostenible. La Declaración toma especial nota de las dificultades de las mujeres en el acceso a la tierra, agua, crédito y la necesidad de remover todos los obstáculos políticos y legales que todavía existen en muchos países. La Declaración toma nota de los continuos conflictos sociales que han surgido por el control de los recursos y que tienen como base la injusta distribución de los mismos.

La Declaración final hace un llamado especial al seguimiento de los Acuerdos de Doha de la OMC, pero sobre todo al desarrollo del trato especial y diferenciado. La Declaración hace un llamado a un desarrollo de las políticas nacionales en este tema y que dichas políticas se definan con respeto al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Subraya el texto que las políticas de reforma agraria deben responder a las necesidades y aspiraciones de los grupos sociales afectados y que por lo tanto deben participar en su definición y desarrollo. Reconoce la necesidad de implementar sistemas administrativos que conduzcan al establecimiento de registros, títulos y agrimensura de las propiedades de tierra eficaces, el mejoramiento de las bases jurídicas, institucionales y de mercado, incluyendo las leyes que rigen la utilización del agua y el reconocimiento formal de los derechos de uso consuetudinarios y comunales, de forma transparente, ejecutoria y acorde con los intereses de la comunidad. La declaración incorpora dos importantes aspectos: el acceso de las comunidades a los recursos pesqueros, a los bosques y a los ecosistemas naturales donde viven muchos pueblos y, la necesidad de desarrollar políticas que busquen la protección de la calidad del suelo, agua y el resto de los recursos.

A partir de este punto la declaración hace una serie de recomendaciones encaminadas todas ellas A REACTIVAR EL DIALOGO SOCIAL EN MATERIA DE REFORMA AGRARIA Y EL PROGRESO Y AVANCE DE LAS POLITICAS EN LA MATERIA. Es decir la Conferencia trata de volver a posicionar el debate de la reforma agraria en la agenda internacional

- Establecer una plataforma duradera a nivel global, regional, nacional y local para institucionalizar el diálogo social, la cooperación, el seguimiento y la evaluación de los avances en la reforma agraria y el desarrollo rural.
- Iniciar diálogos nacionales incluyentes para avanzar en el progreso de la reforma agraria y remover las causas que lo dificultan.
- Aplicación de la reforma agraria en los lugares donde las disparidades son mayores. Sin embargo, no se posiciona respecto a qué modelo de reforma agraria y respecto a los mecanismos. Sólo establece principios que pueden ser asumidos desde cualquier postura.
- Enfoque participativo basado en los derechos económicos, sociales y culturales.
- Apoyo a las alianzas tanto locales, nacionales, o internacionales y en especial a las organizaciones de pequeños campesinos y campesinas.

En definitiva una declaración final que sí que ha logrado cumplir con el propósito antes enunciado, pero que si la comparamos con la de la Conferencia del año 1979 es realmente floja. Comparando los dos documentos este último suena ambivalente y poco comprometedor. Sin embargo el papel de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas fue crucial tanto para su celebración, como para el debate durante el desarrollo y para la elaboración de conclusiones. Ha sido uno de los ejercicios más serios y eficaces en el plano internacional.

[5] *Ver completo el Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. C/2006/REP. Porto Alegre (Brasil).*

2. LA NUEVA AMENAZA DEL APARCAMIENTO DE TIERRAS Y LA RESPUESTA INTERNACIONAL

En el año 2008, un informe de Grain[6] , desveló un grave proceso que pasaba ante nuestros ojos sin apenas datos. Un nuevo proceso de acaparamiento de tierras con carácter global y con una explicación bien clara en la crisis alimentaria y la crisis financiara abarca a un grupo de países inversores, a un puñado de empresas financieras y algunas agroalimentarias y a una lista cada vez mayor de países que ven perder poco a poco su soberanía nacional. Es cierto que la apropiación de tierras es un hecho histórico y que ello ha causado grandes luchas, sin embargo la situación actual supera con creces lo vivido hasta ahora. Existen datos suficientes para alarmarse[7] y ello ha sido la causa por la cual la FAO convocó en el año 2010 una Conferencia especial sobre este tema en la cual se analizaron los datos y se definieron algunas líneas que en este momento se desarrollan.

.

El proceso de acaparamiento adopta dos formas: la primera la de los países importadores netos de alimentos o con riesgos de inseguridad alimentaria pero con suficiente liquidez como para dislocar su producción agroalimentaria garantizándose su futuro en un contexto de fuerte incertidumbre. China, Japón, Corea o los Países Árabes están en este punto. La segunda de las formas es la de los especuladores financieros que buscan nuevos espacios de inversión. Lo curioso es que la tierra que siembre había estado alejada de los mercados de capitales ahora se ha colocado en el centro y más aún ligada a las producciones agrarias sobre todo en los rubros de cereal, oleaginosas y proteaginosas. En ambos casos los países que están siendo despojados son los mismos. Algunos países de Suramérica como Brasil, Argentina o Bolivia, los países del África Central y del Oeste y también las nuevas repúblicas ex soviéticas.

Todo esto está teniendo sus consecuencias directas en las legislaciones y políticas de los países afectados. Pensemos que en muchos casos hasta el momento estaba prohibida la compra de tierras a inversionistas extranjeros y en otros casos existían límites en la extensión. Estos cambios los conoceremos con más detalle en los análisis concretos a nivel nacional. Lo cierto es que tanto el Banco Mundial como el Banco Europea de Inversiones están recomendando o apoyando incluso con fondos procedentes de los programas de apoyo al desarrollo de África estos cambios del marco normativo.

Los movimientos campesinos y sociales agrupados en la alianza que implica el IPC han lanzado una campaña potente para poner fin al acaparamiento de tierras y en noviembre de 2011 la alianza celebrará un Foro sobre el tema.

Los organismos internacionales han asistido casi impasibles ante este proceso de expoliación, solo la FAO por su parte apoyada por el resto de los organismos internacionales ha lanzado un proceso para la elaboración de unas **Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales**. Para la elaboración de estas directrices se ha creado un Grupo de trabajo en el que participan las organizaciones sociales y que lleva trabajando apenas un año y espera concluir su trabajo en lo que queda del año 2011. Las organizaciones sociales están convencidas que la presente iniciativa es sumamente relevante en el contexto actual de repetidas crisis de los precios de los alimentos, acelerado cambio climático, acaparamiento masivo de tierras y de crecientes conflictos por los bienes naturales. Creemos que es necesario establecer una referencia internacional normativa en cuanto a la gobernanza de la tierra y otros bienes naturales ante los graves problemas que hoy amenazan la vida de millones de habitantes del mundo rural y urbano[8].

---

[6] *El proceso de acaparamiento de tierras por seguridad alimentaria y negocios en el 2008. GRAIN. Documento de análisis. Octubre 2008.*
[7] *Un cuadro con más de 100 casos de apropiación de tierras para la producción de alimentos en el exterior, como se describió en este informe.,está disponible: http://www.grain.org/m/?id=216*
[8] *Documento. "Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las directrices de la FAO sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales". Marzo 2011. Fian Internacional.*

- La primera consideración se refiere al carácter voluntario o no de las mismas. Aunque la FAO quiere mantener el carácter de voluntarias siguiendo las elaboradas para la realización del derecho a la alimentación, sin embargo, estarán basadas en normas internacionales vinculantes.

- Las directrices no crearán normas nuevas, sino que tan solo recogerán de manera ordenada las ya proclamadas en sucesivos instrumentos para asistir a los gobiernos en la correcta aplicación.

- La Directriz 1 se refiere a los conceptos; tierra, agua, territorios compartidos y autogobernados. Plantea una definición de territorio muy acorde con la cosmovisión indígena. En la directriz se desarrolla ampliamente el derecho de autodeterminación y sobre todo que este concepto implica la importancia de reconocer los territorios como espacios especiales, el reconocimiento de las normas consuetudinarias en el manejo de la tierra y ampliar la participación para determinar los derechos que deben ser respetados. Además llama la atención sobre la necesidad de promover la cohabitación pacífica dentro de un mismo espacio de varios grupos con derechos diferentes.

- Directriz 2. Bienes comunes y derechos colectivos sobre bienes naturales. Los bienes comunes son aquellos que las comunidades reconocen como accesibles para todos. Todos los actores involucrados deben respectar estos derechos.

- Directriz 3. Consentimiento libre, previo e informado. Este principio debe reconocerse a todos los pueblos. Los estados deben consultar a las comunidades antes de iniciar cualquier proceso que afecte a bienes naturales. Cada estado debe establecer la forma en la que se desarrollan las consultas. En la consulta deben participar observadores independientes. El consentimiento debe estar basado en la información durante todas las fases del proceso y sobre numerosos aspectos que deberán ser recogidos en una ley al efecto.

- Directriz 4. Distribución justa, equitativa y sostenible de bienes naturales. Las reformas redistributivas sobre bienes naturales debe basarse en los siguientes principios: reconocimiento y respeto a los derechos ancestrales, la soberanía alimentaria, la igualdad de género, promover el acceso equitativo a los recursos lo que implica poner límite al tamaño de la propiedad, delimitar los territorios ancestrales, el desarrollo de instrumentos fiscales que dificulten la especulación, medidas de discriminación positiva en el acceso a la tierra a mujeres y jóvenes.

- Directriz 5. Uso sostenible de la tierra y los recursos naturales.

- Directriz 6. Regulación adecuada de las inversiones. Ni las inversiones públicas ni las privadas deben obstruir la realización de ningún derecho, especialmente del derecho a la alimentación. Reconocer las inversiones que cotidianamente hacen las familias campesinas, indígenas o de pescadores sobre sus entornos y que además generan riqueza en su entorno. Todas las inversiones deben ser transparentes y coherentes con el interés público y estar acompañadas de mecanismos de transparencia.

- Directriz 7. Desalojos forzados y otras violaciones de derechos humanos. Lo fundamental es que los desalojos forzosos se consideran violaciones de derechos humanos y los estados deben promulgar leyes que protejan a las personas de estas situaciones. Además los estados deben garantizar la existencia de recursos frente a estas situaciones.

- Directriz 8. Situaciones de conflicto y post-conflicto. Está prohibido en las situaciones de conflicto destruir las tierras o los medios de subsistencia.

- Las últimas cuatro directrices se refieren a mecanismos de seguimiento y control, así como de rendición de cuentas. Directriz 9. Instituciones y marcos legales. Directriz 12. Obligaciones de las empresas transnacionales. Directriz 13. Obligaciones extraterritoriales de los estados.

La política de tierras ha sido uno de los elementos de las políticas públicas en los cuales las líneas internacionales influyen de forma directa y rápida. No obstante y aunque la FAO detenta el mandato y ha logrado aunar debates mucho más acordes con las preocupaciones campesinas, el ritmo ha sido marcado de forma efectiva por el Banco Mundial quien logró adecuar la necesaria reforma agraria a las corrientes del neoliberalismo para fortalecer aún más los procesos capitalistas.

En todo este camino sin duda el papel de las organizaciones sociales, campesinas, indígenas, y de pescadores ha sido crucial. La reforma agraria solo se consigue si existe lucha social y movilización por parte de los grupos interesados en ella, por lo tanto las cientos de miles de acciones de reivindicación y lucha han sido importantísimas. Por otro lado, su papel ha sido fundamental para que la política internacional no olvide la reforma agraria. Por último, las organizaciones han sabido empujar un nuevo debate introduciendo elementos clave en las políticas de tierra.

3. EVOLUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO SOBRE REFORMA AGRARIA EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES E INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Si hay un tema en el que la acción y presión política combinada de las organizaciones campesinas e indígenas y de pueblos nómadas junto con las ONGDs especializadas haya dado frutos este es el de la tierra y la reforma agraria. El éxito está de manera clara en haber vuelto a colocar en la agenda política internacional y nacional la necesidad de la reforma agraria.

BANCO MUNDIAL	ORG. SOCIALES	FAO
1975. Política de Reforma de Tierras. Necesidad de que las familias pobres accedan a la tierra para elevar el nivel de renta y apoyar la dinamización de la economía local.	Luchas campesinas por la tierra. Dictaduras militares y oligárquicas Fuerte Represión Experiencias populares: Cuba, Nicaragua, Taiwán.	1979. Conferencia sobre Reforma Agraria. FAO. Carta del Campesinado. Planteamiento amplio. Políticas redistributivas. Límite de la propiedad y seguridad en la tenencia. Derechos comunitarios y ancestrales.
1980. Consenso de Washington. Abandono del planteamiento de reforma agraria. No se llegó a impulsar el documento anterior desde el BM.	Organizaciones campesinas de masas participaron en la Conferencia de la FAO apoyando a gobiernos populares. Denuncia del rumbo de las políticas neoliberales.	La FAO, tras la imposición de las políticas neoliberales en el mundo, pierde su papel en el apoyo e impulso de las políticas de tierras y reforma agraria, asumido por el Banco Mundial.
1990. Reforma Agraria asistida por el mercado. Banco Mundial asume un papel muy activo en el tema. Nuevo planteamiento. Profundizar el capitalismo en el agro. Fuerte impacto en las legislaciones y políticas nacionales. Fondos de tierra y otras fórmulas sobre todo en América Latina y Asia.	1999. Campaña Global por la Reforma Agraria. Campaña impulsada desde Vía Campesina y FIAN Internacional. Visibilizan las luchas campesinas y la represión actual. Se logra de nuevo aglutinar esfuerzos de organizaciones campesinas de todo el mundo. Casos Urgentes y Misiones. Varios encuentros y estudios. Se fortalece el apoyo con la Red de acción e investigación por la tierra.	
1999. Evaluación del Banco Mundial de las políticas de tierras impulsadas vía mercado.		
2002. Para llegar a los pobres. Nueva estrategia de desarrollo rural. Diversificación de la economía de las zonas rurales. Nueva ruralidad.		

BANCO MUNDIAL	ORG. SOCIALES	FAO
2003. Política de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Estrategia revisionista. Nuevo impulso internacional sobre la necesidad de la reforma agraria. Se asumen que pueden existir diversas formulas para el desarrollo de la reforma agraria. Nueva panacea "El arrendamiento de tierras".	2004. Foro Mundial de Reforma Agraria. Valencia. España. Profundización y extensión del planteamiento y desarrollo de multitud de elementos que permiten tener un discurso más elaborado y más compartido. Negociación con FAO para la celebración de una nueva Conferencia Internacional.	
	Las organizaciones sociales aglutinadas en torno al IPC preparan tanto el Foro Paralelo como la presencia en la conferencia oficial de forma concienzuda. Gran éxito de las organizaciones.	2006. Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Fuerte debate. Los gobiernos muy presionados por la fuerza del discurso y la propuesta elaborada de las organizaciones sociales. La Conferencia es un éxito para el movimiento social. La FAO vuelve a tomar protagonismo en el tema.
	2008. GRAIN. Informe de alerta sobre el problema del acaparamiento de tierras para inversión y seguridad alimentaria en el mundo.	2008. Porto Alegre. Conferencia Internacional para el análisis y debate sobre la realidad de las inversiones en tierra agrícola y el impacto sobre todo en África. Escasa participación pero buen debate. Propuesta de elaborar directrices para los gobiernos en este tema.
		2010. Cumbre Mundial de la Alimentación. Aprueba entre otras cosas la constitución de un grupo de trabajo para elaborar unas directrices sobre gobernanza responsable sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales dirigida a los gobiernos con el fin de frenar el proceso.
	2011. Las organizaciones sociales agrupadas en torno al IPC participan en el grupo de elaboración de las Directrices de forma muy activa. Propuesta de directrices elaborada.	
	2011. Campaña Global para poner fin al acaparamiento de tierras sobre todo en África.	2011. Se constituye el grupo de trabajo que empieza a elaborar las directrices.

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos manejados tanto de las organizaciones sociales como de las instituciones.

Del proceso descrito destacamos varias cuestiones:

- A pesar de que en el año 1979 el desarrollo del contenido en la conferencia de la FAO fue positivo, con la entrada en aplicación del Consenso de Washington es el Banco Mundial con sus políticas de tierras quien marcó la impronta hasta el año 2003.

- La FAO a partir de principios de los años 80 abandona su responsabilidad en la materia y no la vuelve a retomar hasta el año 2006 con la Conferencia Internacional. Esta Conferencia fue posible en parte al empuje de las mismas organizaciones sociales. A partir de este año la FAO asume de nuevo cierto protagonismo en el tema pero siempre con un apoyo "vigilante" de las mismas organizaciones sociales que legitiman a la FAO frente a otras entidades a la hora de abordar el tema.

- El papel de las organizaciones sociales (sobre todo campesinas) ha sido crucial desde el año 1999 cuando se lanza la Campaña Global por la Reforma Agraria. Realmente la campaña ha sido a pesar de todas las dificultades una experiencia positiva por su impacto político global. Desde este momento el trabajo ha sido incesante y no se ha vuelto a abandonar. En este momento el frente está en la campaña contra el acaparamiento de tierras en África.

- A pesar de todo el proceso. La política definida por el Banco Mundial ha sido la que realmente se aplicó de forma directa por los gobiernos durante dos décadas completas. En este momento, desde hace unos cinco años empiezan a vislumbrarse nuevas experiencias en países concretos. Todas estas experiencias adquirieron carta de naturaleza viable con la Conferencia de 2006 de la FAO.

4. EL DEBATE POLÍTICO ACTUAL Y SU CONCRECIÓN EN LOS PROCESOS Y POLÍTICAS NACIONALES

La concreción de este nuevo debate internacional sobre las políticas de tierras y reforma agraria se esté produciendo en seis frentes diferentes a través de los cuales vamos a guiar el análisis de este punto. Este avance de forma paradójica cuenta con importantes avances en el contexto africano donde muchos países han aprobado en la última década leyes de tierra en muchos aspectos novedosas y que introducen un cambio de perspectiva importante de la mano del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y ancestrales. No obstante también el continente americano está viviendo un proceso de cambio en este sentido si bien existen distintos escenarios en función de los procesos históricos de cada país y de las realidades políticas actuales. Donde sin embargo el proceso parece que avanza mucho más lentamente es en Asia.

Estos nuevos frentes debatidos en el marco de las nuevas legislaciones son:

- La necesidad de un nuevo marco regulatorio en el cual la tierra se considera un derecho y las políticas de tierras y reforma agraria se enfocan desde los derechos humanos.
- La conexión de las políticas de tierras y reforma agraria en el marco de las leyes de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
- La discusión de nuevo sobre las formas de acceso a la tierra. Habiéndose reconociendo que el mercado no es la forma justa de distribución y que sin embargo muchas experiencias de reparto de la tierra fueron ineficientes es necesario volver a revisar estos medios.

- Superar el concepto de propiedad como el único posible en el abordaje de las políticas de tierras y hablar de tenencia y por lo tanto de derechos de tenencia sobre la tierra.
- En un contexto de acaparamiento de la tierra las buenas experiencias son aquellas que tratan de frenar este proceso reconociendo los derechos subjetivos de las personas y comunidades sobre las tierras y los territorios. Frenar la conflictividad en el campo sigue siendo una prioridad en este tema.
- Unir políticas de tierras con políticas de desarrollo rural. Este empeño internacional procedente sobre todo de los países de la OCDE sin embargo ha calado en los gobiernos de todo el mundo y también en muchas organizaciones campesinas, indígenas y sociales que ven en estas políticas de desarrollo rural un marco donde las cuestiones de la tierra se relacionan con otros recursos naturales.

4.1 NUEVO MARCO REGULATORIO. POLÍTICAS DE TIERRAS BASADA EN DERECHOS HUMANOS

La necesidad de establecer derechos sobre la tierra y los recursos para las comunidades campesinas, nómadas, indígenas, y de mejorar el acceso de las familias campesinas sin tierra, las personas pobres y los segmentos discriminados de la sociedad a esta tierra, ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales. Este reconocimiento constituye el marco a partir del cual se deben reenfocar estas políticas.

El artículo 11. 2.a) del **Pacto Internacional de derechos Económicos sociales y culturales** obliga a los Estados a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante, entre otras medidas, "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…".

El **CESCR, en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación**, afirma que toda estrategia formulada para realizar el derecho a la alimentación "debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada..."

El **Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, afirma que "Los principales instrumentos de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la diversificación de los ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos". Los Estados tienen la obligación de "estudiar y reorientar las medidas existentes para lograr un acceso más amplio a los recursos de tierra" y a "velar por el acceso equitativo de la población rural, en particular de las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las poblaciones indígenas, a los recursos agrícolas, hídricos y forestales" (Capítulo 14).

La **CEDAW** estipula el derecho de las mujeres rurales a obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (véase el artículo 14.2.g).

En cuanto a los pueblos indígenas, el **Convenio 169 de la OIT** afirma que deben ser reconocidos "los derechos colectivos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan". Los gobiernos deberán "tomar las medidas que sean necesarias" para identificar estas tierras para "garantizar la protección efectiva" de estos derechos reconocidos..Además, la reciente jurisprudencia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace una interpretación del artículo 27 (relativo al derecho de los pueblos indígenas a tener su propia cultura).

Como complemento a todo ello la Directriz 8 del documento de Directrices voluntarias para la aplicación del derecho humano a la alimentación reconoce específicamente este enfoque.

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

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

Si bien en el marco del derecho a la alimentación la defensa de las políticas de tierras adquieren un valor fundamental en cuanto necesarias para su realización, la mejora del acceso a los recursos no deja de ser un medio para alcanzar un fin (garantizar el acceso a una alimentación adecuada para todos) Pero además del derecho humano a la alimentación, existen otros derechos humanos que también imponen obligaciones a los Estados en directa relación con el acceso a los recursos naturales. Especial relevancia reviste entre ellos el **derecho a la propiedad**, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17)[9], a nivel mundial y, a nivel regional, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo 1, artículo 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 14)24. Pero además podemos destacar otros derechos pertinentes en cuanto que son necesarios para el desarrollo eficaz de políticas de tierra. Los **derechos procesales**, el **derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales,** el **derecho** de los pueblos **a un entorno satisfactorio en general**, el **derecho a la vivienda** y el **derecho a un recurso legal**. Además, los **derechos procesales**, como el acceso a la información, a la justicia y a la participación pública, también se pueden utilizar con el fin de mejorar el acceso a los recursos naturales para los grupos y comunidades que reivindican su derecho a la tierra.

Por lo tanto los **derechos sobre la tierra** se apoyan para su regulación por parte de los gobiernos en varios derechos humanos reconocidos internacionalmente. En este importante asunto está siendo la jurisprudencia internacional la que está sirviendo al desarrollo político-normativo. La resolución de casos concretos está permitiendo la interpretación conjunta y la aplicación de los derechos humanos sin que en muchos casos existan leyes nacionales directas de aplicación.

[9] *El artículo 17 de la DUDH establece lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente" (artículo 17.1), y "Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad" (artículo 17. 2). Esta disposición abarca tanto la propiedad individual como colectiva ("individual y colectivamente").*

a. Derecho a la alimentación.

La obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el Estado no prive arbitrariamente a las personas de su acceso a los recursos existentes. En otras palabras, el menoscabo en el acceso a los recursos existentes como consecuencia de la acción del Estado violaría la obligación de respetar si ésta afecta negativamente la capacidad de las personas y los grupos de obtener acceso a una alimentación adecuada. Además, la obligación de proteger el derecho a la alimentación (y otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales) exige a los Estados que adopten medidas para garantizar que la actuación de las entidades privadas no repercuta negativamente en el acceso de otros a los recursos, y, en consecuencia, afecte a su capacidad de obtener acceso a los alimentos. Por último, la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación exige a los Estados que adopten medidas para mejorar el acceso a los recursos naturales, lo que puede incluir garantizar el acceso existente a través de la mejora de la protección jurídica de los derechos sobre los recursos naturales, y el aumento del acceso a los recursos naturales, por ejemplo, a través de la restitución, redistribución u otros programas. En este sentido, la obligación de hacer efectivo está ligada a la solicitud de reforma agraria que figura en el artículo 11.2.a) del PIDESC.

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

La obligación de respetar también es importante en la situación inversa cuando la privación de alimentos se utiliza como una estrategia de expulsión. En el caso ***Sesana, Setlhobogwa y otros contra el Fiscal General*, el Tribunal Superior de Botswana**[10] consideró ilegal la negativa del Gobierno a expedir permisos de caza a grupos San que vivían en una reserva de caza, así como el corte de servicios básicos (incluidas las raciones de alimentos) en dicha reserva. Las medidas estaban encaminadas a reubicar los San fuera de la reserva. En un voto particular, el juez Phumaphi afirmó explícitamente que las medidas "equivalían a condenar a los demás residentes de la [reserva] a la muerte por inanición" (párrafo. 137), y consideró que esas medidas violaban el derecho constitucional a la vida de los grupos San.

La cuestión de la restitución de las tierras se abordó en el ***caso Yakye Axa (Comunidad indígena) contra Paraguay***[11], sobre la base de la CADH. El caso se refiere a la petición de restitución de tierras por parte de una comunidad indígena que, contra su voluntad, se vio privada de sus tierras ancestrales durante el siglo XIX. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que por retrasar indebidamente el proceso de restitución, el Gobierno de Paraguay había violado el derecho a la vida reconocido por el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según la Corte, el derecho a la vida debe ser interpretado a la luz de las obligaciones internacionales en relación con otros derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Como resultado de ello, conlleva un derecho a condiciones de vida mínimas "compatibles con la dignidad de la persona humana", y exige a los Estados que tomen medidas positivas para asegurar la realización de esas condiciones mínimas (párrafos 162-163). En este caso, el Tribunal consideró que la falta de acceso a los recursos por parte de la comunidad debido a que no se había terminado el proceso de restitución, junto con la insuficiencia de medios de vida en la zona actualmente ocupada por la comunidad, tenían un impacto negativo en el acceso a los alimentos, y, por tanto, violaban el derecho a la vida.

Fuente. Procedente de casos de violaciones de derecho humano a la alimentación contenidos en diversos informes.

[10] *Sesana, Setlhobogwa and Others v. Attorney General, High Court • of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].*
[11] *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.*

b. El derecho a la propiedad.

El derecho a la propiedad supone un punto de partida diferente al del derecho a la alimentación sin embargo, ambos se complementan en el objetivo común de la soberanía alimentaria. Este exige a los Estados que se abstengan de obstaculizar arbitrariamente los derechos de propiedad ya existentes. Implica que sólo se puede restringir el derecho a la propiedad cuando se cumplen las condiciones estipuladas en la normativa sobre el derecho a la propiedad: interés público, no discriminación, tutela judicial efectiva y pago de una indemnización. En África, la CADHP exige las condiciones de interés público y no discriminación (artículos 14 y 2), pero no la de tutela judicial efectiva ni la que obliga al pago de una indemnización. Estos aspectos han de ser regulados por la legislación nacional. La falta de obligación de indemnizar debilita considerablemente la protección del derecho de propiedad por parte de la CADHP en comparación con sus equivalentes europeas y americanas.

Lo importante es la necesidad de volver a revisar el contenido del derecho a la propiedad para alejarlo de una concepción puramente patrimonialista y una visión capitalista: 1. La propiedad puede ser privada, pero también puede ser pública y en este sentido la titularidad recae en el pueblo soberano a través de una institución sea local, regional o nacional. 2. La propiedad puede ser detentada por personas individuales, pero también por entidades colectivas y desde luego por pueblos o comunidades siempre que las leyes lo recojan. 3. Los derechos que sustentan la propiedad en muchas ocasiones vienen respaldados por títulos jurídicos pero también pueden estar respaldados por las costumbres siendo de esta manera derechos consuetudinarios. 4. La propiedad como derecho tiene límites en otros valores que el ordenamiento jurídico pretende proteger por encima del anterior; la sostenibilidad, el interés social, el bien común o tantos otros. 5. Algunas organizaciones además han tratado de extender el derecho a la propiedad al derecho de acceso a la propiedad a fin de fortalecer los argumentos de redistribución de la riqueza. Estas dos últimas cuestiones son básicas a la hora de enfrentar las limitaciones sobre la base del derecho a la propiedad de las reformas agrarias redistributivas.

En el caso ***Fiscal General de Tanzania contra Akonaay, Lohar***[12] y otra persona, el Tribunal de Apelación de Tanzania sostuvo que si bien los derechos consuetudinarios sobre tierras no equivalen a la plena propiedad, éstos son, sin embargo, "derechos reales" protegidos por el artículo 24 de la Constitución de Tanzania (que protege el derecho de toda persona a adquirir y poseer bienes y a que se protejan dichos bienes). Por lo tanto, el Tribunal declaró que la expropiación de los derechos consuetudinarios sobre la tierra requería el pago de una indemnización "justa", como lo estipula el artículo 24.2 de la Constitución. La Ley de Tierras de Tanzania de 1999, aprobada después de este caso histórico, afirma que la ocupación legal de tierras de acuerdo a la costumbre se considera como "propiedad" (artículo 4.3), y por otro lado, la Ley de Tierras Rurales *(Village Land Act)* de 1999, establece la propiedad comunitaria sobre las tierras de acuerdo a los derechos consuetudinarios vigentes en cada comunidad (Sec. 3.3) y que, por un lado no es posible la ocupación sin consentimiento de la comunidad y, en caso de producirse, debe estar justificada por alguna de las causas establecidas por la ley y en todo caso tendrá como consecuencia la indemnización justa (Sec. 23.2)".

[12] *Attorney General v. Akonaay, Lohar and Another, (1997) TLR 80 [Tanzania)*

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

El derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales se afirma en el PIDCP y el PIDESC[13]. Está relacionado con el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 1803 de 1962 ("Soberanía permanente sobre los recursos naturales")[14], y en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados[15], de 1974. Si bien la Resolución 1803 no es vinculante per se, en general se considera que refleja el derecho internacional consuetudinario. En el plano regional, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales no figura ni en la CADH ni en el CEDH, pero sí se ha desarrollado en el artículo 21 de la CADHP[16]

El alcance y contenido de estos derechos fueron discutidos a partir de la década de los 60 y hasta el Consenso de Washington. Las discusiones se centraban en las pretensiones de los nuevos estados independientes, sobre todo africanos, frente a los países industrializados por un nuevo orden internacional.

Una de las cuestiones más debatidas es el concepto de "pueblo" que no viene definido en ninguno de los instrumentos y que fue equiparado al de "estado" por los gobiernos de los países en desarrollo que trataban de defender sus derechos frente a los países y capitales extranjeros, pero también frente a los intereses de sus propios pueblos. Sin embargo hoy este concepto ha adquirido nuevo valor y las recientes interpretaciones jurisprudenciales lo apoyan, sin embargo este es uno de los aspectos menos claros y cuyo avance sería muy beneficioso para el desarrollo de nuevas políticas de tierras

Esta dimensión interna es ilustrada por el caso SERAC contra Nigeria y el pueblo ogoni en el marco de la CADHP. En este caso, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que el Gobierno de Nigeria había violado el artículo 21 de la CADHP, porque no había protegido el derecho del pueblo ogoni a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales contra intromisiones de terceros, a saber, empresas petroleras. Según la Comisión, "el Gobierno nigeriano ha dado luz verde a agentes privados, y a empresas petroleras, en particular, para que arruinen el bienestar de los ogonis", violando así el artículo 21 (párr. 58)[17].

El derecho de los pueblos a disponer libremente de los recursos naturales también se ha invocado con respecto a la protección de los derechos sobre la tierra local contra la injerencia del Estado en el caso Comité de Reclamaciones de Tierras de Bakweri contra Camerún, basado en la CADHP; aunque esta denuncia no se admitió a trámite por no haberse agotado la vía de los recursos internos. Es este doble nivel de funcionamiento que hace que el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales constituya una valiosa referencia internacional para los esfuerzos destinados a garantizar el acceso a los recursos naturales en África.

---

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

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

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

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

[17] *SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001.*

d. Derechos de participación pública.

Los derechos de participación pública, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, y los "derechos procesales", como el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia (véase más arriba, sección 1.3.1) son las bases de una sociedad civil dinámica y la piedra angular de principios tales como la responsabilidad, la transparencia y el empoderamiento. Los datos indican que los países en los cuales se garantizan estos derechos son menos propensos a atravesar crisis alimentarias, debido a que la supervisión pública y la obligación de rendir cuentas tienden a presionar a los gobiernos para que éstos actúen. En este sentido las garantías de un estado de derecho influyen en la efectividad del derecho sobre los recursos naturales puesto que la buena gobernanza implica que las leyes existente sean cumplidas dentro del estado.

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

4.2 POLÍTICAS QUE REGULAN LOS DERECHOS DE TENENCIA SOBRE LA TIERRA Y NO SOLO LA PROPIEDAD

Los derechos de tenencia de la tierra establecen quiénes ostentan dichos derechos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Los derechos a la tierra incluyen los derechos de propiedad así como los de posesión y uso de tierras (por ejemplo, derechos de arrendamiento, usufructo, servidumbre y pastoreo) que pueden coexistir en la misma parcela de tierra. Estos derechos pueden ser individuales, colectivos o del Estado. Es importante aclarar algunos extremos básicos de este planteamiento que ya ha sido desarrollado en varias leyes de tierras promulgadas.

Por *tenencia de la tierra* se entiende un conjunto de reglas (formales o de tipo consuetudinario) que definen la relación entre los individuos y la tierra misma[18]. A través de ella se definen los derechos de acceso que tienen las personas a determinados recursos naturales y la forma de respaldo que estas relaciones presentan a nivel social. Las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo formal (entendiéndose éstas como la legislación estatal) – a través de; leyes, códigos, decretos, regulaciones, etc.., de tipo consuetudinario o de tipo informal. Cuando la legitimidad de las normas emana de una autoridad que no es el estado, sino por ejemplo, una comunidad, un clan o una asociación, el régimen de tenencia será de tipo consuetudinario. Ahora, en términos generales, la informalidad en la tenencia se define a partir de reglas, autoridades e instituciones propias que no son ni formales ni consuetudinarias y que, por lo tanto, son creadas *ad hoc*. En ciertos países las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo mixto, presentándose una coexistencia de varios tipos de tenencia (formal, consuetudinaria e incluso, informal)[19]. En muchos lugares del mundo, los derechos a la tierra son débiles o poco claros; por lo demás, existen diversos tipos de sistemas jurídicos (basados en el derecho positivo, en la costumbre o en una combinación de ambos) que pueden ser aplicados en un mismo territorio y esto suele tener como resultado derechos sobrepuestos, normas contradictorias o autoridades enfrentadas ("pluralismo jurídico"). Los derechos poco claros y el pluralismo jurídico en un país pueden dar lugar a inseguridad tanto en lo que respecta a las tierras y recursos naturales como en su uso y gestión.

[18] *FAO. 2007. Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9, Roma. p. 3. Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*
[19] *Para un estudio detallado sobre los sistemas de tenencia y los derechos de acceso, consultar FAO. 2006. Herrera, A y Guglielma da Passano, M, Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2, Roma y FAO. 2003. Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 3. Roma.*

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

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

La inseguridad en la tenencia de la tierra tiene múltiples consecuencias: desincentiva las inversiones y las mejoras en la tierra puesto que las personas poseedoras no tienen seguridad a futuro y buscan beneficios a corto plazo, además, tampoco puede ser utilizada como garantía para obtener préstamos, la inseguridad incide en la productividad y sostenibilidad ambiental puesto que al pretender sacar el máximo beneficio de la misma se tiende a la sobreexplotación. En definitiva la inseguridad tiene efectos importantes sobre la eficiencia productiva en el sector. Una de las cuestiones aceptadas es que la seguridad jurídica no tienen que ver con el reconocimiento de derechos individuales, más bien al contrario, se ha comprobado como el otorgamiento de títulos individuales fomenta el mercado de la tierra y amplía las posibilidades de que la tierra acabe en manos de personas o empresas foráneas desbaratando los sistemas tradicionales que han funcionado[20]. Las leyes que establecen límites o servidumbres sobre la propiedad de la tierra entregada a partir de la reforma agraria logran consolidar unos sistemas de uso mucho más sociales y públicos. La inseguridad en la tenencia de la tierra depende además de que las leyes establezcan derechos claros y competencias muy específicas. Si una ley de tierras concede la autoridad en la decisión sobre tierras sobre las que puede pesar una explotación minera o forestal a otra autoridad competente a la encargada de la administración de la reforma agraria o de las tierras la inseguridad a la que se verán sometidos los y las moradoras de la misma será mayor a si la autoridad es la misma.

[20] *Durante dos décadas las leyes de reforma agraria impulsadas por muchos gobiernos de América Latina, Africa y Asia favorecieron la titularidad privada e individual de la tierra lo que se mostró ineficiente a largo plazo.*

Una cuestión de suma importancia en las nuevas leyes de tierras, sobre todo las aprobadas en África, es la compatibilidad de derechos diversos en aras de no excluir a unos grupos con respecto a otros. Si las leyes determinan solo determinados usos pueden excluir los derechos de pastores y pastoras o pescadores y pescadoras.

Sin embargo las leyes están desarrolladas de forma que el reconocimiento de todos los derechos consuetudinarios es posible y ninguno tiene prevalencia sobre los otros.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Tanzania. Ley de tierras aldeanas de Tanzania 1999. (The village land act 1999). Esta ley se complementa con la Ley de Tierras de 1999 (dirigida a la agricultura comercial y a regular la situación de la tierra urbana y periurbana) En un primer momento era una sola ley pero para una mayor comprensión se dividió en dos. Las leyes derogan 11 leyes anteriores y reforman 6.	Tanto la ley de tierras como la ley de tierras aldeanas establecen los mismos principios que conforman la política de tierras del estado. La base es el reconocimiento de las prácticas y derechos consuetudinarios: -Seguridad, estabilidad e independencia en la adjudicación justa de los derechos. -La tierra es un bien común de todo el pueblo. -Reconocimiento de los derechos preexistentes -Derecho de acceso justo y equitativo a la tierra. -Favorecer que el funcionamiento del mercado de tierras de manera justa y equitativa.	Toda la tierra es propiedad pública pero el ejercicio de la propiedad se reparte entre el Ministerio de Agricultura a través del Comisionado de Tierras y las Autoridades Locales. Existen tres tipos de tierras: -Generales (público estatal). -Reservadas (las destinadas a caza, parques naturales, forestal o minería) Las competencias están en otros ministerios. -Aldeanas. Las tierras propiedad de las comunidades locales. La ambigüedad está en que son tierras ocupadas o utilizadas, pero las no ocupadas entran dentro de las generales.	-La propiedad de tierra de aldea reside en la Asamblea del Pueblo, y el consejo de aldea administra la tierra a través de la autoridad de la Asamblea del Pueblo. -La definición y registro de tierras de la aldea se proporciona en la sección 7 de la ley. La autoridad para delimitar y registrar las aldeas se encuentra con el Comisario. En los casos de conflicto, se nombrará un "mediador" para trabajar con las partes en conflicto para encontrar un "compromiso" (artículo 7 (2) (a)). -Los certificados de tierras de aldea los confiere el Consejo y los ratifica el comisionado que los publica.	-La ley equipara los derechos otorgados por el estado a los derechos consuetudinarios. -Los derechos de tenencia están limitados no solo por la costumbre sino también por la capacidad de las personas para aprovechar la tierra (Art. 23). -El disfrute de la tierra comienza con una solicitud de las familias al consejo de aldea. El Consejo delibera la solicitud. Si el dictamen es favorable, el Consejo emite una carta de oferta, indicando las condiciones de desarrollo, renta anual y las tasas, Tras el pago de las tasas y la firma del acuerdo, el Consejo del Pueblo emitirá el Certificado (artículo 24). Los certificados son una actualización de la costumbre ejercida.	El tema más importante reside en la compatibilidad con los derechos de los pueblos pastores nómadas (Massai y Barabaig) La ley de desarrollo de derechos de pastizales de 1969 desconocía los derechos de estos pueblos. La ley de 1999 de tierras aldeanas supone un avance., Proyecto de ley de derechos de los pueblos pastores de 2007 en discusión. - Se reconoce un derecho consuetudinario a pastores en el Art. 29.3. -Se deberá regular los mercados de tierras para proteger los derechos de los pastores (Art. 3). -La definición de tierras comunales incluye las tierras de pastoreo y las tierras de tránsito (Art. 7).

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
		No obstante el comisionado es el que lleva el registro de las aldeas (comunidades) y por lo tanto de las tierras que entran dentro de cada aldea. El comisionado expide un certificado de tierras del aldea.	-En los casos de tierras de más de 250 Has el Ministro deberá intervenir. -Art. 4 establece que ninguna tierra de aldea será transferida hasta que la Asamblea haya ratificado el acuerdo y se haya cobrado la indemnización.	-El caso de los derechos derivados a partir de los consuetudinarios La ley define un derecho derivado como "un derecho a ocupar y uso de la tierra creado a partir de un derecho de ocupación". Esto incluye cualquier forma de contrato alquiler o cesión o comodato (artículo 1). Los derechos consuetudinarios de ocupación no pueden ser vendidos o arrendados, salvo los derechos derivados de la "original". -Son los grupos de personas y no las personas individuales las que pueden solicitar derechos consuetudinarios.	Cuando los habitantes de una aldea sean pastores el certificado deberá reconocer esta cuestión e incluir todas las tierras utilizadas en la actividad, incluidas las de tránsito. -La ley establece en el Art. 11 que dos pueblos pueden compartir las tierras comunales a efectos de pastoreo. -Se prevé en el Art. 13 la posibilidad de acotar tierras comunales para protegerlas de la extensión de la agricultura a favor del pastoreo.

Fuente: The village land act. 1999. Tanzania

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Angola. Ley 9 – 04 de 9 de diciembre de 2004 sobre tierras. (Land Act 2004). Sustituye a una ley anterior de tierras del año 1992 debido a que esta ley solo abordaba la cuestión jurídica del acceso a la tierra en casos de entregas y de reforma agraria sin abordar cuestiones amplias de carácter ambiental, social y consuetudinario.	El art 4 establece los principios sobre los que se basa la ley: -El principio de propiedad originaria de la tierra para el estado. -Transmisibilidad de los terrenos integrados en el dominio privado del estado. -Aprovechamiento útil y efectivo de la tierra. -Respeto de los derechos fiduciarios de las comunidades rurales -Taxatividad en la gestión de la tierra. -Propiedad pública de los recursos naturales.	El art 5 establece que la propiedad originaria de la tierra es del estado aunque puede ser en régimen de dominio público o privado. El estado puede transferir la propiedad de los terrenos en régimen privado El estado puede otorgar o transferir el "dominio útil" de la tierra a individuos o entidades. Las comunidades rurales pueden obtener el "derecho a perpetuidad del dominio consuetudinario". El estado delimita mediante un título foral el área integrada en los terrenos del dominio público o que estén concedidos a las autoridades locales para la gestión autónoma.	Se reconocen los derechos fiduciarios como aquellos que recaen sobre los terrenos de dominio privado bien sean a favor de una autoridad local, comunidad, o persona individual (Art. 2). Los derechos fiduciarios se extinguen por la falta de un aprovechamiento útil conforme lo marca la ley y los reglamentos (Art. 7.4). Los derechos fiduciarios se pueden transmitir por actos entre vivos o post- mortem pero siempre previa autorización gubernamental que analiza la compatibilidad del acto jurídico (Art. 61). La subsección II de la sección II del capítulo II regula los distintos derechos fiduciarios reconocidos:	través de la Administración de Tierras el único ente encargado de la administración real de las tierras. El capítulo III "de la concesión de derechos fiduciarios" que abarca desde el art 41 al 68 establece el proceso de adjudicación de cada uno de los derechos fiduciarios en función de los tipos de tierra y las finalidades. Las concesiones más reguladas son las que se establecen a favor de las autoridades locales bien sea para el desarrollo de la agricultura, terrenos comunitarios, viarios, de trashumancia o cualquier otro fin. La autoridad competente es la que expide el certificado de concesión sobre derechos fiduciarios (Art. 59).	La ley a partir del Art. 22 hace una clasificación de los terrenos rurales en función de los usos de los mismos lo que determina la compatibilidad: -Art. 23 Terrenos rurales comunitarios. Son los terrenos utilizados según la costumbre de la aldea para pastoreo, trashumancia de ganado, agricultura itinerante o aprovechamiento extractivo. -Art. 24. Terrenos agrícolas. Hace la clasificación de regadío, hortícola, secano porque en función de la clasificación se determinará la utilidad necesaria para mantener el derecho.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
			-Art. 35 establece la posibilidad de derechos individuales sobre la propiedad si han sido concedidos por el estado. -Art. 37. Derechos de dominio útil consuetudinario. Estos derechos son reconocidos pero no prescriben. Sobre su administración se reconoce el poder a las autoridades locales. -Art. 38. Derechos de dominio útil civil concedidos para fines públicos a las autoridades locales. -Art. 39. Derechos de superficie sobre los cuales se pueden establecer servidumbres o gravámenes. -Derechos de ocupación en precario. Art. 40. Este reconocimiento de la situación permite poder defender a las personas en esta situación ante agresiones.		-Art. 25. Terrenos de instalación son los destinados a minería, forestería o industria. NO se establece de ninguna manera la garantía de las comunidades puesto que hay un derecho omnímodo del gobierno. -Art 26. Terrenos viarios, Los destinados a infraestructuras transporte, eléctricas, etc.… Por último el Art. 33 habla de los derechos de las comunidades rurales situadas en torno a los terrenos reservados. Establece los principios que regirán esta relación basados en la sostenibilidad y en el desarrollo social de las comunidades.

Fuente: nº 9 04 de 9 de noviembre de 2004. Ley de tierras de Angola

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Mozambique. Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997. Ley de Tierras. La ley sustituye a una ley anterior del año 1972. Con esta ley se trató de reponer en sus derechos a las víctimas desplazadas por el conflicto armado en el país. Esta ley fue la primera de una serie de nuevas leyes sobre tierras en el continente y abrió temas como el de los derechos consuetudinarios.	El art 1 define una serie de conceptos que funcionan como principios de la ley puesto que en su contenido se interpretan muchas de las normas tanto de la ley como de los reglamentos y anexos. La ley mantiene un equilibrio en los principios entre la gestión participativa y los derechos consuetudinarios: -Comunidad rural. Grupo de familias o individuos que viven en un área territorial a nivel de localidad o más pequeño y que mantienen intereses comunes en la salvaguarda y gestión de recursos y normas. Incluidas áreas agrícolas, cursos de agua, zonas de pastoreo, recursos naturales y zonas de expansión.	El Art. 3 establece que la propiedad de las tierras es del estado de Mozambique y que son inembargables, intransferibles e inalienables. Todas las tierras forman el Fondo Nacional de Tierras.	-El Estado reconoce "el derecho de uso y usufructo" de la tierra de individuos (hombres y mujeres), comunidades locales y empresas (Art. 10). -El acceso a la tierra se hace a través de tres formas: cualquier ciudadano o comunidad que ocupe tierras sobre la base de normas y prácticas consuetudinarias o que ha utilizado de buena fe tierras "libres" por un período mínimo de 10 años, puede adquirir el derecho de uso y usufructo de dicho terreno (Art. 12) La tercera forma es con concesión de la autoridad administrativa. -El Art. 11 reconoce a los extranjeros el derecho a las concesiones sobre la tierra	-El Art. 4 establece que el catastro Nacional de Tierras tiene como objeto: conocer el estatus económico y legal de las tierras, conocer el tipo de ocupación y uso de las tierras así como sus características, la organización efectiva de la utilización y gestión sostenible, organizar la producción en función de las tierras disponibles en cada región y sus aptitudes productivas. -Los individuos tienen el derecho a ocupar la tierra y al reconocimiento legal de esta ocupación sin necesidad de registro formal. Esto es importante puesto que el catastro no es lo que otorga derecho sino que el derecho viene otorgado por la tenencia y la ocupación continuada. De hecho el Art. 14 establece	La compatibilidad en los diferentes usos está basada en la definición de comunidad local y en la descripción que hace de las diferentes áreas destinadas a cada uso. A partir de lo anterior, en el Art. 5 de los anexos técnicos al reglamento de la ley de tierras publicado en el año 2000 se describe el proceso participativo a partir del cual cada comunidad regulará su plan de explotación. Este proceso tiene varias fases: -Creación de un grupo de trabajo plural que se encargará de conducir el proceso. -El grupo de trabajo desarrolla un proceso educativo con la comunidad en torno a las

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	-Mapa de uso de la tierra. Es un mapa elevado a nivel de comunidad local y cuya elaboración resulta del proceso de definición a nivel local de los usos y planes de gestión de la tierra comunitaria sobre la que se tiene el derecho. -Uso familiar. Dirigido a satisfacer las necesidades básicas de una familia y de acuerdo a sus capacidades. -Plan de uso de explotación y plan de uso de la tierra. Son dos instrumentos elaborados a partir del proceso de gestión participativa desarrollado en cada comunidad.		con tan solo dos requisitos muy simples: tener un proyecto de inversión y estar censado o residiendo en el país. Esta es una debilidad en el momento actual. -Todas las actividades a desarrollar sobre una tierra están sometidas a concesión administrativa con arreglo a diferentes procedimientos.	que la no inscripción en el catastro no supone pérdida de derecho sobre la tierra. -El poseedor del terreno puede transferirlo, incluso por herencia, y bajo ciertas condiciones hipotecar el derecho, pero no vender dichas tierras (Art. 16). -El Art. 24 reconoce a las autoridades locales ciertas competencias en la administración de las tierras: la gestión de recursos naturales, la resolución de conflictos, los procesos de titulación y la delimitación de derechos y usos.	razones y contenidos del trabajo a realizar y del plan de gestión. -Elaboración del plan que incluirá: organización social y cultural de la comunidad, los distintos usos de la tierra y los mecanismos de gestión, ocupación espacial, previsiones en el progreso de la dinámica poblacional y posibles conflictos. -Presentación del Plan a las distintas autoridades con las actuaciones a realizar.

Fuente: Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997 publicada en 1998 y Reglamento de 1998 así como Anexo Técnico al reglamento.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
Uganda. Ley de Tierras (nº 16/97) de Uganda. (Land act 1997). Esta ley trata de desarrollar los principios contenidos en la constitución ugandesa de 1995. La ley generó una enorme desconfianza, rechazo y miedo por parte de amplios sectores de la sociedad y de la política. A pesar de ello el gobierno se ha embarcado en su aplicación que supone un esfuerzo ingente. La ley de tierras básicamente abre el mercado de la tierra en el país favoreciendo los mecanismos jurídicos y económicos para ello. A pesar de que la ley se inscribe en la nueva oleada de leyes agrarias africanas que reconocen los derechos de las comunidades locales en la práctica los somete a las fuerzas del mercado dejando indefensas a estas comunidades.	Los principios que rigen la política de tierras del estado son: -La tenencia de la tierra debe apoyar el desarrollo agrícola a través de las funciones del mercado de tierras que permite a aquellos que tienen derechos sobre la tierra puedan vender voluntariamente sus tierras y que los que quieran invertir puedan comprar. -El Sistema de tenencia de la tierra debe proteger los derechos de las personas en la tierra para que no sean expulsados antes de encontrar otro trabajo fuera de la agricultura. -El sistema de tenencia de la tierra buena debe ser uniforme en todo el país.	El Art. 237 de la Constitución reconoce que la propiedad de la tierra en Uganda está en manos del pueblo. La ley transfiere este artículo y enumera los cuatro sistemas de tenencia existentes en Uganda, pero sobre todo lo que hace es revertir el orden existente hasta ahora. El Estado ya no es el propietario de la tierra, ni siquiera el principal propietario, sino que son los propietarios individuales los que adquieren los derechos ordinarios.	La ley en la sección tercera o en el Art. 4 recoge y desarrolla los 4 tipos de tenencia de la tierra reconocidos. El problema es que sobre una base de tenencia comunitaria como la que existe en toda África la ley trata de introducir la privatización del sistema desgajando esta estructura jurídica. 1. **Propiedad o derecho consuetudinario comunitario**. La mayoría de los ugandeses tienen tierras en régimen consuetudinario, esta disposición por lo tanto, les garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra. Estos inquilinos en tierras consuetudinarias ahora pueden adquirir un certificado de propiedad tradicional de la tierra que ocupan y convertir este certificado en un título de propiedad absoluta. Este certificado de propiedad tradicional permite transferir, hipotecar,	La Ley de Tierras desarrolla la política general del Gobierno de descentralización de gestión territorial. La legislación obliga a la creación de un gran número de nuevas instituciones para el manejo de la tierra, la administración y resolución de disputas de tierras. Estas han sido diseñadas para cambiar el enfoque de gestión de la tierra a nivel local, y prevé la participación efectiva de la comunidad en las decisiones de gestión de la tierra. La jerarquía de Ordenación del Territorio se inicia con la Comisión de Tierras de Uganda, que será responsable de cualquier gobierno de la tierra y temas relacionados.	Dos son las cuestiones fundamentales que están dificultando la aplicación: 1. La incoherencia con el resto de las leyes relacionadas con la tierra. Las principales leyes que necesitan revisión son la Ley de catastro (que data de la década de 1920 y prevé una encuesta catastral detallada y de alto estándar que es complicada e innecesaria para la agrimensura de las propiedades comunitarias sobre todo), la Ley de Registro de Títulos (que se basa actualmente en el sistema Torrens de registro, el establecimiento de procedimientos largos y difíciles para la adquisición de los certificados de títulos), la

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	Los objetivos de la ley son: -Garantizar la seguridad de la tenencia a todos los usuarios de la tierra (titulares habituales a quienes se refiere como inquilinos habituales en tierras públicas) y los ocupantes legales o de buena fe sobre la tierra registrada. -Resolver el impasse en el uso de la tierra entre los propietarios registrados (Mailo, la libre tenencia y arrendamiento) y los ocupantes legítimos y de buena fe de esta tierra. -Favorecer un uso eficiente de la tierra a partir de la reutilización de tierras ociosas. -Proporcionar un marco institucional para el control y gestión de la tierra bajo un sistema descentralizado.		etc.Esto permitirá a los titulares de un certificado de propiedad tradicional tener acceso al crédito. Esto está suponiendo la división de las tierras comunales. **2. Inquilinos (arrendatarios) en tierras comunales**. La ley garantiza la seguridad de la tenencia a los arrendatarios. Estos inquilinos pueden adquirir un certificado de ocupación de las tierras y si así lo desean, pueden negociar con el dueño registrado para poder adquirir un título de dominio absoluto. Estos inquilinos en tierras registradas pagarán una renta de la tierra de no más de 1,000 / =. Si no lo hace por dos (2) años consecutivos puede dar lugar al inquilino que pierda su seguridad. El inquilino de la ocupación también tiene el derecho a transmitir su tenencia en un testamento.	Las “administraciones de tierra” de cada distrito funcionará de forma independiente de la Comisión Nacional de Uganda. Habrá un tribunal de tierras para cada distrito, subdistrito y para cada área urbana, y en el caso de una ciudad, un tribunal para cada división. El presidente del Tribunal Supremo designará a la Comisión del Servicio Judicial nombrará a los Tribunales de Tierras del Distrito y los tribunales de la tierra en sub-condados y ciudades.	Ley de Adquisición de Tierras (que actualmente es incompatible con los requisitos constitucionales de indemnización por las tierras adquiridas por el gobierno y podría causar dificultades en la adquisición de tierras para su redistribución a inquilinos), el Decreto de hipoteca (que es en la actualidad prácticamente inoperable y haría que la concesión de préstamos del Fondo de Tierras fuera un proceso largo y difícil, y que el uso de certificados de propiedad tradicional y certificados de ocupación habitual como garantía de un crédito fuera imposible. 2. La debilidad de los gobiernos locales para asumir todas las competencias en registro, gestión y seguimiento.

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA EN EL CASO DE 4 LEYES DE TIERRAS AFRICANAS

TÍTULO DE LA LEY	PRINCIPIOS	PROPIEDAD	ADMINISTRACIÓN Y RECONOCIMIENTO	DERECHOS DE TENENCIA Y DISFRUTE	COMPATIBILIDAD USOS
	-Asegurar una planificación adecuada y bien coordinada del desarrollo de las zonas urbanas -Asegurar el uso sostenible de la tierra y el desarrollo en todo el país para conservar el medio ambiente. -Corregir los desequilibrios y las injusticias históricas de la propiedad y el control de la tierra.		**3. Propiedad comunitaria.** La Ley de Tierras reconoce el derecho del pueblo a poseer tierras comunales. La gente puede, si así lo desean organizarse en una asociación comunal de la tierra y esta asociación puede ser reconocida jurídicamente. La Asociación comunal de la tierra también puede formar un sistema de gestión de la tierra común mediante el cual los miembros están de acuerdo para administrar las tierras comunales y establecer sus derechos y deberes. 4. Sistema Mailo. Sistema que reconoce derechos a un grupo privilegiado que forma uno de los clanes de Uganda. Estos derechos son imprescriptibles. La ley les cambia el estatus y les adjudica tan solo el de ocupantes de buena fe y de esta forma la ley abre la posibilidad del comercio sobre estas tierras.		

Fuente: Ley 16/97 de Octubre de 1997 Ley de Tierras de Uganda

4.3 POLÍTICAS QUE REFUERZAN Y RECONOCEN LOS DERECHOS CONSUETUDIONARIOS Y EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES LOCALES, INDÍGENAS Y NÓMADAS BASADOS EN SU TRADICIÓN

Las cuatro leyes antes analizadas reconocen los derechos consuetudinarios y otorgan a las autoridades locales, aldeas o comunidades la autoridad suficiente para ejercerlo. En muchos países, las normas consuetudinarias están interrelacionadas con el derecho positivo en materia de acceso a la tierra y recursos naturales. Uno de los principales desafíos de las leyes de tierras es el rango jurídico de los derechos de tierra derivados de normas consuetudinarias[21]. Algunas leyes escritas reconocen derechos consuetudinarios a la tierra y otras no. Cuando se le otorga el título sobre la tierra a una comunidad, en muchos casos dentro de una zona comunitaria cuya demarcación ha sido determinada por ley, serán las reglas consuetudinarias y prácticas tradicionales las que determinarán cómo serán asignados los terrenos individuales y el uso que se les dará. Sin embargo, los sistemas de tenencia de tierras basados en la comunidad suelen ser complejos, con derechos solapados sobre el mismo recurso en poder de diferentes usuarios[22].

Una vez reconocidos los derechos consuetudinarios y las autoridades locales como propietarias o administradoras de estos derechos es necesario que las leyes arbitren los mecanismos necesarios para que los puedan ejercer sin presión externa y para que en caso de conflicto o desacuerdo con otros intereses del estado existan mecanismos de resolución y sobre todo que se determine de forma clara hasta donde llega la opinión de la comunidad o pueblo. En este sentido es el Convenio 169 de la OIT quien regula estos derechos y cuyas disposiciones han sido adoptadas por una gran parte de los estados signatarios del mismo.

Las tierras y territorios indígenas frecuentemente contienen petróleo y gas y otros valiosos recursos naturales para la minería y la explotación forestal. Cualquiera sea la causa que origina la presión externa, para los pueblos indígenas y tribales es indispensable contar con derechos de tierra para alimentarse y para conservar su cultura e identidad a través de actividades económicas y de subsistencia tradicionales como la caza, la recolección, el cultivo o la pesca. Lo importante es evaluar si los mecanismos y procedimientos establecidos por las leyes permiten a las comunidades indígenas y tribales participar, de manera efectiva y significativa, en los procesos de toma de decisiones respecto de la explotación o conservación de recursos dentro de sus territorios. El derecho a usar y usufructuar las tierras no tendrá sentido alguno si no está vinculado con los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras ya que son fundamentales para el desarrollo y supervivencia de estos pueblos. Si la legislación o ley consuetudinaria establece limitaciones a los derechos de los pueblos indígenas, deberá estipular salvaguardas que pueden incluir consultas (y, cuando proceda, el deber de obtener el consentimiento), la participación en los beneficios y la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social.

En Ghana no existe una Ley de Tierras en vigor, pero si una política nacional que incluye los programas de administración de tierras. Se reconocen tres regímenes jurídicos en relación con la tierra: el método consuetudinario, el reglamentario y la práctica común. En torno al 80 por ciento de las tierras de Ghana están en manos de autoridades consuetudinarias, de ahí que éstas ejerzan la mayor influencia en los acuerdos de propiedad y explotación de la tierra. La tenencia consuetudinaria de la tierra se caracteriza por su carácter tácito, y su gestión de ordinario corre a cargo de una autoridad tradicional, como un cabeza de familia o un jefe. Con todo, estas convenciones consuetudinarias se están redefiniendo continuamente debido a la expansión urbana, la comercialización de la tierra y la enajenación de tierras por parte de las

[21] *R. S. Knight.. Statutory recognition of customary land rights in Africa An investigation into best practices for lawmaking and implementation FAO legislative study. Roma .2011.*

mismas autoridades consuetudinarias. Todo ello provoca reclamaciones en pugna de tierras y el empobrecimiento de los grupos más desfavorecidos dentro de las comunidades, cuyas necesidades agrícolas no pueden satisfacerse. En este momento el programa de administración de la tierra que está en vigor pretende el refuerzo de las secretarías consuetudinarias relativas a la tierra, el fortalecimiento de las instituciones de administración y ordenamiento de la tierra del sector público y privado y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y el registro catastral de manera sistemática y experimental.

Fuente. Estudio de caso. La reforma agraria en Ghana. Presentado a la conferencia regional de FAO-África.2008.

El ejemplo anterior nos muestra las dificultades y es que el hecho de reconocer los derechos consuetudinarios y las autoridades locales no significa que estos sistemas estén libres de injusticias:

> Especialmente en lo que se refiere a la no discriminación de ciertos grupos o de las mujeres será necesario estar atento para que las leyes no permitan costumbres inequitativas. Muchas leyes nacionales que los regulan establecen de forma clara que en caso de que una costumbre no cumpla con el principio de igualdad quedará derogada.
>
> En algunos casos debido sobre todo al ejercicio de la autoridad local abusiva será necesario establecer un cierto grado de formalización de los títulos individuales dentro de la zona que ocupa la comunidad y una definición jurídica de las facultades y responsabilidades de los líderes tradicionales.
>
> Otro asunto que puede plantear un problema es cuando un derecho reconocido a la tierra es transferido a la comunidad, esto podría socavar la autoridad para tomar decisiones y el control en otros ámbitos (por ejemplo, en el familiar). Por ejemplo, el o los líderes tradicionales de la comunidad pueden hacer caso omiso de las disposiciones vigentes y vender terrenos a personas ajenas a la comunidad.

De nuevo dos leyes africanas nos van a servir de ejemplo de desarrollo normativo de políticas de tierras que reconocen los derechos consuetudinarios. Se trata de la Ley de tierras comunales de Sudáfrica del año 2004 y la Ley más antigua del continente y que sin embargo fue en su momento tremendamente innovadora y continua aplicándose, se trata de la Ley de tierras tribales de Botswana del año 1968.

ASPECTOS	Ley de Tierras comunales. Sudáfrica.2004	Ley de Tierras tribales. Botswana.1968
Origen de la ley	-La ley se elabora con el objetivo de resituar en un marco democrático los derechos históricos de todos los pueblos y comunidades de Sudáfrica superando los abusos del pasado. La ley nace con la vocación de modernizar el sistema de administración de estos derechos comunales de forma que contribuyan a la transición del país.	-Tras la independencia en 1968, siendo el primer gobierno de la república consciente de que los derechos sobre las tierras tribales eran básicos para el progreso y bienestar de la población debido a su extensión, promulgó la ley en 1968. Una ley muy novedosa para la época puesto que trataba sobre todo de respetar y mejorar el sistema tradicional extendido.
Conceptos básicos	-Comunidad. Grupo de personas unida por elementos culturales y cuyo derecho sobre las tierras deriva de reglas establecidas de manera informal que determinan el acceso a la tierra y sus normas de uso. -Nuevo orden de derechos. Conjunto de derechos que ha sido promulgado y reconocido por la autoridad ministerial. -Derechos comunales (viejos). Derechos formales o informales, registrados o no registrados, derivados de un reconocimiento basado en la ley, la costumbre o la práctica.	-Diagrama. Documento de representación gráfica, numérica y geométrica del terreno que ocupa la tierra tribal. Esta representación debe estar autorizada y reconocida y es registrada como el documento básico de información sobre la tierra. -Land border (autoridad de tierras) órgano colegiado encargado de la administración de las tierras.
Áreas territoriales definidas	-En el capítulo 9 de la ley se reconocen las comunidades rurales que tienen derechos consuetudinarios a los que se refiere la ley.	-Áreas tribales. Son las reconocidas en la sección segunda de la Ley Bogosi y en la segunda, tercer, cuarta y quinta anexa a a la ley del año 1993 (Bamangwato, Territorio tribal de Batawana, Backgatla, Bakwena, Bangwaketse, Bamalete…).
Tipo de derecho consuetudinarios que es regulado	-La ley establece que los derechos comunitarios reconocidos deben ser registrados a nombre de o bien una persona o la autoridad comunal o a toda la comunidad.	-La tierra está dividida en tres categorías: Comunitaria (72%) estatal (23%) y Libre (5%) -Los derechos consuetudinarios son libres[22]. Cada familia obtiene el derecho a usar una tierra para su vivienda y para trabajarla. Estos derechos no son transferibles ni tampoco alienables. Los derechos sobre las tierras son de la comunidad.

[22] *El sistema tradicional de los derechos de tierra tribales se establece en cada comunidad a partir de círculos concéntricos que siempre pueden ampliarse de forma que el sistema es abierto. Si se incorporan nuevas familias a la comunidad se puede trazar un nuevo círculo sobre el anterior.*

ASPECTOS	Ley de Tierras comunales. Sudáfrica.2004	Ley de Tierras tribales. Botswana.1968
Administración de los derechos	-Los Consejos Tradicionales, representarán a las comunidades "como dueños de tierras comunales" y tendrán facultades para asignar y registrar derechos "de nuevo orden" sobre tierras comunales. La ley les transfiere a estos consejos toda la potestad en la administración de las leyes[23].	-La ley establece la "autoridad sobre la tierra" como la estructura básica sobre la que se apoya la efectividad de la ley. Son autoridades corporativas que se ejercen de manera colegiada. Son 38 "land board". La ley transfiere a estas autoridades todos los poderes en la gestión y administración de las tierras tribales. -Están dedicadas a: mejorar la administración de los derechos consuetudinarios, asegurar el surgimiento de oportunidades económicas a partir de la gestión comunal, democratizar los derechos consuetudinarios sobre la tierra. -Se encargan de reconocer derechos, derogar derechos, transformar los derechos ya otorgados y resolver conflictos. -A partir de la reforma de 1993 se crea el sistema de recursos y reclamos y una instancia judicial para conocer de los conflictos que no se puedan resolver en el espacio comunitario.

Fuente. Análisis de las leyes de Botswana y Sudáfrica enunciadas.

4.4 RECUPERAR LAS FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA BASADOS EN PRINCIPIOS REDISTRIBUTIVOS

Las políticas de tierra asistidas por el mercado generaron una mayor concentración en la propiedad de la tierra y demostraron su ineficacia en la reducción de la pobreza. El debate internacional y las presiones de las organizaciones campesinas apoyadas por sus aliadas, han dado como resultado una cierta recuperación de los principios redistributivos en los mecanismos de obtención de la tierra por parte de las autoridades competentes y de la distribución.

Analizando las diferentes leyes recientemente adoptadas o aquellas que continúan en vigor, así como los proyectos de ley en discusión o propuestos constatamos el abandono del mercado como método de distribución y acceso, sin embargo es el contexto socioeconómico y político, así como la historia de cada país en este tema y el grado de concentración de la propiedad

[23] *Sin embargo esta transferencia de potestad a los consejos comunitarios ha sido muy cuestionada por determinadas tribus, ya que las autoridades tribales eran el pilar fundamental del sistema político bantustán y porque sus fronteras fueron establecidas para conseguir el apoyo de los líderes tribales y castigar a quienes se negaban a cooperar con el "desarrollo autónomo". A pesar de que algunas autoridades tribales gozan de mayor legitimidad que otras y aceptan las fronteras e identidades comunitarias históricas, existen otras fuertemente disputadas y altamente inoperantes. Cuatro agrupaciones de pueblos rurales presentaron una demanda ante la Corte Suprema alegando que la transferencia de títulos a las antiguas autoridades tribales vulnera su capacidad de control y administración de sus propias tierras en diversos planos de la organización social. Otro de los reparos clave tiene relación con el riesgo de afianzar la relación de poder patriarcal dejando a la mujer en una situación de vulnerabilidad. El caso comenzó a dirimirse en la Corte Superior en abril de 2008.*

lo que determina la mayor radicalidad en la aplicación de los principios. De esta forma sigue siendo América Latina donde este debate es más intenso precisamente por ser el continente donde la inequidad es mayor, y por el contrario y a la luz del análisis de las leyes africanas en contextos donde el reconocimiento de derechos comunitarios y tribales es la estrategia no tiene sentido la expropiación puesto que la administración de los derechos es comunitaria.

Así por ejemplo y en relación a esto último.

La ley de tierras comunales de Sudáfrica impone limitaciones bastante estrictas a las expropiaciones. La Ley de Extensión para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra (1997) impone restricciones a los desalojos de tierras en ciertos casos al exigir que, antes de ejecutar una orden de desalojo, los tribunales determinen si el desalojo es justo y equitativo a la luz de las circunstancias. A pesar de que la ley no lo estipula explícitamente, los tribunales podrían tomar en consideración si las tierras en cuestión están siendo utilizadas para producir alimentos y si el desalojo incidiría en el ejercicio del derecho constitucional a la alimentación de la persona afectada (Sección 8.1). En un reciente fallo, el Tribunal de Demandas sobre la Tierra de Sudáfrica determinó que la indemnización por expropiación otorgada a la comunidad de Kranspoort por la pérdida de sus derechos de tierra no fue "justa y equitativa" ya que sólo cubría las mejoras hechas al terreno y no la pérdida de su "ocupación y usufructo", es decir, la pérdida de los derechos de pastoreo y cultivo que constituía su derecho a la alimentación. (In re Kranspoort Community 2000 2 SA 124 (LCC).)

Varios son los elementos cruciales en el desarrollo de una ley de reforma agraria redistributiva: Identificación de las tierras disponibles para la reforma agraria, los mecanismos de captación de tierras incluido la expropiación, las razones para la expropiación y el proceso para desarrollarla, el concepto de latifundio y la delimitación de las tierras consideradas como tales, los mecanismos de adjudicación de la tierra y los requisitos de las personas beneficiarias, los modelos de asentamientos agrarios y la estructura productiva, los servicios de apoyo a la instalación de las familias beneficiarias y por último la institucionalidad.

A partir del análisis de las diferentes leyes utilizadas para elaborar este capítulo y a partir de tres leyes concretas con una clara vocación redistributivas pero que sin embargo surgen en contexto muy diferentes queremos fijarnos en varios aspectos referidos anteriormente.

Las tierras disponibles para la reforma agraria o para la administración competente de cara a desarrollar una política redistributiva son: En primer lugar y de forma mayoritaria las tierras públicas propiedad del estado tanto en régimen de dominio privado como público. En segundo lugar las tierras que son ociosas o que permanecen improductiva para las cuales se establece un proceso de declaración como tal y de expropiación. Un tercer grupo es el formado por los latifundios declarados como tales y de los cuales la parte que excede de los límites establecidos por las leyes es expropiada. El cuarto grupo lo forman tierras que en su tiempo fueron públicas pero que fueron indebidamente apropiadas por particulares y cuya propiedad debe, por lo tanto, revertirse al ente público. El quinto supuesto lo forman aquellas tierras propiedad de particulares que han sido beneficiadas por determinadas infraestructuras y mejoras y para las cuales las leyes establecen un canon de entrega equivalente a un porcentaje de la propiedad.

En el caso de las leyes agrarias africanas más que hacer una declaración de las tierras que forman parte del Fondo Nacional de Reforma Agraria, hacen una declaración del carácter público de toda la tierra para, a partir de esta declaración, reconocer los derechos ancestrales de las comunidades, protegiendo estas tierras de agresiones y declarando valido el derecho consuetudinario.

Las razones o causas que justifican la expropiación de las tierras por parte de la autoridad encargada siempre se basan en la utilidad pública, el interés social y la seguridad alimentaria nacional. En muchos casos además las leyes declaran que la planificación de la producción agropecuaria es básica para asegurar las necesidades de la población sobre todo en contextos de crisis alimentaria. En algunos casos como en Brasil, Bolivia o Ecuador las leyes establecen como razones que llevan a la expropiación de las tierras: el incumplimiento de las leyes sociales y laborales, o de las leyes medioambientales en tanto que la forma de producir esté causando un grave daño al medio ambiente.

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

ASPECTO	Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000	República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972	Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006
Origen y contexto	El debate de la reforma agraria se remonta al proceso postcolonial en un país donde era necesario recuperar los derechos por una mayoría negra. El consenso de Lancaster house de 1979 hizo que la reforma agraria fuera un simple acuerdo del estado como mediador entre quienes quieren vender y quienes pueden comprar. La primera Ley de Tierras como tal es del año 1992 pero el gobierno no pudo hacerla efectiva debido al rechazo de los tribunales a la aplicación de sus principios. En el año 1998 el gobierno abandona las políticas neoliberales y en el año 2000 promulga esta ley que opta por la expropiación forzosa. A pesar de ello el sector comercial ha presentado enmiendas ante la corte suprema en el año 2002 y 2003.	Tras 35 años de dictadura y tras la muerte de Trujillo se promulgó la ley 5879 de 27 de julio de 1962 que crea el Instituto Agrario Dominicano. La Ley se promulga en el marco de la Alianza para el progreso promovida por EEUU en la región con la intención de frenar el avance de las revoluciones comunistas en Amércica Latina. Por lo tanto, es una ley que amplía mucho las posibilidades pero claramente contrainsurgente en la medida que trata de apaciguar los ánimos sin cambiar la estructura agropecuaria nacional. El periodo de máximo apogeo de la ley se produce durante los 12 años de la dictadura de Balaguer quien la aplicó de forma caciquil y clientelista.	En Venezuela existía una ley de reforma agraria del año 1960. La nueva constitución establece en el Art. 307 la necesidad de acabar con el latifundio y la función social de la propiedad de la tierra para el logro de la soberanía alimentaria. La Ley de tierras y desarrollo rural de 2006 se enmarca por lo tanto en un nuevo grupo de leyes de reforma agraria promulgadas en pleno debate sobre la necesidad de nuevas políticas agrarias basadas en la soberanía alimentaria. La reforma agraria en Venezuela está muy condicionada por una estructura económica muy descampesinizada.
Estructura	La ley aborda con radicalidad las expropiaciones como forma de lograr la reforma agraria, desde este punto de vista la ley está bien estructurada y clara en parte dispositiva. Toda la ley desarrolla la autoridad y la potestad para adquirir la tierra de manos de quienes la detentan en ese momento. La Parte I de la ley concentrada en el Art. 3 define los términos principales que son referidos a: autoridad competente para la adquisición, jefe de oficina de tierras, la formación del comité de compensación, la	Se trata de una Ley que crea el Instituto encargado de la Reforma Agraria por lo tanto se centra sobre todo en la estructura institucional y en las atribuciones. Establece las normas básicas de captación de tierras y distribución pero estas serán desarrolladas en el año 1972 el llamado Código Agrícola. Conjunto de leyes promulgadas bajo el Gobierno de Balaguer con la intención de desarrollar la reforma agraria. El Código Agrario amplia las tierras que pasan a ser catalogadas como tierras de reforma agraria.	Es un Decreto largo y complejo que se articula desde el objetivo del desarrollo rural para lo cual la reorganización de la estructura de la tierra es el medio fundamental. El título I se dedica a poner las bases del desarrollo rural para lo cual todas las tierras públicas y privadas quedan afectadas al cumplimiento de los objetivos descritos. El título III se dedica íntegramente a regular los impuestos y tasas que deben pagar las tierras productivas, las manifiestamente mejorables,

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
	justa compensación y el cálculo. La Parte IV está dedicada a la adjudicación de los nuevos propietarios de las tierras expropiadas y a la organización de los asentamientos. La Parte V está dedicada íntegramente a detallar el cálculo de la compensación económica de las expropiaciones. La Parte VI dedicada a la administración encargada de aplicar la reforma agraria y la composición de las oficinas de tierras en cada uno de los niveles así como de sus atribuciones.		
Tierras destinadas a la reforma agraria	En la Parte II, "Tierras objeto de expropiación", se crea un Fondo Nacional de Tierras. Incluye: tierras privadas en manos individuales o tierras públicas o comunitarias que han sido apropiadas por personas o grupos de personas de forma indebida. Quedan fuera las tierras comunales. Las razones de la expropiación están basadas en la utilidad pública o interés general, tierras necesarias para el establecimiento de asentamientos agrícolas, para la reordenación de los recursos naturales y de la vida salvaje, o para la reubicación de personas privadas de sus tierras o que no poseen tierra suficiente para poder vivir.	En un primer momento son 5.000.000 de hectáreas de tierra propiedad de la familia Trujillo. A estas tierras se añaden las que define la Ley 282 como tierras baldías y que son declaradas como tierras de utilidad social y las tierras que en función de la ley de 28 de marzo 1972 estaban en manos de particulares (sobre todo ejercito) y que sin embargo eran del estado y debían revertirse Además la ley 314 define el latifundio y establece un límite a la propiedad por encima del cual se expropiará. Otra ley que establece un límite a las tierras ganaderas. Además las tierras destinadas a la reforma agraria son los latifundios declarados como tales y las tierras del Consejo Estatal del Azúcar que no están en producción. Otro conjunto de leyes y decretos declara colectivas determinadas tierras para la producción de arroz.	Las tierras destinadas a la reforma agraria a los efectos de esta ley son: 1. Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras: sometidas a un patrón de aparcelamiento atendiendo a un conjunto de factores[24]. 2. Tierras propiedad de la República del dominio privado. 3. Tierras baldías: serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico. 4. Tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios. A los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración les corresponda, se tomará como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresivade sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes,

[24] *Los factores de aparcelamiento son:.a. Plan Nacional de Producción Agroalimentaria. b. Capacidad de trabajo del usuario. c. Densidad de población local apta para el trabajo agrario. d. Condiciones agrológicas de la tierra. e. Rubros preferenciales de producción. f. Extensión general de tierras existentes en la zona sujeta a patrón de aparcelamiento. g. Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona. h. Condiciones de infraestructura existente. i. Riesgos previsibles en la zona. j. Los demás parámetros técnicos de establecimiento de patrones de aparcelamiento que se desarrollen en el Reglamento del presente Decreto Ley y en otros instrumentos normativos.*

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
		Por último la ley de cuota parte establece un canon a los propietarios cuyas tierras se han visto mejoradas por obras de regadío consistente en la entrega de una parte de la misma.	los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.
Procedimiento de expropiación	La parte III está dedicada al procedimiento de expropiación muy detallado desde la primera notificación hasta la salida del antiguo propietario. Es un procedimiento básicamente expropiatorio. La ley se detiene sobre todo en la puntualización de todas las garantías establecidas para no generar indefensión y en el cálculo del justo precio.	Son cuatro los procedimiento de captación establecidos en las leyes: -Tierras originarias: entre éstas se incluyen todas aquéllas que, por la aplicación del sistema Torrens, nunca fueron inscritas y se presumen de titularidad del Estado. A esta categoría se pueden añadir las tierras recuperadas por el Estado de la familia de Trujillo. -Expropiación: se requiere que el Estado declare la utilidad pública del proceso de expropiación e implica un pago compensatorio al propietario. Las expropiaciones por el Estado continúan aunque no son comunes dado que el Estado tiene grandes extensiones de tierras para adjudicar. Cuota parte: Cuando el Estado construye un canal de riego, los beneficiarios con más de 100 tareas (unas 7 hectáreas) deben ceder al Estado el 50% de sus tierras como contraprestación a la revaluación del predio. Compra. Muchas veces el Instituto Agrario Dominicano (IAD) compra tierra privadas para entregarla a otros particulares.	El título II regula de la afectación del uso y la redistribución de las tierras y dentro de el se regula en el Capítulo VI el procedimiento de expropiación. Dentro de este título se regula sobre todo el procedimiento de declaración de tierra ociosa e inculta puesto que son las únicas de propiedad privada afectadas por la ley. El resto son tierras del estado sobre las cuales la reforma agraria no tiene mayores dificultades. Sin embargo los Art. 44 y 45 regulan la necesidad de que todos los productores y productoras obtengan el certificado de finca productiva con arreglo a los planes de producción y soberanía alimentaria. Este certificado se emite y resulta ser garantía de aprovechamiento de la tierra. Los Art. 48 y ss. regulan el procedimiento abierto para las fincas manifiestamente mejorables en las cuales la propiedad debe cumplir con unos requisitos para poderlas mantener y que no sean declaradas ociosas. Por último la ley establece otro mecanismo de expropiación para los latifundios. La clasificación de una tierra como latifundio se hace con arreglo a un cálculo dependiendo de la calidad y vocación de la misma.

LEYES REDISTRIBUTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
ASPECTO	**Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000**	**República Dominicana. Ley de tierras de 1962 y Código Agrícola de 1972**	**Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola 2006**
Estructura de la producción	A partir de la ley, además de entregar tierras a las comunidades campesinas para que las gestionen de acuerdo con sus usos tradicionales y a personas individuales, se crean dos estructuras especiales: 1. Granjas de reforma agraria. Se crean más de 200 granjas con dimensiones superiores a las 3.000 Has en un sistema de organización cooperativo. 2. Granjas de abastecimiento Se crean 56 granjas en torno a las grandes ciudades con dimensiones de en torno a 500 a 1000 Has con el objetivo de provee alimentos a las ciudades.	La Ley de IAD crea los asentamientos de reforma agraria. Expropiada una tierra se entregan las parcelas a las familias campesinas que se instalan en un área contigua. Hay diferentes tipos de asentamiento de reforma agraria: -Asentamientos individuales. Aquellos en los que las parcelas se entregan a familias a título individual. -Asentamientos comunitarios aquellos en los que las parcelas son familiares, pero se desarrollan algunas actividades de forma común. -Asentamientos colectivos. La propiedad y explotación de la tierra es colectiva. -Asentamientos de bosque seco. Asentamiento sobre tierras con distinto uso; forestal, ganadero y agrícola en los cuales la comunidad hace una explotación sostenible del bosque y mantienen además parcelas individuales con vocación agrícola.	El decreto regula de manera profusa como será la incorporación al sector agropecuario de las familias incorporadas a la reforma agraria y establece en los Art. 12 y 13 los apoyos con los que cuentan los productores y productoras. La ley no establece un modelo de asentamiento sino que opta más por una entrega con diversas formulas que dependen de la organización campesina. Solo el Art. 4 hace mención de las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, que se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará el fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de las tres leyes citadas.

4.5 PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE TIERRAS

El último de los elementos que deben conformar la elaboración de las nuevas leyes agrarias es la necesaria participación activa de las organizaciones campesinas, indígenas, de pastores nómadas, de trabajadores y trabajadoras sin tierra y de comunidades pescadoras. El esquema debe ser diferente al desarrollado en la promulgación de las leyes de los años 60 y 70 donde la productividad agrícola era el elemento central y por lo tanto la participación estaba muy supeditada tan solo a este criterio. En este momento, son otros los planteamientos detrás de las leyes y es el modelo agropecuario y el modelo de organización social en el campo lo que se debate detrás de una ley de reforma agraria.

5. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA TIERRA DE LAS MUJERES CAMPESINAS

Las mujeres campesinas en los países en desarrollo, a pesar de que cargan con la mayor responsabilidad en términos de la producción de alimentos, por lo general no gozan de acceso independiente a las tierras o sus recursos ni disponen del control sobre su gestión. En muchos casos, sólo cuentan con acceso a la tierra u otros bienes en función de su relación con hombres (por ejemplo, a través de matrimonio o de adjudicaciones a parientes masculinos). Al estar privadas de la titularidad de las tierras y de los derechos que garantizan su tenencia, las mujeres no pueden desarrollar o fortalecer su autonomía, corren el riesgo de seguir manteniendo una relación de dependencia con los hombres y no pueden ejercer libremente su derecho a la alimentación. Las mujeres solteras se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad aún. En otros muchos casos las causas reales de la imposibilidad en el acceso proceden del mismo hecho de no tener una unión con su pareja reconocida por el derecho civil lo que les niega el acceso al disfrute de los bienes en caso de conflicto[25]. La importancia del acceso de las mujeres a la tierra, créditos y servicios de extensión ha sido reconocida a nivel internacional no sólo en tratados de derechos humanos sino en instrumentos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Aún cuando las leyes nacionales incluyen cláusulas generales sobre la igualdad, su aplicación en la práctica suele dejar a la mujer en una situación de desventaja frente al hombre. La evaluación legislativa debe centrarse no sólo en las exigencias explícitas para la adquisición, inscripción y concesión de títulos de propiedad de las tierras, sino en cómo se aplican las normas en la práctica, es decir, si existe alguna discriminación contra la mujer en favor del hombre. Si la ley reconoce derechos derivados de regímenes legales plurales y consuetudinarios, esto no tiene que implicar necesariamente que contenga prácticas discriminatorias que pueden practicarse bajo dichos regímenes. Por lo tanto, las leyes que permiten a las autoridades tradicionales asignar y administrar tierras comunitarias deben exigir de manera explícita que sea sin discriminación, especialmente hacia las mujeres. Deberían ponerse en práctica salvaguardias y mecanismos correspondientes para evitar o corregir prácticas discriminatorias (por ejemplo, que sea obligatorio contar con la representación de mujeres en las estructuras comunitarias).

La Ley de Tierras Aldeanas de ***Tanzania*** (1999) ha abierto nuevos caminos para los derechos de las mujeres a la tierra. La Ley, de manera fulminante, prohibió las prácticas consuetudinarias que discriminaban a la mujer: “[Cualquier] norma de derecho consuetudinario o decisión en materia de tierras y su tenencia consuetudinaria será revocada y declarada sin efecto, y no podrá ser aprobada por ningún consejo o asamblea de aldea, o por cualquier persona o asociación de personas ejerciendo alguna autoridad para hacerlo, o por un tribunal u otra entidad, si niega a las mujeres, niños o personas con discapacidad, la propiedad, ocupación o uso de dichas tierras” (art. 20.2). Cabe mencionar otra disposición de la ley: el Consejo de Tierras Aldeanas (que cuenta con atribuciones para resolver conflictos) deberá estar integrado por siete personas nombradas por el Consejo de la Aldea y aprobadas por la Asamblea de la Aldea. Tres de sus integrantes serán mujeres (Sección 60).

En la ***República Dominicana*** bajo la ley No. 55-97 del 7 de Marzo de 1997. las mujeres tuvieran acceso formal a la propiedad de la tierra, ya que por el tipo de uniones matrimoniales (consensuales) y las relaciones de opresión patriarcal, los hombres se veían favorecidos con la propiedad y las mujeres quedaban excluidas de la herencia, del manejo de la tierra y se limitaba su acceso a la misma. Según las informaciones que ofrece el Instituto Agrario Dominicano: "En esta última década fueron asentadas 2,483 mujeres de un total de 18,194

[25] *Con gran detalle se relatan todos estos factores de dificultad para las mujeres en un estudio elaborado para el caso de la república Dominicana por Fatima Portorreal con Veterinarios Sin fronteras y la CONAMUCA con el título “Equidad de género en los programas de reforma agraria”. Santo Domingo 2008*

beneficiarios. Se han entregado 1,398 títulos provisionales que las acreditaban como parceleras de los asentamientos campesinos de la República Dominicana". Es decir a pesar de la ley tan solo un 10% de los parceleros asentados son mujeres.

La Ley de tierras de ***Uganda*** en la sección 28 establece de forma clara que todas las normas de derecho consuetudinarias serán respetadas salvo en el caso de que en alguna comunidad existe una norma que deniegue a las mujeres el acceso a la tierra o que imponga condiciones excepcionales que contravengan la constitución.

Fuente: Elaboración a partir del análisis legal.

6. EL PROCESO DE REFORMAS EN LAS LEYES DE TIERRAS DE AMÉRICA LATINA

El nuevo contexto abierto a nivel internacional tiene una evolución diferente en función del contexto en el que nos situemos y sobre todo depende del proceso histórico que cada continente y cada país haya vivido en relación a la Reforma Agraria. En este sentido la realidad de América Latina es inquietante. Por una parte muchos de los países del continente mantienen los ratios más altos de concentración de la propiedad de la tierra, por otra parte todos los países han vivido con dureza las políticas de ajuste estructural tras largos periodos de políticas de industrialización por sustitución de importaciones en las cuales las reformas agrarias constituían una pieza clave en el proceso de acumulación. Además todos los países del continente han tenido experiencias de reforma agraria en varios momentos de la historia reciente del siglo XX, respondiendo estas experiencias a principios ideológicos muy diversos; desde reformas agrarias en el marco de la estrategia de la alianza para el progreso, a reformas agrarias desarrolladas de la mano de gobiernos revolucionarios o socialistas como el de Allende en Chile o Jacobo Arbenz en Guatemala e incluso reformas agrarias desarrolladas en el seno de dictaduras militares. Muchos países, como Bolivia o Perú, han tenido diversas reformas agrarias de orientación diferente. Tras un periodo, que abarca los años 90 y parte de la primera década del siglo XX, en el que se impusieron las reformas agrarias vía mercado recetadas por el Banco Mundial, de nuevo el escenario ha cambiado y observamos una evolución que todavía debe fraguarse en función de las distintas realidades. Habida cuenta de la enorme cantidad de experiencias nos parece oportuno hacer un breve recorrido por los procesos abiertos:

- Países que mantienen leyes de reforma agraria o de tierras que proceden de los años 60 y 70 y que con sucesivas modificaciones o normas complementarias siguen aplicándose. En esta situación se encuentran las leyes de Reforma Agraria de la República Dominicana de 1962[26] la ley que crea el INCORA en Colombia del año 1961[27], o la ley 17716 de reforma agraria de Perú[28] de 1969.

[26] *Ley 5897 de 27 de julio de 1962 por la que se crea el Instituto Agrario Dominicano*

[27] *En Colombia y en el marco de la Alianza para el progreso fue aprobada en el año 1961 la ley que crea el INCORA. Permitió una cierta reforma agraria hasta el año 1968. En el año 1973 se firmó el Pacto de Chicoral con los principales gremios de propietarios del país sustituyendo la reforma agraria por una política de colonización. La actividad del INCORA se reanudó en el año 1982 con la política de rehabilitación. En el año 1994 se aprueba una nueva ley de reforma agraria que introduce las tesis mercantiles del Banco Mundial. En el año 2010 se aprobó una nueva ley de Tierras que no es una nueva ley de reforma agraria sino que su intención es responder al mandato impuesto por la Corte de Justicia de reparación de las victimas del conflicto armado.*

[28] *La ley fue promulgada el 24 de junio de 1969. Tuvo que ser modificada varias veces, por lo que se hizo un texto único concordado que empezó a regir desde el 18 de agosto de 1970. Es a este texto al que nos referimos en este trabajo. Esta ley se mantiene en vigor hasta la actualidad salvo con modificaciones.*

- Un segundo bloque de países que, en contextos políticos y con gobiernos favorables a planteamientos más progresistas o de izquierdas, se han apoyado en leyes de reforma agraria preexistentes para modificar ciertos preceptos o complementar las normas de forma que se reactiven los procesos de la reforma agraria normalmente abandonados por las políticas de mercado. Estamos hablando de la situación de países como Salvador, Nicaragua[29], Honduras[30], México o Brasil. En algunos de estos países existen condiciones reales para poder elaborar y promulgar nuevas leyes de reforma agraria que profundicen en los planteamientos de la soberanía alimentaria.

- Encontramos también países en los que efectivamente se ha producido un cambio político real y se han promulgado leyes de reforma agraria que rompen con el periodo anterior y que suponen un nuevo proceso político. Tenemos el caso de la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria de Bolivia que modifica la ley de Reforma Agraria del año 2006[31] y la ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela[32]. En este grupo incorporamos aquellos países que cuentan con leyes de Reforma Agraria revolucionarias en vigor desde hace décadas como Cuba, también países como Ecuador que están desarrollando procesos de concertación popular para la elaboración reciente de leyes de Reforma Agraria y, finalmente, otros como Paraguay en los que existe la urgencia de aprobar nuevas leyes de reforma agraria que actualicen las respuestas dependientes de normas anteriores.

- Una cuarta situación es la de aquellos países en los que los movimientos sociales y campesinos han desarrollado propuestas de proyectos de ley de reforma agraria en contextos de gobiernos neoliberales. El interés de esta situación radica precisamente en la capacidad de los movimientos para formular y proponer nuevas leyes de reforma agraria después de un periodo de reformulación interna y de formación que determinan que las propuestas en este momento sean mucho más amplias y sólidas. Tenemos el caso de la Propuesta de la ANC en la República Dominicana de ley del Instituto de la Reforma Agraria y desarrollo rural, la propuesta de proyecto de ley de reforma agraria de Honduras paralizada en el Congreso, la propuesta de ley de desarrollo rural integral de Guatemala presentada en el Congreso y peleada por una alianza amplia de organizaciones, o la recién aprobada ley de reforma agraria de Panamá en el año 2010 y que fue planteada por las organizaciones campesinas en el año 2008.

- Tenemos un último caso de países en los que sin embargo existe un retroceso claro de las políticas de reforma agraria hacia planteamientos casi puramente inmobiliarios. El proceso de descampesinización ha sido muy agudo y hay una voluntad firma del estado de olvidar el sector y promulgar leyes que tienen como objetivo la regulación del uso y la propiedad sobre la tierra como bien inmueble. Es el caso de Panamá y su recién aprobada ley de administración nacional de Tierras en el año 2010.

Además de todas estas situaciones, encontramos la realidad de Haití, el único país del continente que nunca contó con un proceso nacional de reforma agraria.

---

29 D Nº 388 de 2 de mayo de 1981 aprueba la ley de reforma agraria de Nicaragua en pleno proceso revolucionario sandinista. Esta ley fue viviendo cambios en la medida que la política del estado se fue concretando y a pesar del tiempo y de la necesidad de revisar alguno de sus extremos se mantiene aplicable. En 2006 el gobierno del Presidente Bolaños expidió el Decreto Presidencial No. 70-2006 que constituye un "Marco General de Política de Tierras".

30 La ley de reforma agraria de Honduras data del año 1962. La ley preveía la afectación de las tierras que no cumplieran con la función social. En el año 1991 se promulga la ley de modernización del sector agropecuario que transforma las estructuras anteriores y crea el INA con un mandato claro de introducir la reforma agraria vía mercado. Era necesaria no obstante una nueva ley de reforma agraria que se adaptara a esta situación. Esta ley nunca fue promulgada. Bajo el Gobierno de Zelaya los movimiento aprovecharon para plantear una nueva ley que fue presentada al congreso en el mes de febrero de 2008.

31 En Bolivia en el año 2008 se aprueba la Nueva política de Tierras. que se completa con el conocido "siete surcos" un conjunto de siete decretos que matizan y clarifican cuestiones en el aplicación de la ley de 1996 (ley 1715 de 1996 que crea el Instituto Nacional de reforma Agraria). Además con fecha 28 de noviembre de 2006 se promulgó la ley 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria que modificó la ley de 1962.

32 Ley de 9 de noviembre de 2001 que aprueba la Ley de Tierras y desarrollo agropecuario de Venezuela.

Los diferentes regímenes han logrado apartar a Haití de la reforma agraria. Este proceso tan esperado por los campesinos haitianos por fin llego en 1995 con la creación de INARA por el entonces gobierno de Preval mediante el artículo 284 de la constitución del país. Si bien es cierto que aquel gobierno fue el primero en la historia en hacer un esfuerzo para llevar a cabo el primer proceso de reforma agraria, tuvo problemas de diversa índole (ausencia de catastro, enfrentamiento de las familias dueñas de la tierra, falta de un cuerpo especializado en el levantamiento de la información necesaria, ausencia total de fondos y de respaldo internacional y un largo etc…) que le hicieron no cumplir con los objetivos ni las promesas presentadas. Sin embargo, se logró iniciar y desarrollar de manera incipiente un proceso de reforma agraria. El 2 Noviembre 1996 tuvo lugar el lanzamiento oficial de la Reforma Agraria en el Artibonito[33], y la creación de varias entidades como el ODVA[34] y el USRA[35] para acompañar al INARA en el proceso. El gobierno apostó por este departamento por ser la zona más importante de producción de arroz del país y, al mismo tiempo, por ser una zona con muchos conflictos sangrientos e interminables con respecto a la tenencia de la tierra. En febrero de 1997 se comenzó con la entregar de títulos de parcelas de medio hectárea de tierra y la suma de 5000 gourdes[36]. El 1 de mayo de 1997, el gobierno quiso empezar la segunda fase en el mismo departamento, pero la debilidad política y la incapacidad del gobierno para afrontar la situación frustró las expectativas de miles de agricultores del valle que están esperando su turno para tener una parcela donde llevan casi toda su vida trabajando.

Fuente. Conciencias de clase y organización del campesinado Haitiano. Fernandez Such.

De todas estas situaciones nos centraremos en el análisis de seis experiencias: Dos propuestas del movimiento campesino y social; la propuesta de anteproyecto de ley del IRADER en la República Dominicana, y el conjunto de propuestas desarrolladas por el movimiento campesino Hondureño junto a sus aliados. La experiencia de construcción de una ley de tierras en Ecuador desarrollada con arreglo al proceso previsto en la Ley de soberanía y seguridad alimentaria de Ecuador. La propuesta de Proyecto de ley en Guatemala de Desarrollo Rural Integral que incluye la reforma agraria como elemento básico. La Ley de de Administración Nacional de Tierras recientemente aprobada en Panamá. Por último analizaremos de forma más detenida el esquema general de la política nacional de Tierras de Bolivia y el desarrollo normativo realizado.

Primer caso. Honduras. Trabajo a favor del avance de la reforma agraria en varios frentes

El desarrollo de la estrategia en Honduras para desbloquear y hacer avanzar la reforma agraria de facto tuvo éxitos importantes durante el gobierno de Manuel Zelaya. Lo interesante de la experiencia no es sólo el contenido de las normas sino la confluencia de actuaciones en diversos frentes, la combinación de normas generales con otras particulares y una ingente labor con el poder judicial que dio frutos muy interesantes.

[33] *Departamento en el centro de Haití, es la región con más hectáreas de arroz sembrados en el país.*
[34] *Organización para el Desarrollo de la Valle del Artibonito*
[35] *Unidad de Seguridad de la Reforma Agraria.*
[36] *Moneda legal de Haití. Hoy 35 gourdes por US$1.*

La Fiscalía Especial de Derechos Humanos del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia han mostrado mucho interés en el desarrollo del derecho a la alimentación, participando en varios eventos públicos pronunciándose a favor de la protección del derecho a la alimentación en casos concretos y a través de la creación de un marco legal especializado. La Corte de Justicia Hondureña ha desarrollado iniciativas de formación y capacitación dirigidas al mismo personal de la administración de justicia sobre el derecho a la alimentación.

En 2003, la Corte Suprema de Justicia convocó con FIAN International y el COCOCH al seminario "El Derecho a la Alimentación como Reto para la Justicia en Honduras", dirigido principalmente a jueces, fiscales y dirigentes campesinos. En este seminario surgió un convenio que consideró la publicación y distribución del PIDESC, el compromiso de mantener relaciones permanentes, así como la idea de elaborar un protocolo o instructivo para el comportamiento judicial y fiscal en casos de conflictos agrarios. En vista de las constantes violaciones del derecho a la alimentación durante los desalojos forzosos de grupos campesinos involucrados en conflictos agrarios la fiscal especial de derechos humanos, Sandra Ponce, organizó dos seminarios en Tegucigalpa y en San Pedro Sula con fiscales, jueces y policías sobre "El Derecho Humano a la Alimentación y los Desalojos Forzosos". El 6 de agosto, el Ministerio Público mandó una "Instrucción"[37] a todos los fiscales en al país con el objetivo explicito de proteger el derecho a la alimentación de los grupos campesinos en el contexto de los conflictos agrarios. Además se está discutiendo una propuesta de la sociedad civil que pretende promover el respeto, la protección y la garantía del derecho a la alimentación en Honduras, el "Protocolo sobre Desalojos Forzosos".

[37] *Instrucción de la Directora General de Fiscalía del Ministerio Público (MP) para los fiscales a nivel nacional "sobre la posición a asumir por parte de los agentes del M.P. en relación a las medidas sustitutivas en presuntos delitos de usurpación". Circular de agosto 2008.*

-El **"Protocolo sobre desalojos forzosos"**: En sus Observaciones Finales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por "los casos de desalojos forzosos, en especial entre los campesinos y las poblaciones indígenas y en las zonas donde se realizan actividades de explotación minera, sin que medie una indemnización suficiente ni se adopten medidas apropiadas de reubicación." Partiendo de estas observaciones del Comité DESC y partiendo también de la investigación y documentación propia de una cantidad de casos de desalojos forzosos, las organizaciones campesinas y sociales en el año 2005 entraron en un dialogo abierto con la Corte Suprema de Justicia en Honduras sobre la problemática La Presidenta de la Corte, sugirió la elaboración de un protocolo sobre la problemática para ser enviado como auto-acordado a los operadores de la justicia en Honduras brindándoles una orientación sobre cómo actuar en los conflictos agrarios en coherencia con los derechos humanos. La "Propuesta hacia un protocolo sobre desalojos forzosos" en sus Considerandos hace referencia al PIDESC, a la Observación General Número 12 y particularmente a la Observación General Número 7 que considera que "los desalojos forzosos *prima facie* son incompatibles con las disposiciones del PIDESC". Según el artículo 1 de la propuesta el objetivo del protocolo consiste en "controlar los efectos negativos de los desalojos forzosos… a fin de prevenir violaciones de una amplia gama de derechos humanos". El objetivo del protocolo por lo tanto no consiste en prohibir la práctica de los desalojos ni en eliminar el delito de usurpación. Más bien trata de establecer criterios coherentes con los estándares de los derechos humanos para que los desalojos forzosos sean ejecutados sin violar los derechos humanos de los desalojados. En este sentido el protocolo establece una serie de criterios, tomados de los documentos del derecho internacional de derechos humanos, para el caso que un juez llegue a la conclusión de que un desalojo sea inevitable. En el marco de este informe solo se puede nombrar los criterios más fundamentales:

-El Estado ha agotado todas las demás posibilidades que permitan evitar o minimizar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza.
-El juez está obligado a velar por que se haya obtenido toda la información sobre el número de personas a ser expulsadas y sobre el lugar a donde serán reubicadas.
-Las personas sujetas al desalojo han sido avisadas por lo menos con noventa días de anticipación.
-En el caso de desalojos por motivos de interés público los afectados reciben el pago de la indemnización antes del desalojo. El plan de desalojo contempla la protección de las personas de sus bienes. Los afectados están reubicadas en un lugar con condiciones infraestructurales similares o mejores que las que han tenido antes del desalojo.

En agosto 2007, la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia recibió la propuesta con agrado. Al principio del año 2009 se nombraron a nuevos magistrados para la Corte Suprema que aprobaron el protocolo en marzo de 2010.

Fuente. Informe paralelo sobre la situación del derecho humano a la alimentación en Honduras. 2010

PROYECTO DE LEY Honduras. Propuesta de Ley de Reforma Agraria. Presentada al Congreso en febrero de 2008

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-En agosto del 2006 el movimiento campesino Hondureño para dar seguimiento a la declaración de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, auspiciada por la FAO, realizó el "Foro Nacional por una Reforma Agraria y el Desarrollo Rural" y durante su inauguración el presidente de la República dijo que "si para hacer reforma agraria era necesario cambiar leyes su gobierno lo haría". -A finales del año 2007, la Junta Directiva COCOCH invitó a dirigentes de sus organizaciones agremiadas, ONG y profesionales dedicados a la problemática agraria para que juntos tomaran la responsabilidad de elaborar una propuesta de Ley de Reforma Agraria que al final recayó en dos personas: un ex funcionario de la FAO y ex Director del INA y el Secretario Ejecutivo de FIAN Honduras. Ya concluida esta propuesta se ha iniciado un proceso de socialización entre los dirigentes nacionales y regionales y directamente con bases campesinas cuando esto es posible. En el año 1992 se aprobó la ley para "La modernización del desarrollo del sector agrícola", lo que significó para el movimiento campesino que, a partir de entonces, el acceso a la tierra únicamente fuera a través del mercado ya que se eliminaron las causales de afectación para hacer reforma agraria, igualmente significó el desmantelamiento de los servicios de almacenamiento, financiamiento, capacitación y los demás servicios necesarios para la producción pero sobre todo se inició un proceso de criminalización de las luchas campesinas.	En síntesis, esta propuesta recoge lo fundamental de la Ley de Reforma Agraria de 1974, especialmente cuando retoma totalmente las causales de expropiación, aunque presenta algunas diferencias en aspectos también sensibles que es importantes señalar: -Hace referencia al apoyo del Sistema Social Forestal y especialmente a la forestaría con la participación de las organizaciones campesinas y comunitarias. -Reduce el tamaño de los techos habida cuenta que disponemos de menos tierra agrícola y con mayor población que cuando se promulgó el Decreto 170. -Prohíbe la enajenación de las tierras. -Considera la titulación sin distinción de sexo.	Este proyecto ha quedado paralizado en el Congreso tras el golpe de estado.

Fuente. Elaboración a partir del documento presentado por el movimiento campesino y la red SARA

Propuesta elaborada y aprobada. En aplicación. HONDURAS. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-A partir de la promulgación de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola se había perdido casi toda esperanza de que la incidencia del movimiento campesino lograra que el Estado implementara políticas públicas para la redistribución de la tierra o para regularizar aquellas propiedades en precariedad legal en poder de campesinos del sector reformado. No obstante, la inestabilidad de muchos asentamientos campesinos provocada por esa razón y los consecuentes conflictos entre éstos y los antiguos poseedores de las tierras, exigía que se resolviera lo que se dio en llamar la "mora agraria". La propuesta de un decreto que resolviera la "mora agraria" fue elaborada y convertida en tema de incidencia política por el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), con el apoyo de la Alianza para la Soberanía y Reforma Agraria (SARA) y otras organizaciones populares y ONG. Introducida al Congreso Nacional fue aprobada con pequeñas modificaciones y publicada en la Gaceta como decreto 18-2008 el 29 de abril de 2008.	-Los considerandos de este decreto no sólo acudieron a la disposición de la Constitución de la República que ordena que la reforma agraria es un proceso integral y un instrumento de trasformación de la estructura agraria del país para garantizar la justicia social en el campo y aumentar la producción y productividad en el sector agropecuario; también destacaron que Honduras es suscriptora de convenios internacionales que exigen a los países signatarios dictar y aplicar las medidas urgentes para combatir la pobreza, la exclusión social y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, aunque no hace referencia directa a los DESC. Señala que es de suma urgencia crear los mecanismos e instrumentos jurídicos pertinentes a efecto de implementar las acciones legales que permitan la afectación y adjudicación de tierras, así como para dar solución definitiva a los aproximadamente 800 expedientes que obran en poder del INA. -El procedimiento de afectación crea una Comisión Especial que elaborará el inventario oficial de expedientes que constituyen la mora agraria pendientes de resolución final en el INA. Dicha Comisión está integrada por el INA, otras instituciones estatales directamente relacionadas con esta problemática y representantes campesinos y de los terratenientes. Señala, además, que se considerarán los expedientes iniciados hace más de 2 años en el INA. Siendo tal la naturaleza de las reformas agrarias, manda que las tierras que estén ocupadas por grupos campesinos y que sean incluidas en el listado, se declaren expropiadas o recuperadas de pleno derecho, por causa de interés social, previo pago de una indemnización justipreciada mediante bonos de la deuda agraria. Más comprensivo resulta el Decreto cuando señala que la expropiación o recuperación de los predios afectados surtirá el efecto de extinguir acciones civiles y sobreseer acciones penales incoadas en contra de los campesinos.	Hasta el momento, el INA se ha basado en ésta ley para dar solución a los campesinos del Aguán, miembros del MUCA, Cooperativa La Morazán, municipio de El Progreso, que cuenta con 20 años para cultivar la tierra y con una garantía de posesión del INA fechado en 1975. Por iniciativa del anterior propietario se efectuó en 1993 un desalojo de la cooperativa mediante el cual fueron destruidas todas las casas construidas con el apoyo de la cooperación gubernamental alemana. En noviembre de 1993, el miembro de la cooperativa Cleófes Colindres fue asesinado y enterrado en un pozo dentro de las tierras de la cooperativa que en ese momento estaban militarizadas. Después de este asesinato, el grupo campesino desalojó a los militares nuevamente y logró en 1994 que la garantía de posesión fuera ratificada por el INA. Sin embargo, el apoderado del empresario que dice que compró la tierra en 1987, descubrió que la carta de garantía por alguna razón carece de la firma del entonces encargado del INA, así que quedó anulada también la ratificación de 1994. Los tres anteriores casos, sumados a cuatro más en los cuales, a través de soborno cuatro cooperativas fueron despojadas de sus tierras, conforman más de 20 mil hectáreas sembradas con palma africana en la región del Aguán, en los departamentos norteños de Atlántida, Yoro y Colón, y son escenario de uno de los tantos conflictos agrarios que tienen lugar en Honduras.

Propuesta elaborada y aprobada. En aplicación. HONDURAS. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
	-El INA queda autorizado para que en aquellos casos en que existiera demanda de tierras solicitadas por grupos campesinos organizados o no, que hubieran ocupado la tierra con anuencia de sus propietarios, o con consecuencia de fallos firmes que desfavorezcan al grupo realice las ofertas de compra –venta de tierras. Para esos propósitos el INA contará con mayores asignaciones presupuestarias para que pueda pagar en efectivo hasta un veinticinco por ciento. -Asimismo hace mención directa a la asignación de recursos para el pago de las mejoras creadas por los que se apropiaron ilegalmente las tierras que ocupó el Centro Regional de Entrenamiento Militar. Con los fondos providentes de estas recuperaciones se formará el Fondo Nacional de Tierras, para lo cual el INA y la Secretaría de Finanzas deberán establecer el Sistema de Capitalización, Seguimiento y administración del mismo. -Establece la prohibición terminante de enajenar las tierras adjudicadas por el INA a través de la reforma agraria, excepto la constitución de garantías para la producción. Hay que advertir que este decreto va más allá de resolver la "mora agraria" cuando en el artículo 17 señala que los campesinos (as) organizados (as) o no que han ocupado y trabajado ininterrumpidamente por más de diez años, deberán ser tituladas a su nombre previa investigación del INA, aún cuando no haya expediente en esa institución.	Ahora, unas 2,500 familias a orillas del margen izquierdo y derecho del Río Aguán, conforman el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA) y continúan el proceso de recuperación de tierras usurpadas por productores de palma africana. El gobierno de Porfirio Lobo ha derogado este Decreto de Mora por ser contrarios a los intereses de la oligarquía que orquestó el golpe de estado a través del cual él llegó al gobierno. Esta derogación ha generado una enorme movilización social puesto que, realmente, permitió resolver y avanzar de manera importante en la consolidación de la reforma agraria.

Fuente: Elaborado a partir del Decreto de Mora aprobado

Segundo caso. Guatemala. Propuesta de Ley de desarrollo rural integral

PROYECTO DE LEY GUATEMALA. Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral

ORIGEN Y PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-Siendo la cuestión de la tierra y reforma agraria uno de los aspectos más conflictivos de Guatemala sin embargo apenas se ha avanzado desde que, como consecuencia de los Acuerdos de Paz del año 1996, se creó FONTIERRAS. -La iniciativa de Ley (4048) es producto del trabajo de diversas organizaciones reunidas en la Alianza por el Desarrollo Rural Integral. El proceso de elaboración recoge el trabajo de 10 años. -En el año 2000 se inician por parte de la MINUGUA los primeros trabajos para formular el esqueleto de una política de desarrollo rural integral en Guatemala. El problema es que era una forma de abordar la necesidad de reforma agraria sin darle este nombre. -En el año 2003 se crea la mesa intersectorial para discutir la política de desarrollo rural integral pero no se avanza al ser interrumpido su trabajo por las elecciones. -El Gobierno de Oscar Berger vuelve a convocar la mesa y se alcanza un consenso sobre principios y enfoques de la política del DRI, sin embargo los empresarios no aceptan las bases y el diálogo se corta (2005).	El proyecto está dirigido a: -Otorgar a Guatemala de una política nacional de desarrollo rural que oriente los programas, proyectos e iniciativas dirigidas a cambiar la forma de vida de la gente del campo así como orientar la asignación de recursos en el campo. -Pone las bases para cambiar la orientación del modelo económico, ambiental, político y social que ha generado la acumulación de riqueza, asegurar que la orientación de la producción es hacia el mercado y consumo local. Asegurar la preservación de las semillas, revalorizar el territorio como espacio de desarrollo propio sobre el que las comunidades deben poder decidir por encima de cualquier otro interés, y resituar de nuevo la necesidad de una política activa de acceso a los recursos, incluida la tierra. La estructura de la ley se apoyó en un esquema diferente a otras propuestas, propone el desarrollo de 10 políticas: -Política agraria (apoyar la producción campesina, democratizar el acceso a los recursos y eliminar la conflictividad agraria). Política forestal e hidrológica (unidad de gestión de la cuenca hidrográfica y el desarrollo de los derechos de los pueblos sobre el territorio como unidad). Política económica para el campo (financiación de la agricultura, protección de la producción nacional y revisión de los acuerdos de libre comercio). Política social para el campo (eliminar las formas de discriminación, centrándose en el desarrollo e implantación de los servicios públicos en el medio rural). Política	El esquema de la iniciativa es similar a otras propuestas del resto del continente -Se propone la creación de un Sistema nacional de Desarrollo Rural Integral. Por ello la iniciativa legislativa plantea principios generales y temáticas y las instancias de coordinación, pero no entra a desarrollar en detalle ninguna de las propuestas. -El esquema de una Iniciativa legislativa que plantea el desarrollo de 10 políticas es bueno y ayuda a poder abordar la complejidad del tema desde una propuesta. Al mismo tiempo, y en el caso de ser aprobada serviría para poder hacer un seguimiento integral y coherente del avance de la estrategia en su conjunto. -No se entiende sin embargo que una de las políticas sea la de soberanía alimentaria puesto que el contenido de la misma es el conjunto de los logros de todas las otras unidas. Este capítulo confunde más que ayudar a la comprensión global.

PROYECTO DE LEY GUATEMALA. Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral		
ORIGEN Y PROCESO SOCIAL	**CONTENIDO**	**VALORACIÓN**
-Año 2009, se logra el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y se recomienda al ejecutivo la aprobación de la política nacional. También se apoya mediante dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería del Congreso la iniciativa de ley del sistema nacional de desarrollo rural integral. -En el año 2011, las organizaciones campesinas e indígenas están cansadas de este espacio de concertación y su participación en la alianza ha disminuido mucho siendo actualmente un espacio donde el protagonismo lo tienen las ONGDs nacionales con el apoyo de algunas internacionales. No obstante, el movimiento campesino tiene su propuesta de ley encima de la mesa.	de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo (hacer frente a los desastres con planes de prevención y participación social en el proceso). Política cultural (valorización de la cultura indígena y campesina. Tema importante la lengua). Política de soberanía alimentaria y política socio-ambiental. La propuesta plantea la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral donde se integrarán las distintas instituciones y ministerios relacionados actualmente.	

Fuente. Propuesta de la plataforma ADRI presentada y versión popular manejada.

Tercer caso. República Dominicana. Propuesta de anteproyecto ley de IRADER

PROYECTO. REPUBLICA DOMINICANA. Anteproyecto de Ley del Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Presentada el 17 de abril de

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-Los conflictos por la tierra en el país se agudizaron en el periodo 2000 – 2006. Las distintas organizaciones campesinas recibieron en septiembre de 2006 una invitación del IAD y de la Secretaría de Estado de Agricultura para participar en una serie de pre-congresos organizados con el objetivo de discutir y aprobar un nuevo proyecto de ley que sustituyera al anterior. Tras los primeros análisis se toma conciencia de que la intención es eliminar la reforma agraria y sustituirla por el desarrollo rural. Este planteamiento es consecuente con el documento estratégico elaborado por la SEA con el apoyo del BID sobre modernización del sector agropecuario nacional. -Todas las organizaciones campesinas que ya se habían ido coordinando desde hace un tiempo deciden desarrollar una estrategia que incluye el análisis interno de la propuesta y la celebración de un Encuentro Nacional propio para elaborar una propuesta propia respecto al anteproyecto de ley y una estrategia de movilización frente al Congreso Nacional donde el partido gubernamental pretende obtener manipulando al movimiento campesino el apoyo para este anteproyecto.	-La exposición de motivos recoge los elementos fundamentales de avance del sistema internacional: avances en el derecho a la alimentación, conclusiones de las cumbres sobre alimentación de FAO y las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural celebrada en Porto Alegre en el año 2006. -El Art. 3 define que el objetivo de la reforma agraria es apoyar la viabilidad de la agricultura campesina como base de la estructura agropecuaria nacional que garantiza la soberanía alimentaria. -El Art. 4 declara que la tierra de reforma agraria es un bien público de uso social en cuya propiedad se combinan las formas pública, privada, mixta y social –cooperativa o comunitaria. -El Art. 5 de la ley establece los objetivos de la reforma agraria, entre ellos, eliminar el latifundio, inventariar y captar las tierras susceptibles de incorporarse a la reforma agraria, planificar la producción, coordinación de las políticas, intervenir en los mercados para evitar crisis alimentarias. -El Capítulo II se dedica a la organización del IRADER y actualizar su funcionamiento para hacerlo más coherente y más operativo. -El Capítulo IV se dedica al inventario de las tierras del estado susceptibles de ser destinadas a la reforma agraria. El anteproyecto recupera el concepto de la parcela de reforma agraria como “Bien de Familia” en el Capítulo VIII. Carga sobre la propiedad que impide su enajenación o traspaso salvo la posibilidad de volver de nuevo a manos del IRADER.	-Es un anteproyecto de ley que lo que hace es crear un Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Esto es así respondiendo a la misma historia dominicana en este tema. Las organizaciones valoraron que era más fácil avanzar respetando este esquema. -El proceso de elaboración fue muy participativo y discutido de forma intensa por las 17 organizaciones de la ANC y asesorado por un número importante de expertos de todo nivel. Al mismo tiempo se dialogó con otras organizaciones agrarias y con otras instituciones del país. -El resultado de la propuesta es bueno y además sobre todo apegado a la realidad de lo que ya había pero profundizando en determinados aspectos para dar mayor coherencia a la política nacional. -El anteproyecto está en el Congreso pero el proceso es demasiado lento. La Comisión encargada de hacerlo avanzar no le dedica la prioridad que el movimiento campesino espera.

PROYECTO. REPUBLICA DOMINICANA. Anteproyecto de Ley del Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Presentada el 17 de abril de

PROCESO SOCIAL	CONTENIDO	VALORACIÓN
-El 15 de mayo de 2007 y después de 8 meses de intenso trabajo el movimiento campesino logró descarrilar la propuesta gubernamental. Del Congreso salió una comisión encargada de elaborar un anteproyecto de ley. En la comisión participaron 3 representantes del movimiento campesino. -A pesar de la participación del movimiento campesino en la comisión, se decide comenzar el proceso para la elaboración de un anteproyecto de ley propio que sería debatido a nivel interno y defendido políticamente. -Tras muchas movilizaciones y más de 100 talleres de debate interno en todo el país, el 17 de abril de 2008 se lleva al Congreso de la República. En discusión en la comisión formada en el congreso para su tramitación y con la cual el movimiento debate desde entonces.	-El capítulo VI se dedica a declarar válidos todos los motivos recogidos en el Código Agrícola del año 1972 para captar tierras para la reforma agraria. De esta manera todas las leyes que se encargaban de desarrollar cada uno de estos puntos se mantienen en vigor. Realmente un catálogo de leyes con elementos muy positivos para la soberanía alimentaria pero que no se llegaron a aplicar. -El capítulo IX desarrolla las formas que el IRADER tendrá para apoyar la agricultura familiar. -El capítulo X habla de las modalidades de asentamiento de reforma agraria que se pueden crear: asentamientos individuales o familiares, asentamientos asociativos o cooperativos y asentamientos colectivos o comunitarios. Un cuarto tipo es el asentamiento agroforestal. De esta forma se consolida un tipo de asentamiento ya desarrollado y que engloba 3.900.000 hectáreas de tierra. -Los siguientes capítulos se dedican a temas que se han quedado atascados en el transcurso del tiempo como son: titulación definitiva, resolución de conflictos, saneamiento de la titularidad de la tierra y otros.	-El marco político nacional no apoyo una propuesta de este tipo con lo cual el sentido va en dirección opuesta al resto de las medidas.

Fuente. Documento editado por la ANC. Anteproyecto de ley del IRADER. 17 de abril de 2008

Cuarto caso. Proceso de elaboración de la Ley de Tierras en Ecuador

PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE TIERRAS EN ECUADOR

ORIGEN Y MARCO POLÍTICO	METODOLOGÍA Y PROCESO	ORIENTACIONES DE CONTENIDO
La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) es un organismo del Poder Ciudadano (Constitución Ecuador 2008 - Art. 95) instituido por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (Constitución Art. 281, LORSA – R.O. 583 del 5 de mayo del 2009) y reformada el pasado 27 de diciembre de 2010, en la cual se reforma su nombre, atribuciones y competencias. Dentro de las atribuciones que le corresponden a la COPISA se incluyen según el artículo 34 las siguientes: a. Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; …" b. Proponer y recomendar a las diferentes instancias de gobierno sobre la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la soberanía alimentaria; c. Proponer normas y acuerdos para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria por parte de instituciones públicas y privadas.	El 27 de enero de 2010 se llegó al acuerdo sobre el proceso para desarrollar la ley de tierras. Se acordó un ciclo de más de 25 talleres en todo el país para recoger insumos para la elaboración de la Ley de Tierras. Entre marzo y junio de 2011 fueron desarrollados estos talleres. En los talleres se siguió una metodología diseñada por la Conferencia Interinstitucional para la Soberanía Alimentaria recogidas en el documento técnico que lleva el nombre de Herramientas metodológicas para la participación: Ley de Tierras. El documento consta de elementos indispensables para el análisis de la Ley de Tierras, donde se profundizan contenidos como: el nuevo marco legislativo en referencia al Régimen de Soberanía Alimentaria (Constitución 2008, LORSA) y lo que demanda dicha normativa sobre lo que debería tener una nueva legislación de Tierras (definición de latifundio, procedimientos de adjudicación de tierras ancestrales, proceso de redistribución, definición del fondo de tierras, etc.), se discuten las ausencias de contenidos necesarios para una Ley de Tierras que no están explicitas en la actual norma legislativa, y se sugieren temas de análisis como es el control de fenómenos de reconcentración de la tierra, la seguridad de la propiedad, la reglamentación de la mediería y el alquiler, el control de la fragmentación, etc.	COPISA para facilitar los debates en torno al futuro de la nueva Ley de Tierras plantea cuatro temas estratégicos: 1.Garantizar el acceso a la Tierra: definición de las diferentes formas de uso y acceso a la tierra: individualmente, colectivamente. 2. Regular la propiedad: para asegurar que se cumpla la función social y ambiental, y prohibir el latifundio y la concentración de tierras, evitando la reconcentración y la fragmentación. 3. Organizar la redistribución: para asegurar mayor equidad, en un proceso transparente, con el fondo de tierras. 4. Institucionalidad: para asegurar la administración de las tierras, mediar en los conflictos, con la participación de las organizaciones representativas en la definición de las políticas.

PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY DE TIERRAS EN ECUADOR		
ORIGEN Y MARCO POLÍTICO	**METODOLOGÍA Y PROCESO**	**ORIENTACIONES DE CONTENIDO**
Esta institución es un organismo facilitador de un proceso que integra a entidades de la sociedad civil y espacios de participación ciudadana plurinacional e intercultural, y organismos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en un ejercicio de co-legislación. En mayo de 2010, se subscribió un acuerdo con la FENOCIN para desarrollar un ciclo de talleres sobre la metodología de construcción de leyes para la soberanía alimentaria.		

Fuente. Documentos informativos generados por la Conferencia Interinstitucional para la soberanía alimentaria de Ecuador.

Quinto caso. Ley de Administración Nacional de Tierras de Panamá. Aprobada 2010

PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	PRINCIPIOS Y OBETIVOS	TIERRAS DISPONIBLES, CAPTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN	VALORACIÓN GENERAL
-Entre los años 2000 y 2006 se desarrolló en Panamá una intensa lucha social que dividió al movimiento campesino. El origen estaba en la ampliación del Canal de Panamá con un nuevo juego de exclusas que significaba la inundación de 80.000 Has de tierra en un país de las dimensiones de Panamá. Se creó una Coordinadora Campesina contra los embalses que chocó con enormes dificultades de comprensión social y política y además con el rechazo de la organización campesina APENOC partidaria de la negociación con la ACP. -Finalmente el proceso de ampliación se desarrolló lo que obligó al gobierno a buscar una solución para más de 20.000 familias campesinas. Fruto de este proceso y de la elaboración del nuevo catastro financiado por el BM necesario para la expropiación de las tierras del canal surge la necesidad de esta ley. -La disminución de la tierra agrícola en el país es evidente frente a la presión del desarrollo urbanístico e industrial sobre todo por la expansión de las maquilas.	La Ley crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras como única competente para abordar los temas relacionados con cualquier clase de tierra y situación. En esta función integra a otras instituciones que antes de la ley estaban dispersas. Entre ellos la Dirección Nacional de Reforma Agraria antes dependiente del Ministerio de Agricultura. No es una ley de reforma agraria, es más una ley que organiza la administración del suelo en un país con fuertes presiones en este sentido. Los objetivos están recogidos en el Art. 4 y entre ellos destaca: velar por el respeto a los derechos de propiedad y posesión de buena fe, ente especializado en la gestión y adjudicación de tierra, establecer una política sobre tierras indígenas con su participación, asistir a la solución de disputas y conflictos, y garantizar la seguridad de la tierra. Define como función social de la tierra el uso con fines turísticas, mercantiles o comerciales (resulta gráfica esta apreciación).	La ley crea el catastro multifinalitario. El catastro no solo recogerá la información predial de las fincas sino hará una evaluación de su potencial productivo a efectos de planificación de la producción. La estructura institucional: Autoridad (depositaria de las prerrogativas), Consejo nacional de Tierras (órgano decisorio y deliberativo donde participan las organizaciones campesinas e indígenas), Secretaría técnica y cinco órganos operativos el primero de los cuales está dedicado a la titulación y adjudicación de tierras y el cuarto a la demarcación y administración de tierras indígenas. De los 30 puntos de que consta el Art. 7 dedicado a las funciones de la Autoridad, tan solo tres tienen relación directa nominal con aspectos de la reforma agraria: s.21 donde se establece la posibilidad de adjudicar tierras a familias agrarias de escasos recursos, la s.23 que establece como función la demarcación de las comarcas indígenas y la s.3 que establece entre las funciones de la planificación del suelo la promoción del desarrollo agrícola, aunque sin ningún tipo de orientación	-La ley significa un claro retroceso de la reforma agraria como instrumento de política en el país. La ley supone el cierre de la Dirección Nacional de Reforma Agraria. -La ley responde al proceso vivido en el país en los últimos 10 años que se debatió en torno a la ampliación del Canal de Panamá. El proceso fue destructivo para el sector campesino que se plegó a los intereses del desarrollo de otros sectores internacionales. -La ley es puramente catastral y registral como su nombre indica y los preceptos más desarrollados son los relativos al reconocimiento de los derechos y el registro, así como el sistema de información catastral. -La única posibilidad es que otras leyes desarrollen los preceptos antes indicados relativos a las tierras indígenas, y a la adjudicación de tierras para familias agrarias con escasos recursos.

PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá			
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	**PRINCIPIOS Y OBETIVOS**	**TIERRAS DISPONIBLES, CAPTACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN**	**VALORACIÓN GENERAL**
-Por otra parte existen derechos históricos de los pueblos indígenas que no han sido respetados ni desarrollados y una zona de conflicto en la frontera con Colombia en el río Darien que resulta casi inaccesible.	No obstante la ley define términos como actividad agraria, finca rústica, tierras ociosas y otros, como adjudicación, que reconoce la posibilidad de adjudicar la propiedad de las tierras a las comunidades y entes locales (Art. 5).	Sí que establece en los Art. 35 y 36, como funciones especiales, desarrollar el plan en la áreas declaradas de titulación masiva con arreglo a la ley 24 de 2006.	

Fuente. Ley de Administración Nacional de Tierras. Panamá. Octubre de 2010.

Sexto Caso. La política de tierras del Estado Plurinacional de Bolivia[38]

La Política de Tierras de Bolivia la conforma una serie de nuevos instrumentos político-legales promulgados desde el año 2006 hasta el 2010 sobre la base de la ley 1715 de 1962 de Reforma Agraria. La intención es hacer girar la política de tierras hacia los objetivos políticos contenidos en la nueva constitución del estado plurinacional compatibilizando muchas situaciones, tradiciones y cosmovisiones.

Primer elemento. Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente para la revolución rural agraria y forestal. Octubre de 2007.

Dentro del Plan sectorial, el primer eje de políticas se refiere a la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra. Entendemos que una reforma agraria integral comprende todos los elementos políticos contenidos en el plan, sin embargo en este trabajo acotaremos aquellos exclusivamente centrados en la tierra como elemento estructural. Destaca[39] el hecho de que a pesar de que la primera estrategia sea la de eliminar el latifundio, en los programas no hay ninguna referencia específica a este asunto, tan solo la referencia al saneamiento y titulación. Entendemos que al hacer el saneamiento el latifundio será más visible y entonces se actuará, sin embargo un programa para erradicarlo requiere de otras actuaciones; identificarlo, sanearlo, catalogarlo, valorarlo etc. …

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS	COMPONENTES
1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques.	1.1 Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales para la Nación	1.1.1 Implementación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.	-Dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos -Consolidación de los derechos territoriales indígenas en TCO's de tierras bajas y tierras altas -Agrupación de tierras minifundistas (viabilidad productiva) -Consolidación de tierras productivas
	1.2 Distribuir y redistribuir tierras	1.1.2. Implementación del Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.	

[38] *Este análisis ha sido tomado íntegramente del estudio realizado por Gloria Ruiz Arrieta como consultoría para Veterinarios Sin Fronteras, Coordinación Regional de Bolivia y Mundubat en el año 2010 y que lleva por título "Estudio sobre políticas agrarias en Bolivia para la Soberanía Alimentaria".*

[39] *Las notas son del autor de este trabajo y no opiniones de la autora del estudio.*

Segundo de los elementos político. Nueva Política de Tierras. 2008.

1. Transformación de las Estructuras de acceso y la tenencia de la tierra	1. Mecanismos de Recuperación de Tierras al Dominio del Estado	-Reversión -Explotación
	2. Distribución y redistribución de tierras fiscales	-Dotación colectiva a comunidades campesinas y pueblos indígenas -Institucionalidad estatal para la distribución de tierras -Financiamiento de la Nueva Política de Tierras
	3. Sistema de Administración de Tierras	El Plan Nacional de Saneamiento de la Propiedad Agraria incluye: a. Priorización del saneamiento en áreas potencialmente fiscales, en presuntas tierras de latifundio o de engorde y priorización de las demandas de los pueblos indígenas originarios b. Garantía eficaz de ejecución del proceso que elimine al máximo los fraudes en el proceso, tanto por acción u omisión, previéndose las sanciones correspondientes. c. Ejercicio del control social, para lograr una efectiva y racional participación de la sociedad agraria bajo reglas claras. d. Reconstrucción institucional del INRA, tanto a nivel nacional como departamental, fortaleciendo su capacidad de ejecutar sus actos dentro del nuevo marco legal. e. El INRA será el único responsable de la ejecución del proceso de saneamiento, eliminándose la contratación de empresas privadas demostrándose así la recuperación plena de la autoridad del Estado. f. Uso de metodologías y tecnologías adecuadas para reducir tiempos y racionalizar costos, así como también para un mejor control técnico del proceso. g. Sistematización de clasificación de uso de tierra y bosque h. Mercado y arrendamiento de tierras i. Sistema Tributario sobre la Tierra

2. Dinamización de las capacidades de gestión en nuevos asentamientos y tierras	2.1 Modalidades de distribución de tierras	-Dotación colectiva a comunidades en Nuevos Asentamientos Humanos -Consolidación de los derechos territoriales indígenas en TCO de Oriente y Occidente
3. Dinamización de las capacidades de gestión en nuevos asentamientos y tierras comunitarias de origen	3.1 Fundamentos para la organización de comunidades indígenas y campesinas	-Fundamentos Socioculturales -Fundamentos de Gestión Económica: a. Producción de alimentos b. Producción comercial
	3.2 El rol de las organizaciones	-Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas -Organizaciones Económicas Indígenas y Campesinas -Empresas Agrícolas, Ganaderas y Forestales

El Plan Nacional de Tierras desarrolla la primera de las políticas del Plan Nacional y la política 5 está dedicada al desarrollo de las comunidades indígenas. En este sentido su realización es impecable puesto que define de forma clara lo que el estado debe hacer en los próximos años para lograr los objetivos establecidos.

Tercero de los elementos. Los llamados "Siete Surcos"

Conjunto de decretos emitidos para clarificar, interpretar de manera adecuada o corregir algunas de las cuestiones necesarias para la aplicación de la política nacional de tierras.

SIETE SURCOS			
DECRETO SUPREMO	**ARTÍCULOS RELEVANTES**		
DS 28732	Artículo único. Deroga el Decreto Supremo No. 28140, de fecha 17 de mayo de 2005.		
D.S. 28733 del 2 de Junio de 2006	Artículo Primero (Objeto) El presente Decreto Supremo tiene por objeto destinar exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso.	Artículo segundo: Se define como pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias: a las comunidades extractivistas, comunidades de trabajadores asalariados del campo en todos sus rubros productivos y todas las modalidades de relación y dependencia laboral y comunidades de colonizadores.	Disposiciones finales Se crea el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF), a cargo de la Dirección Nacional del INRA. Se crea el Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB), a cargo de la Dirección Nacional del INRA.
DS 28734	Articulo único. Introducir modificaciones al contenido del Decreto Supremo 28160 del 17 de mayo de 2005.		
DS 28735	Artículo primero. El objeto del presente Decreto Supremo es el de adecuar criterios para la fijación del valor concesional de adjudicación simple, en favor de colonizadores individuales, en la subzona Santa Cruz.	Artículo segundo. Las unidades económico familiares objeto del presente Decreto Supremo estarán sujetas a la fijación del valor concesional, cuando la extensión superficial total no supere las sesenta y cinco hectáreas (65 Ha.), siempre que no se exceda las cincuenta hectáreas (50 Ha.) de terreno cultivable.	Artículo cuarto. Las disposiciones del presente Decreto Supremo, bajo ningún argumento, podrán ser utilizadas para encubrir fraccionamiento de propiedades.

SIETE SURCOS			
DECRETO SUPREMO	**ARTÍCULOS RELEVANTES**		
DS 28736	Articulo Primero (Objeto) Declarar de Emergencia Nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para cuyo efecto el Estado Nacional dispondrá de todas sus capacidades, a requerimiento de los órganos del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en un plazo no mayor a tres meses, deberá determinar el grado de avance del proceso de saneamiento en todo el territorio nacional, documentación que deberá ser remitida a la máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria.	Artículo segundo. Se garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de saneamiento en todas las modalidades. La no participación de éstos representantes no suspende ni anula la ejecución de ningún acto programado. El Defensor del Pueblo, mediante sus órganos competentes, podrá intervenir en dichos procesos en el marco de sus atribuciones, así mismo cualquier persona podrá solicitar información del proceso de saneamiento.	Artículo tercero. Priorizar y garantizar la participación en el proceso de saneamiento y titulación para las mujeres jefas de familia. En caso de matrimonios y de uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales y/o certificados de saneamiento, serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes.
DS 28737	Artículo 1. (objeto). El presente Decreto Supremo tiene por objeto regular los procesos de selección y contratación de personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria, estableciendo, como norma específica, los principios y lineamientos que deberán ser observados en estos procesos; el ámbito y forma de participación y control de organizaciones sociales y de la sociedad civil, para garantizar transparencia.		Artículo 6. (Participación de organizaciones sociales). Las organizaciones sociales y de la sociedad civil participarán como veedores en los procesos de selección y contratación de personal. La inasistencia de las organizaciones sociales y sociedad civil que hubieren sido invitadas a participar en los procesos de contratación no dará lugar a la nulidad del proceso.
DS 28738	Artículo único. Deroga el Decreto Supremo No. 28148, de fecha 17 de mayo de 2005, manteniendo vigentes con carácter excepcional, las modificaciones al Reglamento de la Ley No. 1715 aprobado por el Decreto Supremo 25763.		

Cuarto elemento. La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA

La Ley INRA, promulgada en 1996, contiene un conjunto de postulados que, a la vez que incorporan las demandas de los pueblos indígenas, también introducen las políticas propias del neoliberalismo. A continuación señalamos los elementos más relevantes de esta ley: se establece el carácter social de la pequeña propiedad, (art. 53) se establece la reversión de tierras ociosas a favor del Estado (Art. 52 y 58), el cumplimiento de la Función Económico Social, se garantizan los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, respetando sus usos y costumbres, (Art. 2 y 3), se desconoce el latifundio (Art. 51. 52), se establece la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen a favor de los pueblos indígenas (Art. 3, 41, 72) y se regula el proceso de saneamiento (Art. 64 al 73). Al mismo tiempo, la Ley 1715, entre los artículos más polémicos y desfavorables a los intereses de los pueblos indígenas establece: la mercantilización de tierras (Art. 42), no limita la extensión de la tierra lo que equivale a legitimar el latifundio (Art. 41), introduce el pago de impuestos como prueba en contra del abandono de la tierra y por tanto para impedir la reversión de las tierras ociosas (Art. 52) y establece el auto-avalúo por parte del propietario para determinar la base imponible del impuesto (Art. 4).

Quinto elemento Ley N° 3545 de 28 de 28 de noviembre de 2006 "Modificación De La Ley Nº 1715 Reconducción de la Reforma Agraria"

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"

ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS RELEVANTES
Artículo 1	Se describe el objeto de esta ley, que será la modificación de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria", y compatibilizar sus disposiciones a la Ley 3351 de 21 de Febrero de 2006 "Ley de Organización del Poder Ejecutivo".
Artículo 2 (Incluye los parágrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X)	III. La Función Económico Social (FES) comprende Áreas aprovechables, de descanso, servidumbres ecológicas, y de proyección de crecimiento. IV. La FS o FES, se verificara en campo. V. El área de proyección de crecimiento en la mediana propiedad es del 50%, y de la empresa agropecuaria del 30%. VI. Son áreas de descanso que tuvieron rotación, mejoras e inversiones productivas identificables. VII. En predios de actividad ganadera se tomara en cuenta la carga animal, las áreas silvopastoriles y áreas de pasto cultivado. VIII. En áreas forestales se verificará la conservación y protección de la biodiversidad de acuerdo a norma. IX. Las servidumbres ecológicas legales por limitaciones de uso y aprovechamiento, no requerirían cumplir la FES. X. La superficie aprovechada es la que se encuentra en producción, o la que corresponde a la cantidad de ganado existente. XI Los desmontes ilegales no constituyen FES.
Artículo 3 (Modifica el parágrafo III del Artículo 4)	El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de comunidades campesinas indígenas originarias, quedan exentos del impuesto a la propiedad agraria.
Artículo 4 (modifica el numeral 2 del Artículo 6)	Se modifica la denominación por Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA).

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 5 (incluye el numeral 5 del parágrafo I del Artículo 8).	Se otorgaran personerías jurídicas a los pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, y sus organizaciones a todos los niveles, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, en la ley de Participación Popular, y la Constitución.
Artículo 6 (sustituye denominación).	Se sustituye la denominación de la Sección II, Capítulo I, Título II de la Ley Nº 1715, por MDRAyMA en lugar de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
Artículo 7 (sustituye los parágrafos I y II, se agrega el parágrafo III en el Artículo 9).	El MDRAyMA tiene como atribución en materia agraria, determinar las estrategias, normas y políticas que promoverá el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Producción y Microempresa, coordinaran la apertura de mercados internos y externo con las organizaciones de productores comunitarios, campesinos, colonizadores y empresarios agropecuarios.
Artículo 8 (sustituye el parágrafo I del Artículo 11)	La Comisión Agraria Nacional (CAN) se compone por: 1. El Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, en calidad de Presidente. 2. El Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente. 3. El Viceministro de Tierras. 4. El Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario. 5. El Viceministro de Riego. 6. El Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente. 7. El Viceministro de Justicia Comunitaria.8. El Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 9. El Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional – CONFEAGRO. 10. El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB. 11. El Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB. 12. El Apumallku del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo – CONAMAQ. 13. El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia – CSCB. 14. El Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia – CONGABOL. 15. La Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa. 16. El Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia – CFB.
Artículo 9 (sustituye el Numeral 8 y se incluye una atribución al Artículo 13).	El numeral 8 señala que el control social institucionalizado velará por el cumplimiento de la FES de los fundos agrarios. EL numeral 13 indica una nueva atribución "Impulsar y presentar planes o políticas de expropiación de tierras por causa de utilidad publica establecida en la presente Ley."
Artículo 10 (modifica el parágrafo i del Artículo 14)	La CAN sesionará con la asistencia de 12 de sus miembros, por convocatoria de su presidente con 7 días de anticipación, o con la presencia de la totalidad de sus miembros en cualquier momento.
Artículo 12 (sustituye el parágrafo I del Artículo 17)	Se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como entidad pública dependiente del MDRAyMA.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 13 (sustituye los numerales 6 y 7 del Artículo 18)	6. Se expropiarán fundos agrarios a solicitud de parte por causa de utilidad pública en los términos de esta Ley. 7. Se revertirán tierras de oficio o por denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias, Departamentales y Organizaciones Sociales.
Artículo 16 (sustituye los numerales 2, 4 y se incluye una atribución, por lo que el numeral 13 se convierte en numeral 14 del Artículo 26)	2. Instar al MDRAyMA a elaborar normas sobre el uso de la tierra y clasificarlas según sus características. 4. Se denunciará la reversión de tierras. 13. Se planteará la necesidad de reversión de tierras por causal de conservación y protección de la biodiversidad.
Artículo 17 (se sustituye la redacción del artículo 30)	Se dispone que la judicatura agraria es el órgano de administración de justicia agraria.
Artículo 21 (Sustituye el numeral 3 del Artículo 36)	Se deben conocer los procesos contencioso-administrativos en materia agraria, forestal y de aguas.
Artículo 23 (Sustituye los numerales 7 y 8 del parágrafo I del Artículo 39)	7. Conocer interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios. 8. Conocer otras acciones reales, personales y mixtas relacionadas con la propiedad agraria.
Articulo 24 (Incluye el parágrafo III en el Artículo 41)	De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, el carácter de patrimonio familiar no requiere de declaración judicial expresa.
Artículo 25 (Sustituye el parágrafo I del Artículo 42)	Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el INRA en base a los planes de uso de la tierra
Artículo 26 (Sustituye el Artículo 47)	El Servicio Nacional Reforma Agraria, no podra dotar tierras a: El Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Viceministros y personal jerárquico, Senadores y Diputados Nacionales, Contralor General de la República, Presidente y Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Constitucional de la Nación; Presidente y Vocales del Tribunal Agrario Nacional y Jueces Agrarios, Presidente y Vocales de las Cortes de Distrito; Fiscal General de la República, Consejo de la Judicatura, Superintendente General y Superintendentes, Prefectos y Subprefectos, Alcaldes y Miembros del Concejo Municipal, funcionarios y empleados del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y miembros y funcionarios dependientes del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 27 (Sustituye el Artículo 48)	La propiedad agraria no podrá dividirse más allá de los límites de la pequeña propiedad.
Artículo 28 (Sustituye el Artículo 51)	Se revertirán las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo.
Artículo 29 (Sustituye el Artículo 52)	Es causal de reversión el incumplimiento de la FES.
Articulo 30 (Sustituye el Articulo 53)	No se podrán revertir el solar campesino, las tierras comunitarias ni las comunales tituladas colectivamente por el SNRA.
Artículo 31 (Sustituye el parágrafo I del Artículo 56)	Los acreedores hipotecarios podrán intervenir el procedimiento de reversión, a fin de preservar sus derechos.
Artículo 32 (Sustituye el Artículo 57)	El INRA procederá a la reversión de tierras de acuerdo a lo dispuesto en esta ley. Concluido el saneamiento, la verificación de la FES solo podrá ser verificada después de 2 años. El INRA podrá disponer de medidas precautorias para asegurar la ejecución de sus resoluciones. Se garantiza la participación del control social en lo procedimientos.
Artículo 33 (Sustituye el Artículo 58)	"La expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública calificada por Ley o por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad y según reglamento de la presente Ley, previo pago de una justa indemnización.
Artículo 34 (Sustituye el parágrafo II y IV del Artículo 59)	II. Las tierras expropiadas según causal señalada en el parágrafo I, numeral 1 del presente articulo, serán dotadas de oficio a los pueblos indígenas originarios. IV. Las tierras expropiadas por incumplimiento de FES en pequeñas propiedades serán dotadas a la organización social que correspondan para sus miembros.
Artículo 35 (modifica el artículo 60)	I. La indemnización por expropiación sera calculada en cuenta al valor del mercado de tierras, mejoras, inversiones productivas, y otros criterios verificables. II. Los titulares afectados podrán solicitar ser indemnizados con extensiones de tierras con valor equivalente. III. El propietario cuyas tierras hayan sido expropiadas no estaobligado a entregar las mismas hasta el pago total de indemnización.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Artículo 36 (Modifica el parágrafo V del Artículo 61)	V. La resolución de expropiación será dictada por el Director Nacional del INRA, y solamente podrá ser impugnada por el Tribunal Agrario
Artículo 37 (Sustituye el Artículo 62).	La inscripción de la propiedad expropiada en el Registro de Derechos Reales no requería escritura publica, bastara con la resolución administrativa.
Artículo 38 (Incluye el numeral 8 en el Artículo 66)	8. La reversión de predios con titulo exento de vicios de nulidad que no cumplan la FES.
Artículo 40 (El Parágrafo IV se convierte en Parágrafo V y se incluye el parágrafo IV del Artículo 75)	Los procesos agrarios anteriores a las nuevas disposiciones, serán reconocidos como validos para el proceso de saneamiento.
Artículo 41 (Incluye el principio de función social y económico social en el Artículo 76).	El principio de la FES, es el cumplimiento de la FES conforme al artículo 166 de la CPE.
Artículo 42 (Incluye los parágrafos III, IV Y V a la disposición final décimo cuarta)	III. Los Títulos Ejecutoriales sometidos al saneamiento, serán valorados como tales cuando cuenten con antecedentes de su tramitación. IV. Procederá la reposición de expedientes y procesos agrarios que se hubieran extraviado o desaparecido. V. Los registros servirán para acreditar la existencia de un tramite o proceso agrario.
Disposición transitoria quinta (procedimiento especial de saneamiento sin más trámite)	Se establece el procedimiento especial de saneamiento sin más trámite para las propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola.
Disposición transitoria séptima (carga animal).	Se tomará en cuenta la relación de cinco (5) hectáreas de superficie por cabeza de ganado mayor. Un vacuno equivale a diez cabezas de ganado menor; los camélidos se tomarán como ganado mayor.
Disposición transitoria décimo primera	Todas las Tierras Fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente.

"MODIFICACIÓN DE LA LEY Nº 1715 RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA"	
ARTÍCULO Y MODIFICACIÓN	**ARTÍCULOS RELEVANTES**
Disposición final tercera (beneficiario en los títulos de tierras comunitarias de origen).	En los títulos ejecutoriales que se emitan como resultado del proceso de saneamiento y procesos de dotación a favor de los pueblos indígenas y originarios como Tierras Comunitarias de Origen, necesariamente se deberá consignar como beneficiario o titular al pueblo indígena y originario
Disposición final sexta (posesión de pequeñas propiedades).	Cuando la posesión legal se encuentre dentro del margen considerado para la pequeña propiedad agrícola, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad, siempre que existan tierras disponibles.
Disposición final séptima (control social)	Se garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales, en los procesos de saneamiento.
Disposición final octava (equidad de género).	En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges convivientes que se encuentren trabajando la tierra. Se procederá de igual forma en casos de copropietarios mujeres y hombres.
Disposición final décimo primera (apoyo a comunidades dotadas con tierras fiscales)	El Estado apoyará técnica y económicamente a las comunidades campesinas, indígenas y originarias, beneficiadas con dotación de tierras fiscales, para el efectivo desarrollo de sus potencialidades productivas

Los planes gubernamentales y la normativa legal que regula el acceso y tenencia de tierras y bosques, se orienta básicamente a cumplir dos postulados: Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales a favor del Estado (reversión y expropiación) y garantizar la distribuir y redistribuir tierras. Estas dos políticas, forman parte del PND, de la "Revolución Agraria, Rural y Forestal", de la "Nueva Política de Tierras" y están implícitas en la normativa legal. Estos objetivos se logran a través del procedimiento de saneamiento de tierras, llevado a cabo por el INRA y regulado por la Ley de Reconducción Comunitaria, que introduce modificaciones a la Ley 1715. El saneamiento de tierras consiste básicamente en la regularización de la propiedad agraria a través de la titulación, y la comprobación del cumplimiento de la Función Económico Social, para determinar su reversión al Estado, si corresponde, en calidad de tierras fiscales para su posterior dotación.

Muchos de los aspectos señalados en los Decretos Supremos agrupados bajo la denominación de “Siete Surcos”, serán retomados en La ley de Reconducción Comunitaria que modifica varios artículos de la Ley 1715, sin embargo el D.S. 28736 reconoce la necesidad de continuar con el proceso de saneamiento, lo que se establecerá como ampliación del plazo que debía vencerse el 2006, según la Ley INRA, en la ley de Reconducción Comunitaria, que señala como plazo final del saneamiento el año 2013. En términos generales, la Ley 3545, modifica y amplía la Ley INRA en lo referente a: las definiciones de la Función Económico Social, se modifica la conformación de la CAN, incorporando al CONAMAQ, CONGABOL y FNMCIO-BS, incorpora como causal de reversión la conservación de la biodiversidad, excluye el pago de impuestos como prueba de cumplimiento de la FES, agiliza la inscripción de la propiedad expropiada en el Registro de Derechos Reales al no requerir escritura pública, bastando con la resolución del INRA, se incluye como finalidad del saneamiento la reversión de predios con título exento de vicios que no cumplan la FES, se compatibiliza el principio de la FES con el art. 166 de la CPE, se dispone que todas las tierras fiscales disponibles serán dotadas a favor de los pueblos y comunidades indígenas campesinas y originarias, sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente, privilegiando la propiedad colectiva de las tierras. Se instituye que los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, y del mismo modo en caso de copropietarios mujeres y hombres, inscribiendo primero el nombre de la mujer. Por otro lado la CPE, en su artículo 398 establece la extensión máxima de la propiedad agraria, aunque solamente con carácter para lo venidero y no retroactivamente. Esto constituye, junto a la normativa interna y reglamentos del INRA e instituciones conexas, el marco legal general para el cumplimiento de las políticas agrarias de modificación de la tenencia y acceso a la tierra. Uno de los problemas del saneamiento está vinculado a la forma de titulación que establece la disyuntiva entre la propiedad colectiva o la propiedad individual, con marcada orientación hacia la titulación comunitaria, puesto que se señala que las tierras fiscales se dotarán exclusivamente en forma colectiva. Esto que evidentemente pone candado a la distribución indiscriminada de tierras fiscales a favor de personas individuales, como ocurrió anteriormente, también posee otra faceta, cuando se aplica a la situación de las Tierras Altas, donde coexisten la propiedad individual y colectiva. Es en estas regiones, donde la titulación colectiva no ha tenido tanto éxito, y más bien han surgido voces para introducir la titulación “mixta” (individual y colectiva). (Chumacero (coord.) Reconfigurando Territorios. Reforma Agraria, control territorial y gobiernos indígenas de Bolivia, Fundación Tierra, 2010). Otro problema es que los mecanismos técnicos, administrativos y económicos para la efectivización del saneamiento no se han modificado sustancialmente de manera positiva, de forma que se superen los obstáculos que dieron lugar al avance sumamente lento y pesado del proceso. A esto se añade, que el saneamiento como proceso en sí mismo, se caracteriza por ser muy costoso y de mucha complejidad. Por otro lado, quizá lo más importante, el saneamiento aunque ha permitido la titulación a favor de pueblos y comunidades indígenas, no garantiza por sí mismo la modificación de la distribución de tierras en el país, especialmente en el oriente boliviano, donde un porcentaje mayoritario corresponde a la gran propiedad agraria para la producción capitalista.

BIBLIOGRAFÍA

- Bojic Bultrini, D. bajo la supervisión técnica de Vidar, M. y con la valiosa contribución de Knuth, L. *Guía para legislar sobre derecho a la alimentación*. FAO. Roma, 2010.
- Lorenzo Cotula, Moussa Djiré y Ringo W. Tenga. *Right to food and Access to natural resources*. FAO. Roma, 2011.
- Vía Campesina y FIAN Internacional. *Comentario sobre política de tierras y desarrollo del Banco Mundial*. Campaña Global por la Reforma Agraria. Abril de 2004.
- Banco Mundial. *Informe y documento de posición. Política de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Washington, 2003.
- FAO. *Carta Campesina o Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria 1979*. Roma, 1979.
- FAO. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. ICARD. C/2006/REP. Porto Alegre, 2006.
- GRAIN. *El proceso de acaparamiento de tierras por seguridad alimentaria y negocios en el 2008. Documento de análisis*. Octubre 2008.
- FIAN Internacional. *Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las directrices de la FAO sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales*. Documento. Heidelberg, Marzo 2011.
- AG de Naciones Unidas. *Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales*.
- FAO. Herrera, A. y Guglielma da Passano, M. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra, Manuales sobre tenencia de la tierra,* No. 2, Roma, 2006. Y, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre la tenencia de la tierra*, No. 3. Roma, 2003.
- FAO. *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9, p. 3. Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*. Roma. 2007.
- Knight, R. S. *Statutory recognition of customary land rights in Africa. An investigation into best practices for lawmaking and implementation*. Legislative study. FAO. Roma, 2011.
- Osman Alhassan. *Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia en Ghana. Algunas consideraciones para la mejora*. CIRADR. Instituto de estudios africanos de la Universidad de Ghana. 2006.
- CIRADR. *Políticas y prácticas para mejorar el acceso a la tierra y seguridad en la tenencia en Etiopía*. Action Aid Etiopía. Enero 2006.
- COCOCH y Red SARA. *Propuesta de Ley de Reforma Agraria. Presentada al Congreso*. Honduras, Febrero 2008.
- Alianza ADRI. *Proyecto de Ley de Desarrollo rural integral*. Guatemala, 2006.
- Ruiz Arrieta, G. *Estudio sobre políticas agrarias en Bolivia para la Soberanía Alimentaria*. Veterinarios Sin Fronteras, CRB y Mundubat. 2010.

JURISPRUDENCIA

- *Sesana, Setlhobogwa and Others v. Attorney General, High Court • of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].*
- *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.*
- *Attorney General v. Akonaay, Lohar and Another, (1997) TLR 80 [Tanzania)*
- *SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001*
- *Instrucción de la Directora General de Fiscalía del Ministerio Público (MP) para los fiscales a nivel nacional "sobre la posición a asumir por parte de los agentes del M.P. en relación a las medidas sustitutivas en presuntos delitos de usurpación". Este circular del agosto 2008*

LEGISLACIÓN

- *Tanzania .Ley de tierras aldeanas de Tanzania 1999. (The villaje land act 1999)*
- *Angola. Ley 9 – 04 de 9 de diciembre de 2004 sobre tierras. (Land Act 2004)*
- *Mozambique. Ley 19/97 de 1 de octubre de 1997. Ley de Tierras.*
- *Uganda. Ley de Tierras (nº 16/97) de Uganda. (Land act 1997)*
- *Botswana. Tribal Land Act. (nº 59) 1968 y correcciones de 1979 y 1993 (land board)*
- *Zimbabue. Ley 15/2000 de 7 /11 de concesión de tierras del año 2000*
- *Sudáfrica. Nº 11 de 2004 Cmomunal Land Rights Act 2004*
- *República Dominicana. ley 5879 de 27 de julio de 1962 que crea el Instituto Agrario Dominicano*
- *República Dominicana. Código Agrario. 27 de julio de 1972.*
- *Venezuela. Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola. 2006 de 4 de noviembre*
- *Honduras. Decreto 18. 2008. Decreto de Mora*
- *PANAMA. Ley 59 de 8 de octubre que crea la Administración de Tierras de Panamá*
- *Bolivia. Ley N° 3545 de 28 de 28 de noviembre de 2006 "Modificación De La Ley Nº 1715 Reconducción de la Reforma Agraria"*

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VII. ACCESO Y CONTROL SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS Y FITOGENÉTICOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. PROCESO DE RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE ACCESO LOS RECURSOS GENÉTICOS SOBRE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN 4

2. LOS DERECHOS E LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL TRATADO INTERNACIONAL SOBRE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA 17

3. LEYES Y POLÍTICAS DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS 21

3.1 PANORAMA GENERAL DE RECONOCIMIENTO POR PAÍSES Y CONTINENTES DE LSO DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL ITPGRAF

3.2 LEYES DE SEMILLAS

3.3 LEYES DE BIODIVERSIDAD

3.4 EL PROCESO DE REGULACIÓN SOBRE SEMILLAS ORGÁNICAS

**Nota. A lo largo de este capítulo se manejan dos conceptos. Por un lado, los Derechos de los Agricultores y Agricultoras y, por otro lado, los Derechos Campesinos. Cuando hablamos de Derechos de los Agricultores y Agricultoras nos referimos al concepto recogido en el Art. 9 del Tratado de Recursos Fitogenéticos que desarrolla los derechos derivados del reconocimiento de la labor de reproducción, mejora y conservación que ha realizado el campesinado a lo largo de la historia, concretándolos en el derecho a participar en los beneficios derivados de ello, a usar y conservar estos recursos y, a participar en la toma de decisiones y ser consultado sobre ellas. Por otra parte, Derechos Campesinos es un concepto mucho más amplio introducido y defendido por la Vía Campesina y que engloba otros elementos de la soberanía alimentaria.*

En este tema más que en ningún otro el proceso político se mueve entre el reconocimiento y protección de los recursos fitogenéticos como bien de la humanidad y su privatización y mercantilización como fuente inagotable para el enriquecimiento de unas pocas empresas. Se libra una batalla política internacional que da como resultado un marco contradictorio.

Para poder adentrarnos en este tema es crucial la consideración de los recursos fitogenéticos en toda su enorme potencialidad. Desde la aparición de la vida en la Tierra, hace unos 4.000 millones de años, el fenómeno evolutivo ha originado una enorme diversidad de especies e individuos que se han adaptado a las diferentes condiciones del planeta. Esta variabilidad genética acumulada resulta esencial para el equilibrio del sistema y constituye la diversidad biológica o biodiversidad.

Sin embargo, sólo recientemente se ha reconocido en foros internacionales el valor intrínseco de la diversidad biológica y sus componentes. Este valor comprende aspectos ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educacionales, culturales, recreativos y estéticos.

La expresión biodiversidad agrícola tiene un significado amplio que incluye todos los componentes de la biodiversidad relativos a la alimentación y la agricultura, así como los demás componentes que constituyen el ecosistema agrícola. Es decir que comprende las variedades y la variabilidad de animales, plantas y microorganismos a nivel genético, de especies y de ecosistemas, que son necesarios para mantener las funciones principales, estructura y procesos de los agro ecosistemas.

Dentro de este conjunto, los "recursos fitogenéticos" (RRFF) comprenden la diversidad genética correspondiente al mundo vegetal que se considera poseedora de un valor real o potencial para el presente o el futuro de la alimentación humana y animal.

Bajo esta definición se incluyen normalmente los materiales de reproducción sexual o de propagación agámica de las siguientes clases de plantas: variedades cultivadas (cultivares) utilizadas actualmente y variedades en desarrollo, cultivares que ya no se utilizan o están en desuso, variedades tradicionales (variedades locales) especies silvestres parientes próximas de los cultivos y, por último, estirpes genéticas especiales, entre ellas las líneas y mutantes selectos de los fitogenetistas.

Pero además, a partir del desarrollo de la biología molecular, con independencia de su uso, este concepto debería ampliarse a cualquier material genético, es decir portador de unidades funcionales de la herencia, susceptible de ser utilizado en el mejoramiento genético de los cultivos.

Los RRFF son un patrimonio de la humanidad de valor incalculable ya que son esenciales para la adaptación a los cambios imprevisibles del medio ambiente, particularmente a la luz del Cambio Climático Global, y para la provisión de las necesidades humanas futuras. Por otra parte, su pérdida significa un proceso irreversible que supone una grave amenaza para la estabilidad de los agroecosistemas, el progreso agrícola sostenible y la soberanía alimentaria del mundo.

Sin embargo, se están destruyendo los hábitats y ecosistemas naturales a un ritmo de más de 100 millones de hectáreas por año. Más de 31.000 especies vegetales y animales están amenazadas de extinción y cada semana desaparece por lo menos una variedad de animales, una situación sin precedentes desde la extinción de los dinosaurios hace 65 millones de años. Adicionalmente, muchos sistemas agrícolas tradicionales que constituyen todavía la base de la soberanía alimentaria para comunidades rurales y campesinas de todo el mundo, y que han contribuido a mantener una biodiversidad clave para la supervivencia del planeta, corren el riesgo de desaparecer debido a fenómenos globales como el cambio climático, el éxodo rural y la rápida urbanización o la misma selección mercantil de los cultivares potencialmente beneficiosos.

La conservación, caracterización y utilización sostenible de los RRFF es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la agricultura, contribuyendo así a la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza rural. Asimismo, dado que constituyen la materia prima indispensable para el fitomejoramiento representan un recurso estratégico para el desarrollo soberano de los países, que se encuentra crecientemente acorralado por los intrincados sistemas de propiedad intelectual que han venido y continúan estableciéndose.

1. PROCESO DE RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE ACCESO SOBRE LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

El reconocimiento de la erosión genética como una amenaza importante para la agricultura y la producción de alimentos tiene lugar en los años 50, cuando la modernización agrícola comienza a alcanzar las regiones del planeta con mayor biodiversidad. A partir de entonces se comenzaron a impulsar medidas coordinadas para preservar el patrimonio filogenético y, en el ámbito internacional, la Reunión Técnica proyectada por la FAO en 1961, “Plant Exploration and Introduction”, puede considerarse el punto de partida.

Sucesivas actividades y reuniones promovidas por esta agencia de las Naciones Unidas (ONU) establecieron las directrices para encarar los problemas técnicos relacionados con la recolección, conservación, caracterización y evaluación del germoplasma, así como su disponibilidad y utilización sostenible, entre otras cuestiones relativas a los RRFF. Hoy en día, la mayoría de los países son conscientes del grave problema que supone la erosión genética y de la urgente necesidad de tomar medidas, tanto técnicas como políticas, para preservar y utilizar racionalmente la diversidad aún existente.

Hasta mediados del siglo XX los componentes más estudiados de la biodiversidad eran las especies y los ecosistemas. Sin embargo, con los progresos de la tecnología en el campo del aislamiento y caracterización estructural y funcional del material genético (genómica y protónica respectivamente), han surgido nuevos bienes y servicios y la biodiversidad en general, y los recursos genéticos (RRGG) en particular, se constituyeron en la fuente de valiosos insumos moleculares. Actualmente, numerosos compuestos bioquímicos, secuencias de ADN y

germoplasma son utilizados en diferentes procesos de la industria biotecnológica, como son, entre otros, el desarrollo de cultivares mejorados, insumos agrícolas, fármacos, colorantes y aditivos. En consecuencia se ha expandido el campo de interés relativo a los RRFF a nuevas dimensiones como el derecho, la economía y la sociología. Es así como se plantea el desafío de diseñar políticas nacionales e internacionales adecuadas y surge la necesidad de regular los derechos de propiedad, uso y aprovechamiento de los RRGG de la biodiversidad, de su información y de sus productos derivados.

En los años 70 se construyeron bancos de germoplasma en todo el mundo para conservar millones de muestras de plantas ex situ. Particularmente, los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (IARCs, por sus siglas en inglés, hoy Centros para las Cosechas del Futuro) del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés) mantienen unas 600.000 muestras en bancos de semillas y colecciones de campo bajo los auspicios de la FAO[1], y ofrecen un acceso facilitado a las mismas a la comunidad científica internacional. Sin embargo, muchas de las colecciones de los más de 1.300 bancos de germoplasma existentes se están deteriorando severamente; al mismo tiempo que la conservación en condiciones naturales o in situ de variedades locales se ve amenazada por la sustitución por cultivares modernos y las especies silvestres sufren la degradación o desaparición de sus hábitats.

REGIONES	ACCESIONES		BANCO GERMOPLASMA	
	Número	%	Número	%
África	353.523	6%	124	10%
América Latina y Caribe	642.405	12%	227	17%
América del Norte	762.061	14%	101	8%
Asia	1.533.979	28%	293	22%
Europa	1.934.574	35%	496	38%
Cercano Oriente	327.963	6%	67	5%
Total (regiones)	**5.554.505**	**100%**	**1.308**	**100%**
CGIAR	593.191		12	
Total mundial	**6.147.696**		**1.320**	

Fuente. Estado Mundial de los RRFF. FAO. 1996.

[1] *Estado Mundial de los Recursos Fitogenéticos. 1996. Documento informe elaborado por la FAO para presentarse ante la Conferencia de Leipzig.*

En 1979 la Conferencia de la FAO fue también el primer foro del sistema de la ONU que mantuvo debates sobre políticas y cuestiones socioeconómicas, jurídicas y éticas relativas a la conservación, la propiedad y la disponibilidad de los RRGG. Entre tanto y, a partir de un fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos (EE.UU.) en el famoso caso Diamond vs Chakrabarty (1980), se abrió la posibilidad de patentamiento sobre la materia viva: cualquier organismo alterado por intervención humana es susceptible de ser patentado en ese país. Interpretaciones posteriores extendieron la patentabilidad a genes y secuencias de ADN, siempre que reúnan los requisitos de novedad, "altura inventiva" o "no obviedad" y aplicación industrial, y sean exhaustivamente caracterizados.

Los espacios internacionales desde los cuales se abordaron estos temas son muy diversos y responden a lógicas diferentes.

Conferencia sobre Desarrollo Sostenible		Organización Internacional para la agricultura y la alimentación	Organización Mundial del Comercio	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
Convenio sobre Diversidad biológica	Protocolo de Cartagena	Tratado Internacional de recursos fitogenéticos para la agricultura y alimentación	Tratado de Derechos de propiedad intelectual compatibles con el sistema de comercio	Tratado de cooperación en materia de patentes
Derecho de los estados sobre sus recursos naturales	Seguridad biotecnológica	Marco jurídico internacional que reconoce la necesidad de conservar, caracterizar y utilizar sosteniblemente los RRFF y perfila un principio de soberanía de los estados sobre sus recursos naturales incluido el patrimonio genético.	Sistema homogéneo de acceso a los derechos sobre la propiedad intelectual	Armonizar los sistemas legales de patentes
Reconocimiento de los recursos genéticos como patrimonio común	Organismos vivos modificados propiedad de las empresas	Reconoce los derechos de los agricultores y agricultoras del mundo	Posibilidad de obtener derechos, patentes y registros sobre procesos orgánicos y organismos vivos	Comité Intergubernamental sobre propiedad intelectual, recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclore
Acceso y distribución de los beneficios	Protección de los beneficios y principios de precaución	"Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios"	Privatización y mercantilización de los procesos de la vida. Flexibilidad respecto al procedimiento para los organismos modificados y los cultivares	Desarrollo de los derechos sobre conocimientos ancestrales e informales

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de documentos

Evolución y contenido de los acuerdos internacionales en la materia.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
1983. FAO	Conferencia de la FAO. Se aprueba el Sistema Global de la FAO para la conservación y utilización de los RRFF	-Se estableció el primer foro intergubernamental en la materia: la Comisión Intergubernamental de RRGG para la Agricultura. Hoy, bajo la denominación de COMISIÓN DE RRGG PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (CGRFA, por sus siglas en inglés) también incluye otros sectores de la agrobiodiversidad como los recursos pecuarios. La CGRFA facilita y supervisa la cooperación entre la FAO y otros organismos intergubernamentales y no gubernamentales competentes tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI). La relación entre la FAO y el CDB ha sido de colaboración y cooperación, habiéndose subrayado la necesidad de evitar duplicación de esfuerzos En este marco fue adoptado un acuerdo internacional no vinculante denominado "COMPROMISO INTERNACIONAL SOBRE LOS RRFF", supervisado por la CGRFA de la FAO. Este Compromiso fue el primer instrumento internacional amplio en la materia y se basaba en que los RRFF constituyen un patrimonio de la humanidad y, por lo tanto, su disponibilidad no debía ser restringida. Su objetivo era "asegurar la prospección, conservación, evaluación y disponibilidad, para el mejoramiento de las plantas y para fines científicos, de los RRFF de interés económico y/o social, particularmente para la agricultura". -Posteriormente, en 1989 y 1991 el Compromiso fue objeto de nuevas interpretaciones para ampliar su aceptación internacional. En las mismas se tendió a limitar el principio del acceso sin restricciones estableciendo que los derechos de los obtentores de cultivares y de las comunidades campesinas eran compatibles con el Compromiso Internacional, reafirmando los derechos soberanos de los países sobre sus RRFF y aclarando que acceso libre no significa necesariamente gratuito. Muchos países y comunidades proveedores de recursos biológicos y conocimientos asociados observaban que el acceso libre o facilitado a los mismos posibilitaba su posterior apropiación, a través de derechos de propiedad intelectual (DPI), por parte de corporaciones de los estados desarrollados (biopiratería y bioetnopiratería).
1991. Naciones Unidas	Convenio Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales. UPOV 91	La UPOV es una organización creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Es una organización intergubernamental independiente con 61 estados miembros (incluyendo a la Unión Europea), que se han adherido mayoritariamente a las Actas 78 (países del Sur) o a la más estricta Acta 91 (estados del Norte). El creciente número de miembros de la UPOV se debe en parte a la expansión de acuerdos comerciales bilaterales o regionales entre los EE.UU. y la Unión Europea con países en desarrollo. Estos acuerdos suelen exigir que se refuercen los DPI y se apliquen estándares internacionales, como por ejemplo en el Acuerdo de Libre Comercio entre los EE.UU. y Chile. Así, las negociaciones bilaterales están siendo utilizadas para elevar el nivel de protección de los DPI más allá de lo exigido por el Acuerdo sobre los ADPIC.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Los sistemas *sui generis* de DPI promovidos por la UPOV amparan solamente al material de propagación de los cultivares mejorados, a través de los denominados Derechos de Obtentor, y no a la biodiversidad vegetal en general. Además, a diferencia de las patentes, permiten el uso del germoplasma protegido como fuente de variabilidad para el desarrollo por terceros de nuevos cultivares, mediante la "exención o privilegio del fitomejorador". -Lo que pretende el texto de este convenio es convertir los derechos de los pequeños productores y productoras, y agricultores y agricultoras que conservan año con año su semilla para sembrarla al siguiente ciclo en lo que se denomina en su texto "privilegios". Es decir, no sanciona abiertamente la conservación de semillas, pero sí, de alguna forma protege a las patentes de semillas en el sentido que, los agricultores y agricultoras que re-usen la semilla, solo tendrán el "privilegio" de hacerlo en el siguiente ciclo. -El convenio mencionado abre la posibilidad de que, en los sistemas nacionales de registro de patentes de los países, pueda darse la inscripción de patentes de plantas o de otros organismos vivos, con solo hacer algunas modificaciones tecnológicas que incluso ya sean práctica cotidiana de los productores pequeños y campesinos o indígenas. Este convenio lesiona fuertemente los acuerdos logrados a través del Convenio de Diversidad Biológica en el sentido de que, es prioridad la conservación de la biodiversidad de los países, pues promueve la mercantilización de la misma a través de las patentes. -El convenio establece la posibilidad de que cada país puede determinar el privilegio del agricultor o agricultora siempre que esté dentro de los límites razonables. En función de esta excepción por ejemplo Japón solo pone restricciones a los agricultores y agricultoras a guardar y sembrar semillas de 23 especies y EEUU limita el derecho a guardar semillas solo en la cantidad que el agricultor necesite para sembrar sus fincas.
1992. Naciones Unidas	Cumbre de Río 1992. Convenio de Diversidad Biológica. Entra en vigor en el año 1993	-La Convención reconoció expresamente el derecho soberano de los estados nacionales sobre sus recursos naturales. Este derecho implica, a su vez, el deber de regular la utilización, manejo y aprovechamiento de tales recursos dentro de los territorios nacionales y establecer las bases para su intercambio en el ámbito internacional, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. -Los requisitos generales establecidos sobre el acceso a los RRGG son los siguientes: 1. Los Estados Parte deben procurar condiciones para facilitar el acceso, siempre que sea para usos "ambientalmente adecuados".

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		2. Se exige el Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) del Estado Parte que proporciona los recursos, a menos que éste determine otra cosa. El acceso debe concretarse en Condiciones Mutuamente Acordadas (CMA), lo que implica una negociación entre el usuario (ya sea un particular, una empresa o un instituto de investigación) y la autoridad competente del país proveedor y otras posibles partes involucradas. Este aspecto de las CMA está estrechamente vinculado con los derechos soberanos de los Estados sobre sus RRGG y con el régimen de propiedad de los mismos en cada país (pública, privada o comunitaria). 3.Las Partes deben procurar promover y realizar investigaciones con la participación efectiva del Estado que proporciona los recursos, de ser posible en su territorio, y acordar la distribución justa y equitativa de los resultados y los beneficios derivados de la utilización comercial o de otro tipo de las tecnologías desarrolladas. 4.Debe asegurarse el acceso y la transferencia de la tecnología que utilice recursos de la biodiversidad, incluida la protegida por patentes y otros DPI, a los países en vías de desarrollo, Parte del CDB, que suministran los RRGG. Sin embargo, estas disposiciones alcanzan sólo a los RRFF existentes en condiciones in situ u obtenidos a través del CDB, por lo que la mayor parte de las accesiones mantenidas en los bancos mundiales de germoplasma quedaron excluidas. Asimismo, el CDB no se aplica a los RRGG de Estados que no son Parte del mismo (como los EE.UU.) ni a aquéllos que fueron adquiridos antes de su entrada en vigor Uno de los avances más importantes de la Conferencia de las Partes en su octava reunión (Curitiba, marzo de 2006) fue la adopción de un marco estructurado y cronológico para proseguir la negociación de un régimen internacional sobre el acceso a los RRGG y la distribución de los beneficios. Así, se encargó al Grupo de Trabajo ad hoc de Composición Abierta que completara su labor antes de la décima reunión de la Conferencia prevista para 2010 y, entretanto, se adelantó en la definición de una suerte de "certificados de origen" que garanticen que un producto obtenido a partir de RRGG ha seguido un procedimiento legal desde el principio. En enero de 2007 el grupo técnico reunido en Lima llegó a importantes acuerdos para la creación de un esquema de certificación global que permita identificar la procedencia de los RRGG con el fin de evitar su apropiación indebida. La iniciativa, que incluye los conocimientos tradicionales asociados, se basa en que cada país poseedor de RRGG daría su CFP para la movilización y utilización de sus recursos fuera de sus fronteras a través de la emisión de un certificado que gozaría de reconocimiento internacional. Dicho certificado incluiría información que posibilitaría la identificación y seguimiento de los RRGG durante toda su vida útil. La propuesta también prevé la posibilidad de negociar contratos de beneficios para las comunidades que usan tales recursos tradicionalmente y será presentada en octubre 2011 en la novena reunión de las Partes del CDB a realizarse en Montreal, Canadá.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		Con esta herramienta se aspira a que los países en desarrollo reciban regalías por la utilización de sus RRGG por parte de las industrias multinacionales de fármacos y cosméticos. Los países que más han forzado las negociaciones para acelerar la sanción de la normativa internacional han sido los latinoamericanos, africanos y asiáticos, poseedores de abundantes RRGG demandados por corporaciones industriales para el desarrollo de nuevos productos, muchas veces basados en conocimientos tradicionales de comunidades indígenas o locales. -***Derechos de los pueblos indígenas.*** Por otro lado, la propiedad y el manejo de la diversidad biológica por parte de comunidades indígenas y locales, con sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales, son de gran importancia para su conservación y utilización sostenible. Los derechos e intereses de estas comunidades deben considerarse en la regulación del proceso de acceso, tanto para la obtención del CFP, como en la negociación de las CMA y en la distribución de beneficios monetarios y no monetarios. No obstante, las comunidades y pueblos indígenas hacen hincapié en que se reconozcan sus derechos sobre territorios y conocimientos tradicionales, así como su derecho a la autodeterminación, como condición previa para abordar el acceso a los RRGG. Para fortalecer los lazos entre el patrimonio agrícola y cultural, la FAO lanzó en 2002 la iniciativa de los Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM), un programa mundial para la conservación y la gestión sostenible de sistemas agrícolas originales.
1995. OMC	Acuerdo sobre aspectos relacionados con el derecho de propiedad intelectual relacionados con el comercio	-Los estados miembros tienen la obligación de establecer mecanismos legales de protección intelectual para todas las tecnologías, incluyendo los organismos vivos modificados (OVM) por el ser humano, siempre que esas invenciones sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. -Se recoge las bases del registro de patentes abriendo la posibilidad de privatizar determinados recursos fitogenéticos cambiando así su consideración natural. -El acuerdo permite cierta flexibilidad. Así, los microorganismos modificados deben ser incluidos en los regímenes de patentes, en tanto los cultivares mejorados pueden ser protegidos por patentes o por un régimen sui generis eficaz, tal como los acordados en las convenciones de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Sin embargo, la aplicación del acuerdo ha forzado a muchos países a establecer derechos de propiedad sobre un aspecto que antes no era considerado de tal modo. -EEUU defiende que se suprima la flexibilidad y que plantas y animales sean patentados en todos los países de la OMC.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Un número importante de países en desarrollo han presentado una serie de propuestas al Consejo de los ADPIC sobre la protección del conocimiento tradicional (como innovación informal), pidiendo que se garantice su aplicación en armonía con el CDB. Esto se lograría haciendo obligatorio divulgar el origen de los RRGG y los conocimientos tradicionales utilizados, aportar pruebas del CFP, así como distribuir justa y equitativamente de beneficios. Más recientemente, otro grupo de países ha presentado una 'lista recapitulativa' de cuestiones sobre los ADPIC y el CDB, con el objetivo de facilitar un debate orientado hacia la obtención de resultados concretos. Esa lista incluye, entre otras, cuestiones relativas a la revelación del origen/ fuente/procedencia legal del recurso biológico y los conocimientos asociados utilizados en las invenciones para las que se solicite protección. -Dentro de la OMC coexisten opiniones enfrentadas en cuanto al foro competente para continuar el estudio de una eventual protección de los conocimientos tradicionales. Por un lado, países industrializados tales como Australia, la Unión Europea y los EE.UU., abogan por hacer hincapié en la labor de la OMPI como el foro más apropiado, señalando que hay propuestas para modificar el "Tratado de Cooperación en materia de Patentes" (PCT8, por sus siglas en inglés) incorporándole la exigencia de la revelación del país de origen. Después está el grupo de países en desarrollo, que propone incorporar en el Acuerdo sobre los ADPIC una disposición que exija a los solicitantes de patentes, que hayan usado RRGG y conocimientos tradicionales, divulgar el origen de esos recursos y presentar pruebas de que han obtenido el CFP y cumplido las leyes nacionales sobre reparto de beneficios. Finalmente, países tales como Brasil y la India opinan que debería proseguirse la labor en paralelo en todos los foros competentes: CDB, UNCTAD, OMC, OMPI, PNUMA0 y otros, pues realizan actividades complementarias.
1996. FAO	Conferencia Internacional Técnica para los Recursos Fitogenéticos. Declaración de Leipzig	-Para la Conferencia se elaboró ***el primer informe sobre la situación de los RRFF en el mundo.*** -También se aprobó el ***Plan de Acción Mundial para la conservación y utilización sostenible de los RRFF para la alimentación y la agricultura***. El Plan de Acción Mundial proporciona un marco para las actividades de conservación in situ y ex situ de los RRFF, su utilización sostenible y el fortalecimiento de las instituciones y de la capacidad, mediante una mejor cooperación, coordinación y planificación. Tiene el propósito de orientar y catalizar la acción a nivel local, nacional, regional e internacional. Debido a la importancia de la utilización de los RRFF, el Plan insiste en la misma tanto como en la conservación, tratando ambos aspectos de modo integrado. La "utilización" hace referencia a una amplia gama de actividades que van más allá del fitomejoramiento científico, dado que los RRFF también se utilizan mediante el mantenimiento, el mejoramiento y el cultivo de variedades locales y la recolección de plantas alimenticias silvestres.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
2000. Naciones Unidas	En el marco del convenio de diversidad biológica, las Partes negociaron el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología	-Se trata del único tratado jurídicamente vinculante que proporciona un marco normativo internacional tendiente a crear un entorno para la aplicación de la biotecnología, reconociendo la importancia crucial de los centros de origen y de diversidad genética. El Protocolo tiene como objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de los OVM que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. -Así, se establecieron 2 conjuntos de procedimientos; 1.El de Acuerdo Fundamentado Previo (AFP) para los OVM destinados a su introducción deliberada en el medio ambiente, y 2. Un sistema simplificado para los productos derivados destinados al consumo como alimento humano o animal o al procesamiento. Ambos sistemas tienden a garantizar que los países receptores reciban información para decidir con fundamento si aceptan las importaciones de OVM. Las Partes se comunican esta información a través del Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, y pueden adoptar su decisión sobre la base de evaluaciones de riesgos basadas en criterios científicos y en el enfoque de precaución. Los procedimientos más rigurosos en materia de bioseguridad se refieren a los OVM que se tiene la intención de introducir en el medio ambiente. Estos incluyen las semillas, los peces vivos y otros organismos que tienen posibilidades de transmitir sus genes modificados a las generaciones sucesivas. -El exportador debe facilitar al país importador información detallada por escrito, en particular una descripción del organismo, antes del envío. Una autoridad nacional competente del país importador acusa recibo de esta información y autoriza explícitamente el envío (AFP) o indica las razones para rechazarlo.
		-Para los productos agrícolas derivados de OVM como los envíos a granel de maíz o soja, destinados a ser utilizados como alimento humano o animal o para procesamiento, en lugar de exigir la utilización del procedimiento de AFP, el Protocolo establece que los países que autorizan tales productos deben comunicar esta decisión a todas las Partes. De esta manera, se trata de limitar los costos adicionales para las personas productoras y exportadoras, al mismo tiempo que se asegura la transparencia del sistema de comercio internacional. -Las Partes también deben adoptar medidas para la gestión de los riesgos identificados para los OVM producidos y comercializados en el país, y deben seguir de cerca y controlar aquéllos que puedan surgir en el futuro. Para asegurar su eficacia a largo plazo, el Protocolo contiene también una serie de disposiciones que incluyen la creación de capacidad, la concienciación y participación del público y un mecanismo financiero.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-Asimismo, la tercera Conferencia de las Partes adoptó en 2006 una decisión sobre tecnologías de restricción de uso genético (TRUGs, conocidas popularmente como tecnología "terminator") reafirmando la necesidad de un enfoque de precaución sobre las mismas (moratoria). En vez de prohibir la continuidad de las investigaciones en este sentido, se alentó a continuar las investigaciones, evaluar los potenciales impactos de las TRUGs, con especial consideración de las comunidades indígenas y locales, y se exhortó a respetar el conocimiento tradicional y los derechos de los agricultores a la preservación de las semillas bajo cultivo tradicional. También se consideró la importante demanda de creación de capacidad sobre este tema y se exhortó a reforzarla.
2000. OMPI	Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore	-Paralelamente, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), un organismo especializado de la ONU con el mandato de estimular la actividad creativa y promover la protección de la propiedad intelectual, comenzó a desarrollar una serie de actividades para explorar la necesidad de protección de las variedades criollas, el conocimiento tradicional y su papel en el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades indígenas y locales. Este Comité logró aprobar una serie de derechos reconocidos a los pueblos que han mantenido y conservado variedades locales. Sin embargo, se ha señalado que prácticamente no hay ninguna experiencia en la implementación y manejo de tales derechos y que la extensión en que una variedad local o conocimiento tradicional, con propietarios identificables, pueda haber sido usado en el desarrollo de nuevas tecnologías, el cálculo de la contribución exacta de los mismos, el monitoreo de las ventas y el cobro de regalías apropiadas puede ser altamente problemático. De manera similar, el grado en que las variedades de los agricultores y agricultoras puedan ser identificadas, registradas y comercializadas todavía debe ser evaluado.
2001. FAO	Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la alimentación y la agricultura	-En todo este movimiento global, la UNCTAD solicitó que se fortaleciera el SISTEMA GLOBAL de la FAO, se compatibilizara el COMPROMISO INTERNACIONAL con el CDB y se considerara el tema de los "DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS" (farmers' rights). Tales derechos se fundamentan en la contribución pasada, presente y futura del campesinado y de las pequeñas comunidades de todas las regiones del mundo, y muy especialmente de las zonas de origen de la diversidad agrícola, a la conservación y desarrollo de los RRFF. -En 1993 quedó establecida la necesidad de iniciar negociaciones internacionales para adaptar el Compromiso sobre los RRFF al CDB, examinar el acceso a los RRFF en condiciones acordadas internacionalmente, incluyendo las colecciones de germoplasma no comprendidas en el Convenio, y analizar la cuestión de la aplicación de los Derechos de los Agricultores. -Las discusiones comenzaron en 1994 y culminaron, después de 7 años de difíciles negociaciones, en noviembre en 2001 con la aprobación del "TRATADO INTERNACIONAL SOBRE LOS RRFF PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA" (ITPGRFA, por sus siglas en inglés) por 116 votos a favor, 2 abstenciones (EE.UU. y Japón) y ninguna oposición. El ITPGRFA entró en vigor el 29 de junio de 2004.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-El tratado vincula directamente la conservación de los RRFF, los DPI, la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria, una novedad en el derecho internacional que podría tener repercusiones significativas y ya está generando acalorados debates. Por esto precisamente, la aplicación del tratado se ha convertido en un campo de batalla durísimo donde la industria de las semillas está tratando de matizar las interpretaciones en su beneficio. No obstante el tratado contiene elementos interesantísimos que naturalmente deben ser peleados y vigilados por las organizaciones sociales y campesinas del mundo. -Es el primer tratado internacional que proporciona un marco jurídico internacional que reconoce la necesidad de conservar, caracterizar y utilizar sosteniblemente los RRFF y perfila un "SISTEMA MULTILATERAL DE ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS". Se trata de un sistema novedoso que regula el acceso y el reparto de beneficios relacionados con los RRFF de una serie de cultivos alimentarios y especies forrajeras, siempre que estén bajo la administración y el control de las Partes y sean de dominio público. El Sistema contempla: -el intercambio de información, en particular sobre la caracterización, evaluación y utilización; -la transferencia de tecnología y el acceso a ésta, incluyendo el acceso a variedades mejoradas y material genético obtenido, aunque respetando los correspondientes DPI; -la creación de capacidad a nivel local, particularmente a través del establecimiento y/o fortalecimiento de programas de enseñanza científica y técnica en los países en desarrollo; -la distribución de los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la comercialización. -Por primera vez, un tratado jurídicamente vinculante reconoce la innovación colectiva en la que se asienta la agricultura mundial. En su consideración de los Derechos de los Agricultores se respalda claramente la facultad de utilizar sus semillas: "nada de los dispuesto en este artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores y agricultoras a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda" (Art. 9 del ITPGRFA). De este modo se aspira a lograr un contrapeso a los derechos de protección de la propiedad intelectual que exigen la industria y los países industrializados para los cultivares modernos. Sin embargo, el Tratado Internacional no se pronuncia en cuanto a los derechos de los agricultores sobre sus propias variedades, ya que el reconocimiento de la contribución de los mismos no incluye derechos de propiedad. Asimismo, sugiere directrices generales en cuanto al alcance de los derechos que deben ser objeto de

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		protección, aunque se describen vagamente y su implementación queda reservada a los Estados nacionales. Los aspectos contemplados son: -La protección de los conocimientos tradicionales de interés para los RRFF. -El derecho a participar equitativamente de los beneficios derivados de la utilización de los RRFF. -El derecho a participar en la toma de decisiones a nivel nacional sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los RRFF. -También se definen las obligaciones de las Partes respecto a la conservación y uso sostenible de todos los RRFF. Asimismo, las colecciones más importantes de genes de los principales cultivos alimentarios y forrajeros, que incluyen más de 600.000 muestras bajo custodia del CGIAR, pasarán a ser reguladas mediante el Tratado Internacional y recibirán apoyo para su conservación a largo plazo. -El componente central del ITPGRFA es el Sistema Multilateral que se aplica a una lista de 35 cultivos alimentarios y 29 especies forrajeras, que representan la mayoría de los cultivos de los que dependen los países, aunque notoriamente se ha excluido, por ahora, a la soja y al tomate. El Sistema Multilateral se basa en el principio del fácil acceso e intercambio a una amplia gama de RRFF, y en un reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los mismos. Así, los fitomejoradores, los agricultores y las instituciones de investigación, públicas y privadas, tendrán un acceso sencillo y garantizado a estos recursos en igualdad de condiciones. -Mientras el CDB establece que los gobiernos nacionales tienen la autoridad de regular el acceso a sus RRGG a través de un CFP y CMA con las contrapartes, los miembros del Tratado Internacional acuerdan que el acceso a una lista determinada de RRFF se hará a través de requisitos y condiciones mutuamente convenidas a nivel internacional y traducidas en un "Acuerdo de Transferencia de Material" (MTA, por sus siglas en inglés) estandarizado. Así, el Sistema Multilateral también contribuirá a reducir los costos del intercambio de material fitogenético entre países, ya que no será necesario el CFP ni alcanzar costosos acuerdos bilaterales en todos y cada uno de los casos. -El acceso facilitado será sólo con el fin de la utilización y conservación de los RRFF para la investigación, el mejoramiento y la capacitación, excluyendo aplicaciones químicas, farmacéuticas y otros usos industriales no relacionados con alimentos o forrajes. Los receptores de los RRFF no podrán reclamar ninguna forma de protección de la propiedad intelectual o de otra índole que limite el acceso facilitado a esos recursos, o sus partes o componentes genéticos, “en la forma recibida” del Sistema Multilateral, cuestión cuya interpretación será muy importante en la futura aplicación del Tratado. Esto evitará, entre otras cosas, la apropiación de estos recursos por parte de grandes grupos económicos a través de Derechos de Obtentor o patentes de utilidad.

ORGANISMO	CONVENIO O ACUERDO	CONTENIDO
		-En el caso que se desarrollen y comercialicen cultivares mejorados con material incluido en el Sistema Multilateral, limitándose simultáneamente su uso para investigación y mejoramiento posteriores a través de DPI, se prevé el pago de un porcentaje de los beneficios a un fondo fiduciario destinado a mejorar la conservación y el uso sostenible de los RRFF, en tanto no se establezcan las correspondientes excepciones en el respectivo marco nacional. En todos los otros casos, los usuarios comerciales son "alentados" a realizar pagos voluntarios. La primera reunión del Órgano Rector del ITPGRFA se desarrolló en Madrid en junio de 2006. En la misma los Estados contratantes llegaron a acuerdos que permitirán hacer operativo el Tratado y beneficiarán tanto a los donantes de RRFF como a sus usuarios. De la reunión participaron cerca de 350 representantes de unos 120 países, más la Unión Europea, ya sea en calidad de Estados contratantes u observadores (caso de la Argentina y los EE.UU., que firmaron pero no ratificaron el ITPGRFA). En esta reunión se aprobó un modelo de MTA y se estableció una regalía del 1,1% de las ventas de semillas de las variedades comerciales que se deriven de material genético obtenido a través del Sistema Multilateral. Estos fondos se destinarán a proyectos, programas y actividades en beneficio de los países más pobres como parte de la estrategia de financiación del Tratado. Asimismo, el Órgano Rector aprobó un proyecto para que las colecciones de los Centros para las Cosechas del Futuro del CGIAR se conserven y estén disponibles de acuerdo con las disposiciones del Tratado, lo que se materializó con la firma de los documentos correspondientes el 16 de octubre de 2006, en coincidencia con la celebración del Día Mundial de la Alimentación. Además, los delegados aprobaron el proyecto de reglamento del Órgano Rector, que fija las normas que se aplicarán a sus reuniones futuras, e hicieron un llamado para que nuevos Estados se sumen a los 105 países más la Unión Europea que ya han ratificado el ITPGRFA. La primera reunión del Órgano Rector en la que se abordó el tema de los derechos de los agricultores fue en la de Roma del año 2007, posteriormente la reunión de Túnez del año 2009 desarrolló el mandato sobre el tema y abrió un proceso de consulta internacional sobre su reconocimiento y, finalmente, en la reunión de Bali del año 2011 se volcó la información disponible sobre el tema. En paralelo a esta reunión, tuvo lugar un Segmento Ministerial en el cual los Ministros de Agricultura responsables de la aplicación del Tratado a nivel nacional se comprometieron a ponerlo en práctica a través de la elaboración de las normas y programas específicos necesarios.

Fuente. Elaboración propia a partir de las Declaraciones, Tratados y documentos propios de las conferencias y cumbres citadas.

Un importante elemento de la estrategia de financiación del Tratado será el "FONDO MUNDIAL PARA LA DIVERSIDAD DE CULTIVOS" (Global Crop Diversity Trust), un fondo internacional para la conservación de la diversidad agrícola. El Fondo Mundial fue establecido en 2004 como organización internacional independiente, copatrocinada por el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI) y por la FAO.
El IPGRI es uno de los 15 Centros para las Cosechas del Futuro sostenidos por el CGIAR. La denominación actual del Instituto es Biodiversity International.

Su misión es garantizar, a perpetuidad, la conservación de las colecciones más importantes de material fitogenético, mantenidas en los bancos de germoplasma, y promover la disponibilidad y el empleo de esa diversidad biológica. Los recursos financieros para mantener esas colecciones suelen ocupar un lugar muy secundario en los presupuestos nacionales y, por consiguiente, los bancos de germoplasma pueden carecer de los recursos necesarios para garantizar el rejuvenecimiento y la caracterización de las accesiones. El Fondo Mundial proporcionará financiación constante para asegurar que las personas agricultoras y fitomejoradoras puedan servirse de las colecciones para mejorar los cultivos y reforzar la seguridad alimentaria. Para ello, se instituirá una dotación de recursos que se utilizará para sufragar permanentemente los gastos de manutención del material fitogenético de los principales cultivos del mundo.

Hasta el momento, 22 países han firmado el acuerdo de establecimiento y se han recaudado 60 millones de dólares de diversos donantes. Asimismo, el Fondo ha desembolsado las primeras subvenciones para sufragar algunos gastos claves para la creación de capacidad y mejoramiento de las colecciones identificadas como prioritarias durante la elaboración de las estrategias regionales y de cultivos. Las subvenciones para la conservación a largo plazo de colecciones prioritarias comenzaron a finales de 2006.

Los demás componentes de apoyo del ITPGRFA son el Plan de Acción Mundial, las colecciones ex situ de RRFF mantenidas por los centros del CGIAR y otras instituciones internacionales, las redes internacionales de RRFF así como el Sistema Mundial de Información sobre los RRFF, incluido el Informe sobre el Estado de los RRFF en el Mundo, cuya actualización se realizó en los años 2008-2009.

2. LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS RECONOCIDOS EN EL TRATADO DE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Podemos constatar como la evolución del marco normativo está siendo como en tantos otros temas un escenario de disputa. Existen obviamente muchas amenazas pero también existen oportunidades y algunas de ellas muy interesantes. Parece que de todas las oportunidades, la posibilidad de desarrollar el Art. 9 del Tratado de Recursos Fitogenéticos permitiría a las organizaciones sociales que luchan por la soberanía alimentaria hacer avanzar una estrategia global. El concepto de derechos del agricultor, reconocido internacionalmente en el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura se fundamenta en la idea de que los agricultores deben ser compensados por su contribución a la conservación y desarrollo de la biodiversidad agrícola durante siglos y, por consiguiente, a la seguridad alimentaria mundial, pero no solo, sino que los derechos encierran también la posibilidad de seguir usando estos recursos como siempre lo han hecho desarrollando una investigación y mejora sobre la base de la experiencia cotidiana campesina. Si el Art. 9 se interpreta por los gobiernos como una cuestión puramente patrimonialista por la cual los campesinos recibeN una compensación económica por esta conservación histórica sin que eso de nuevo revierta

en el interés común, abierto y libre, los derechos del campesinado habrán caído en la trampa de la mercantilización[2].

Los derechos del agricultor y agricultora son considerados potencialmente como uno de los principales medios para asegurar su participación en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos y para contrarrestar la expansión de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que fueron considerados una de las mayores amenazas a los derechos y prácticas de los agricultores de conservar, intercambiar y reutilizar semillas. El reconocimiento jurídico y la aplicación de los derechos del agricultor y agricultora en el plano nacional puede considerarse un medio crucial para la realización de la soberanía alimentaria ya que permite a los campesinos y campesinas vivir de la agricultura tradicional y fortalecer los sistemas agrícolas tradicionales. Esta potencialidad solo será real si los derechos de los agricultores y agricultoras son regulados en el marco de una política nacional por la soberanía alimentaria coherente y clara.

En el Artículo 9 del Tratado Internacional se reconoce la enorme contribución que han hecho y siguen haciendo las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo. Traslada a los gobiernos la responsabilidad de aplicar los derechos de los agricultores y agricultoras[3] y enumera posibles medidas para proteger y fomentar estos derechos:

- La protección de los conocimientos tradicionales en lo referente a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
- El derecho a participar de manera equitativa en los beneficios obtenidos de la utilización de recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura bien directa o indirectamente.
- El derecho a participar, a nivel nacional, en la toma de decisiones referentes a la conservación y la utilización sostenible de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

El Tratado Internacional reconoce asimismo la importancia de apoyar, también a través de una estrategia de financiación, los esfuerzos que realizan los agricultores y las comunidades locales e indígenas para la conservación y la utilización sostenible de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En esta estrategia tendrá prioridad la aplicación de los planes y programas acordados para los agricultores y agricultoras de países en desarrollo, especialmente los de los países menos desarrollados y con economías en transición, que conserven y utilicen de manera sostenible los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

El desarrollo del Art. 9 fue impulsado en una Resolución 6/2009 con el título "implementación de los derechos del agricultor" aprobada en la Asamblea del Tratado celebrada en Túnez en el año 2009 en la que tras un proceso de negociación final bloqueado por algunos países como Canadá se logró aprobar una resolución final que en el tema de los derechos de los agricultores establecía dos cuestiones:

- Impulsar a los países miembro a que revisen todas las medidas que afectan a los derechos de los agricultores y remuevan cualquier barrera que evite que guarden, intercambien o vendan semillas;

[2] Para conocer más sobre las opiniones críticas al concepto de derechos campesinos, se pueden leer varios artículos contenidos en la web de GRAIN. En concreto, y para este punto se recomienda "El tratado de semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores". Sedling en español. GRAIN. 2005

[3] Desde la página web del Tratado de Recursos Fitogenéticos se accede al elemento de derechos de los campesinos que nos permite entrar en una web especial donde se recoge todo el trabajo recopilado en este tema. www.farmersright.org

- Involucrarlos de lleno en talleres nacionales o regionales sobre sus derechos e informar sobre los resultados de ello en la próxima reunión del tratado de semillas, que ocurrirá en 18 meses

También en Túnez se encargó la realización de una consulta global sobre los derechos de los agricultores y agricultoras, liderada por Zambia y Noruega, cuyos resultados se debatieron en una Conferencia celebrada en Etiopía en el mes de noviembre de 2010. La resolución de la conferencia fue presentada en un informe y notificada al órgano rector en su cuarta sesión de marzo de 2011[4].

A pesar de ser una oportunidad, el Tratado debe corregir la orientación de su desarrollo y en este sentido está trabajando la Vía Campesina y las organizaciones aliadas en el IPC.

Para las organizaciones sociales especializadas en la materia y para las organizaciones indígenas el problema sobre los derechos de los agricultores y agricultoras no es tanto de concepto, como su ubicación y relación con el resto de las cuestiones que el Tratado regula.

En el punto de partida está el reconocimiento de los gobiernos que firman el tratado del papel fundamental que han jugado los campesinos y campesinas a lo largo de la historia en la conservación y mejora del material genético. A partir de este principio, que no es discutido en el tratado, se reconoce que los agricultores y agricultoras deben tener el derecho al acceso libre a este material para seguir haciendo lo que siempre han hecho y, por otra parte, recibir una compensación justa de la industria que se ha beneficiado de este conocimiento. En el transcurso de las negociaciones se fue modificando el sentido de lo recogido y de una declaración inicial clara respecto a este tema, se ha pasado a un artículo ambiguo en el que se dice que el Tratado no perjudicará los derechos de los agricultores y agricultoras en los países en los cuales siguen pudiendo ejercerlos libremente, que las empresas deberán transferir bien directa o indirectamente los beneficios a los agricultores y agricultoras y, que es responsabilidad de los estados la regulación de los derechos de los agricultores y agricultoras. A partir de este punto, el problema es que el resto del tratado establece una serie de normas y beneficios para las industrias de semillas desequilibrados con respecto a los derechos de los agricultores y agricultoras.

A falta de una buena regulación sobre los derechos de los agricultores y agricultoras, la idea planteada por el tratado de crear un "Sistema Generalizado y multilateral de Acceso a los Recursos Fitogenéticos" es buena, y la idea de un "Acuerdo Estándar de Transferencia de Material" también. De esta forma se crearía un sistema de acceso universal y libre. El Acuerdo implicaría para la empresa que accede al material el pago de un canon en función del beneficio a obtener. Este dinero iría a parar a un Fondo Global que se utilizaría para apoyar proyectos de campesinos y campesinas. Este sistema permitiría a las organizaciones campesinas poder acceder a material específico de este sistema, sin embargo las condiciones de este sistema general de acceso también han sido criticadas por las organizaciones sociales:

- El tratado solo abarca una lista limitada de cultivos, los principales, pero deja fuera una enorme cantidad de cultivares menores y de forrajes sobre todo de las zonas tropicales.

- Únicamente se facilita el acceso al sistema para conservación, investigación y mejora. En principio cualquier que pida materia a un fondo de este tipo es para estos fines, pero el problema es que solo se refiere a fines alimentarios, y deja fuera todos los usos industriales, e incluso para la elaboración de fibras haciendo del sistema un coladero para la industria interesada en la producción industrial de cualquier tipo o dejando fuera a los grupos campesinos para la producción de algodón, lino u otros productos.

[4] Ver Declaración de Bali. 2011 y desde luego todos los documentos y declaraciones elaborados por la Vía Campesina a lo largo de su desarrollo. En especial R 6/2011 Implementation article 9, farmer´s rights fourth session of ITOGRFA. Bali - Indonesia. March 2011.

Por último otra de las limitantes que establece el tratado para el ejercicio real de los derechos de los agricultores y agricultoras viene de las condiciones para la distribución de los beneficios. "La distribución de beneficios pecuniarios debe efectivizarse cuando se comercialice un producto que incorpore material del sistema –una nueva variedad vegetal, por ejemplo-. Pero eso obligaría únicamente en el caso de los productos que no se considere que estén "a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores". Esto significa que no hay una distribución obligatoria de los beneficios derivados de la venta de variedades contempladas dentro de los programas de los derechos de los obtentores vegetales, como el de la La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Únicamente los materiales patentados, y posiblemente híbridos o semillas similares para las cuales las líneas mejoradas se mantienen bajo régimen de propiedad, serán consideradas disparadores de la distribución de beneficios (Grain 2005)"[5].

Con todo lo anterior, la posición de la Vía Campesina y las organizaciones del IPC frente al desarrollo de esta posibilidad es vigilancia crítica y recelo a las verdaderas posibilidades.

Posición de la Vía Campesina y del IPC de cara a la reunión del Tratado en Bali. Indonesia

- El Tratado de la Semillas es el único tratado existente hasta la fecha que contempla los derechos campesinos, pero los estados no respetan estos derechos, mientras que sí respetan el derecho de propiedad industrial. Por eso, el Tratado debe dar prioridad a los derechos campesinos y éstos deben ser vinculantes. Deben ser aplicados en cada uno de los 127 países que ratificaron el Tratado.

- El Tratado debe prohibir toda forma de patente; protección de variedades y sus regalías sobre semillas que se reproducen los campos; así como toda otra forma de propiedad industrial sobre los seres vivos.

- La industria ha adquirido una inmensa deuda por apropiarse de nuestras semillas y por destruir la biodiversidad cultivada para reemplazarla por algunas variedades manipuladas. La industria debe pagar esta antigua deuda, pero esto no le da de ninguna forma el derecho de continuar apropiándose de las semillas.

- El Tratado propone el "reparto de los beneficios" de los derechos de propiedad industrial que reconoce. Las organizaciones campesinas rehúsan el reparto de beneficios porque no queremos derechos de propiedad industrial sobre las semillas.

- Exigen políticas públicas a favor de sistemas vivos de semillas campesinas, sistemas que estén en nuestras comunidades y bajo nuestro control. Estas políticas no deben promover las semillas no reproducibles, como los híbridos, sino que deben promover semillas reproducibles y locales. Estas políticas deben prohibir los monopolios, favorecer la agroecología y el acceso a la tierra y cuidado de los suelos. Estas políticas públicas también deben favorecer la investigación participativa en los campos de los campesinos bajo control de sus organizaciones y no de la industria.

- Los bancos centralizados de semillas no responden a las necesidades campesinas. Son museos de semillas para el beneficio de corporaciones biopiratas. Además en esos bancos nuestras semillas están amenazadas por contaminaciones genéticas y por los derechos de propiedad industrial. No podemos confiar en los gobiernos y el tratado para conservarlas. Nos negamos a entregar nuestras semillas a los bancos de genes del sistema

[5] *Incluso la Unión Europea dice que las patentes europeas no debería dar lugar a la distribución de beneficios puesto que la directiva europea correspondiente abre la puerta a las licencias obligatorias*

multilateral y de la industria mientras siga habiendo patentes sobre las plantas, sus genes o sus partes, u otro tipo de sistemas de derecho de propiedad industrial como la protección de obtenciones vegetales que exigen regalías sobre semillas reproducidas en los campos, mientras los transgénicos continúen existiendo.

- La privatización de semillas es una amenaza seria para nuestras semillas campesinas en África, Asia y América Latina. Pero en algunos de nuestros países, sobre todo en Europa y América del Norte, el monopolio comercial de las semillas de la industria ya ha hecho desaparecer a la mayoría de nuestras variedades locales. Exigimos acceso sin condiciones a las colecciones de semillas del sistema multilateral porque son nuestras semillas las que están guardadas en él.

- Nosotros campesinos y campesinas guardamos nuestras semillas en primer lugar en nuestros campos pero también en graneros y casas de semillas campesinas y en sistemas campesinos locales que constituyen también pequeñas colecciones "ex situ". Ponemos estas colecciones "ex situ" lo más cerca posible a nuestros campos para que los campesinos mantengan control, responsabilidad y acceso a ellas. Para tomar el lenguaje del Tratado, nosotros los campesinos construimos nuestro propio "sistema multilateral".

- Ya que el proceso del Tratado se lleva a cabo dentro de las Naciones Unidas, son los estados quienes adquieren responsabilidades frente a los sistemas de semillas campesinas. Exigimos que los derechos de los agricultores sean vinculantes y los derechos de los fitomejoradores sean subordinados a ellos. Esto necesariamente significa derogar las leyes actuales que comercializan las semillas y niegan los derechos de los campesinos. Exigimos la ratificación de leyes nacionales que reconozcan los derechos de los agricultores.

- Si los estados se comprometen a reformar el Tratado, defendiendo activa y efectivamente los derechos de los agricultores, se caminará para lograr el desarrollo de un nuevo órgano rector inclusivo al modo del aprobado para el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO.

Fuente: Declaración de la Vía Campesina ante la Conferencia de Bali. Marzo de 2011.

3. LEYES Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS

Al igual que en otros temas abordados en el estudio, lo cierto es que los acuerdos y tratados internacionales tienen su transposición en las políticas y leyes nacionales, y todo el conjunto de acuerdos y convenios generados a partir de la Cumbre de Río y el Convenio de Biodiversidad han impactado fuertemente en el plano nacional.

Con la intención de poder facilitar el análisis y el debate en torno a los avances de las políticas nacionales para la soberanía alimentaria haremos una clasificación de las leyes que se han ido adoptando:

3.1 PANORAMA GENERAL DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS DERIVADOS DEL TRATADO DE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Las leyes de varios países incorporan disposiciones jurídicas que reconocen los derechos de los agricultores y agricultoras en materia de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura En algunos casos, se han incluido las disposiciones en el contexto de leyes ambientales generales y de conservación de la naturaleza o en leyes sobre el desarrollo sostenible o la biodiversidad, y en otros, se ha aprobado legislación que aborda específicamente el acceso a recursos genéticos. Algunos países han modificado sus leyes de propiedad intelectual para establecer excepciones basadas en estos principios, o han elaborado nuevas leyes en conformidad con las nuevas normas internacionales. A partir de los mandatos aprobados en las sucesivas resoluciones de las reuniones de Túnez y Bali, la secretaría del tratado ha abierto una web especial[6] donde entre otras cosas se recoge una base de datos de legislación y políticas desarrolladas sobre derechos del agricultor y agricultora y un catálogo de buenas experiencias. El informe[7] presentado de avances muestra como luego veremos que, aunque lentamente, éste está siendo un nuevo espacio de desarrollo de las políticas para la soberanía alimentaria.

Aunque solo un reducido número de países han desarrollado en sus leyes catálogos de medidas efectivas para ejercer estos derechos, la lista va creciendo poco a poco. En este punto es Asia el continente donde los avances están siendo más significativos. Como ejemplos podemos citar el reconocimiento recogido en las leyes indias y filipinas.

Ley n.º 53 de Protección de Variedades Vegetales y Derechos de los Agricultores, de (2001) de la ***India*** busca equiparar los derechos del agricultor y agricultora con los de los obtentores de plantas. La Ley faculta a los agricultores y agricultoras a solicitar la inscripción de una variedad de planta así como el registro de una variedad desarrollada por el agricultor o agricultora (Sección 39(1)i)). La definición de variedad desarrollada por el agricultor o agricultora que propone la Ley incluye aquellas variedades que han sido cultivadas y desarrolladas por los agricultores y agricultoras en sus tierras, una variedad salvaje originada de éstas o una variedad adaptada a las condiciones ambientales locales sobre la cual existe conocimiento popular entre los agricultores (Sección 2k)). La Ley también ofrece protección a las variedades existentes (Sección 2j)) así como compensación y reconocimiento, y define el mecanismo de participación de los beneficios.

Otro ejemplo se encuentra en la Ley de sobre la Protección de la Variedad Vegetal de ***Filipinas*** (2002) que reconoce el "derecho tradicional" de los pequeños agricultores y agricultoras a conservar, utilizar, compartir o vender el producto obtenido de variedades protegidas que estipula la Ley. También estipula la posibilidad de crear inventarios para proteger las variedades criadas localmente de cualquier apropiación indebida o monopolización malintencionada.

Fuente: Swaminathan, M.S. 2006. Véase también: Moore, G. y Tymowski, W. 2005

A partir de la información suministrada por el espacio de la secretaría técnica[8] del tratado podemos hacer una revisión de los avances en este tema que nos permitan, a partir de este estudio, poder profundizar a futuro en el análisis de cada una de las posibles medidas políticas a desarrollar.

[6] La web es www.farmersrights.org
[7] Global Consultations on Farmers' Rights in 2010 Report compiled by Regine Andersen and Tone Winge with contributions from Bell Batta Torheim. FNI 2011.
[8] Se puede acceder a todas las leyes en la base de datos construida con la información de cuatro fuentes: FAOLEX Legal database (accesible en la web de la FAO) UPOV´s collection of plantas variety portection laws, WIPO´s collections of laws for electronic access y GRAIN´s biodiversity rights legislations (BRI) Database. La información de cada ley está contenida en la web www.farmersright.org

Antes de hacer reconstruir la información por países es necesario definir cada una de las categorías en las que se han clasificado las leyes y políticas nacionales para poder tener una idea mucho más precisa de la realidad de los avances. Son siete categorías que implican de mayor a menor el grado de protección o consideración de los derechos campesinos:

a. ***Derechos campesinos y derechos comunitarios relativos al manejo de recursos genéticos.*** Políticas y legislaciones dirigidas directamente a proteger derechos campesinos. Las políticas y legislaciones sobre derechos comunitarios pero que tienen relevancia puesto que, explícita o implícitamente, cubren los derechos campesinos porque afectan a las prácticas agrícolas tradicionales.

b. ***Conservación y uso sostenible de recursos comunitarios genéticos***. Políticas y legislación sobre conservación y uso sostenible de recursos genéticos que afectan a las prácticas campesinas y a derechos muy básicos. Apoyan estos derechos fortaleciendo las prácticas relativas a la conservación y uso sostenible de recursos genéticos como, por ejemplo, redes de intercambio de semillas. Muchas de las leyes incluidas no están dirigidas directamente al tema sino que tratan de la conservación de la biodiversidad en general. En estos casos es importante comprobar si las leyes afectan a otros derechos como la práctica agrícola o ganadera en zonas protegidas.

c. ***Conocimiento tradicional***. Políticas y leyes de protección del conocimiento tradicional que han sido derivadas en general de la Convención de Diversidad Biológica y que, en cuanto tal, cubren todas las formas de conocimiento indígena y local relativo a la diversidad biológica. En estas leyes se recoge como relevante la protección de los conocimientos relativos a la diversidad genética por parte de las comunidades. Normalmente desarrollan el derecho a no ser desposeídos de este conocimiento. No obstante, hay que comprobar si existe conflicto con otros temas. La medida más importante contra la extinción del conocimiento es precisamente fomentar el intercambio del mismo. Muchas de estas leyes establece mecanismos de protección que son complicados y poco claros y transparentes para las comunidades indígenas o locales.

d. ***Leyes de Bioprospección incluyendo el acceso al reparto del beneficio***. Estas leyes se derivan del Convenio de Diversidad Biológica y, en función de sus preceptos, regula las condiciones para el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios. Como la Convención cubre todas las formas de diversidad biológica, estas leyes se aplican también sobre las semillas, y también sobre el material vegetal susceptible de uso agropecuario. No obstante estas leyes se centran sobre todo en cuestiones relativas a la protección de la vida salvaje y son aplicadas en áreas de especial protección o zonas de alta diversidad biológica. Como resultado de lo anterior, no suelen ser muy efectivas en la protección de los derechos campesinos y, por otro lado, como el acceso a los recursos genéticos es en sí mismo un beneficio, pueden acabar siendo perjudiciales en tanto que, en función de la regulación, los campesinos pueden tener que revertir parte de los beneficios.

e. ***Leyes de semillas o leyes de certificación de semillas***. Son leyes que, en general, están pensadas para garantizar la calidad y la sanidad o salubridad de las semillas y, por lo tanto, la seguridad del sistema productivo. En segunda instancia, por supuesto, están pensadas para garantizar los derechos de patentes en manos de las industrias. Normalmente sólo incluyen las variedades que circulan en el mercado con arreglo a ciertos criterios o que se incorporan en ciertos listados anexos. Estos criterios tienen que ver con la uniformidad y la estabilidad, así como con el potencial germinativo.

Muchas de las variedades de semillas campesinas no se incluyen en estos criterios lo que implica que las semillas campesinas no pueden ser introducidas en el mercado. Estas leyes suelen prohibir la circulación de semillas que no estén certificadas lo que perjudica a muchas pequeñas experiencias campesinas o en manos de organizaciones campesinas de viveros, o centros de reproducción de árboles o material vegetativo. La mayoría de estas leyes perjudican los derechos campesinos. Una regulación que corrigiera esta norma podría permitir el intercambio y uso de estas semillas en cierta escala o en determinados ámbitos de producción como puede ser el ámbito local, o en los mercados campesinos o siempre que la variedad que se pretende utilizar no esté certificada.

f. ***Leyes de protección de variedades vegetales.*** Regulaciones y leyes que introducen la capacidad de los obtentores o mejoradores de cubrir los costos de producción de nuevas variedades y establecen por lo tanto incentivos o subsidios para dicha actividad. Estas leyes afectan a los derechos campesinos en la medida que limitan las prácticas de salvaguardar, usar, intercambiar, y vender semillas de variedades protegidas por estas leyes. En ocasiones estas leyes establecen otra limitación al fijar condiciones para la investigación que en muchos casos consisten en provisiones de fondos. Uno de los peligros viene del hecho de que pueden cubrirse con estas leyes investigaciones sobre variedades que están siendo ya utilizadas en el campo por campesinos y campesinas pero que, al no estar documentadas, son tratadas como descubrimiento. En algunos casos estas leyes establecen medidas de protección de los derechos campesinos frente al uso abusivo de las empresas. Estas medidas pueden ser muy variadas.

g. ***Por último leyes de patentes***. Es la forma más fuerte de protección de los derechos de propiedad intelectual. Estas leyes prohíben para los campesinos y campesinas el uso y acceso libre a determinadas semillas patentadas.

De forma transversal en todos estos instrumentos, el derecho a participar de las organizaciones campesinas e indígenas debe estar reconocido, así como la información transparente y completa.

La reconstrucción de las tablas por continentes y países pretende servir como guía para ulteriores investigaciones específicas más detalladas sobre las diferentes leyes y sus efectos. Sólo recogemos los países en los que existe alguna ley o norma que protege alguno de los derechos:

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AFRICA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Unión Africana	√	√	√	√		√	
Argelia					√	√	
Angola					√		
Botswana		√					
Burkina Faso					√	√	
Burundi		√	√	√	√		
Camerún					√	√	

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AFRICA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Costa de Marfil					√	√	
Egipto						√	√
Etiopía	√	√	√	√	√	√	
Lesoto		√			√	√	
Malawi		√		√	√		
Mauritania					√		
Marruecos						√	√
Mozambique					√		
Nigeria					√		
Senegal					√	√	
Sudáfrica		√		√	√	√	
Tanzania					√	√	
Túnez					√	√	
Uganda				√	√		
Zambia					√	√	
Zimbabue					√	√	

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. ASIA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
ASEAN	√	√	√	√			
Afganistán					√		
Armenia							√
Azerbaiyán						√	
Bangladesh	√		√	√		√	
Bután			√	√		√	
China					√	√	√

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. ASIA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
India	√	√		√	√	√	√
Indonesia						√	
Irán					√	√	
Irak						√	
Israel						√	
Japón					√	√	
Jordania						√	
Kyrgyzstan						√	
Malasia	√					√	
Mongolia							√
Nepal	√	√	√	√	√	√	
Omán						√	
Pakistán	√		√	√	√	√	
Palestina							
Filipinas	√	√	√	√	√	√	
R. China (Taiwan)					√	√	
Rep. of Korea					√	√	
Arabia Saudí						√	√
Sri Lanka					√	√	
Tayikistán					√	√	
Tailandia	√			√		√	
Turquía						√	
Turkmenistán					√		
Uzbekistán						√	
Vietnam		√			√	√	

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

NIVEL DE DESARROLLO Y PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS AGRICULTORES. AMÉRICA LATINA

PAÍSES	Derechos campesinos	Derechos comunitarios	Conocimiento tradicional	Leyes de Bioprospec	Leyes de semillas	Leyes de variedades vegetales	Leyes de patentes
Com. Andina				√		√	
Argentina				√	√	√	
Belice						√	
Bolivia	√	√	√	√	√	√	
Brasil	√	√	√	√	√	√	
Chile				√		√	
Colombia	√	√		√	√	√	
Costa Rica						√	
Cuba					√	√	
R. Dominicana						√	
Ecuador		√		√		√	
El Salvador				√			
Guatemala						√	
Haití							
Honduras					√		
México					√	√	
Nicaragua					√	√	
Panamá			√			√	
Paraguay					√	√	
Perú			√	√		√	
Uruguay	√				√	√	
Venezuela		√		√	√		

Fuente: www.fao.org/farmersright./basedata

Los instrumentos legales más generalizados y en los cuales los gobiernos pretenden incorporar los derechos de los agricultores reconocidos en el Art. 9 del Tratado son las leyes de semillas y las leyes de protección de variedades vegetales. En menor medida las Leyes de Bioprospección incorporan derechos de participación en el reparto de beneficios y en el derecho de las comunidades a ser consultadas y decidir, lo cual también ha sido un instrumento muy utilizado. Sin embargo, estos tres instrumentos son ampliamente cuestionados por las organizaciones sociales, ambientalistas y campesinas e indígenas puesto que, en definitiva, a quién benefician es a la industria.

3.2 LEYES DE SEMILLAS

Desde la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, alrededor de 50 países han aprobado o están en el proceso de adopción de leyes de semillas: Australia, Brasil, Camerún, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Malasia, México, el Pacto Andino (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela, Seychelles y Uruguay). Otros países discuten actualmente proyectos legislativos como por ejemplo: Madagascar, Pakistán, Siria y Tanzania.

Las organizaciones sociales, indígenas y campesinas mantienen una actitud crítica frente a todas estas leyes. El problema de las leyes de semillas adoptadas por los gobiernos en los últimos 10 años es que, su objetivo no es otro que tratar de romper el sistema de manejo tradicional campesino que ha subsistido desde hace cientos de años y que ha permitido que hoy tengamos los cultivares que tenemos. Las leyes de semillas, lejos de ser leyes que buscan proteger y conservar este conocimiento y hacerlo accesible a los pueblos, son leyes de comercialización de semillas pensadas para poner bajo el control de las 5 industrias internacionales del ramo que controlan el mercado mundial los saberes ancestrales de los pueblos. Por esta razón las leyes de semillas aprobadas, a pesar de reconocer lo dicho en los párrafos anteriores, dan más fuerza a otros elementos como: proteger determinado número de variedades (las más utilizadas), facilitar el proceso de patente, normas de control y certificación obligatoria, restricciones al intercambio y venta y también incluso a la siembra, facilidades para la investigación en nuevas variedades o normas de bioseguridad que favorecen la entrada de semillas transgénicas. Todas estas son las disposiciones que encontramos en cualquier de las leyes de semillas analizadas.

En otros casos como el de Colombia se aprovecha las leyes de semillas para armonizar la legislación de propiedad intelectual y prepara el camino a la firma de los acuerdos de libre comercio.

Hitos en el proceso de regulación de las semillas en Colombia.

- *La Decisión 345/93 de la Comunidad Andina (Can)*, sobre el Régimen Común de Derechos de Obtentores Vegetales: Esta norma protege los derechos de los fitomejoradores, mediante la aplicación de los lineamientos de la Unión para la Protección de Obtentores Vegetales (UPOV).

- *La Ley 1032/2006*, que modifica el artículo 306 del Código Penal: se refiere a la usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales. Dice: el que fraudulentamente usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente o similarmente confundibles con uno protegido legalmente, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 26.6 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta norma, que ha pasado casi desapercibida en el país, es extremadamente lesiva, puesto que pretende que todos los agricultores utilicen sólo semillas registradas y certificadas y, finalmente, volver las semillas criollas (nativas) ilegales y criminalizar su uso.

- *La Resolución 187/2006 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)*. Reglamenta la producción, procesamiento, certificación, comercialización y control de la producción agropecuaria ecológica. Esta norma pretende controlar y establecer restricciones para que los agricultores agroecológicos y orgánicos no puedan seguir controlando

autónomamente la cadena productiva. Se establecen condiciones a los productores agroecológicos irrealizables e inaceptables, que los obliga a registrarse en el ICA y a que sean certificados por una entidad autorizada.

- *El decreto 4525/2005*. Reglamenta la implementación en Colombia del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Es una norma que facilita a las empresas la entrada de semillas y alimentos transgénicos en el país. Entre los aspectos críticos se destacan: crea tres Comisiones Técnicas Nacionales de Bioseguridad (CTNBio), asignadas a cada uno de los tres Ministerios: Ministerio de Agricultura (OGM de uso agrícola, pecuario y forestales); Ministerio de Ambiente (OGM de uso ambiental) y Ministerio Protección Social (OGM de uso para la salud y para alimentación humana). Dichas Comisiones aprueban de forma independiente el uso y comercialización de OGM. Las evaluaciones de riesgo que deberían hacer las autoridades, son realizadas por el solicitante, convirtiendo al interesado en "en juez y parte". En el proceso de aprobación de esta norma no fueron consultadas las comunidades indígenas ni las afrocolombianas.

Fuente: Documento. Colombia. GRAIN. 2005 "Las leyes de semillas aniquilan la soberanía alimentaria de los pueblos".

El análisis de la situación en la que se encuentran las políticas y legislaciones en materias de semillas en el mundo requiere conocer el proceso seguido en este tema en cada continente e, incluso dentro de los continentes, en cada región o país. La Revolución Verde marcó el cambio de sistema también en la regulación de las semillas. En América latina y Asia las empresas que disponían del paquete tecnológico entraron directamente una vez que los gobiernos, en muchos casos dictatoriales, pero en otros gobiernos de izquierdas y populares quisieron generar un proceso de desarrollo a partir de la agricultura para lo cual necesitaban una fase de expansión productiva. La mayoría de los gobiernos del mundo pusieron en marcha Programas Nacionales en los que siempre existía un Servicio o Institución encargada de almacenar y conservar, producir, mejorar, probar y distribuir semillas. Estos servicios, financiados por la cooperación internacional, en muchos casos utilizaron y desarrollaron no una estrategia basada en las semillas locales, sino en las variedades producidas por los centros de investigación que promovían la Revolución Verde. Una vez se extendió el uso de estas variedades a través de los servicios de extensión agrarias también públicos y se hubo generado un mercado interno apropiado con estructuras de comercialización y distribución los sistemas públicos se desmantelaron. En América Latina y Asia las empresas y centros de investigación operaron durante casi dos décadas sin ninguna regulación y a partir de los años 90 comenzó una nueva ola regulatoria. Las nuevas leyes de semillas han favorecido la inversión y la expansión de mercados para la entrada de las empresas internacionales. Sin embargo, en este momento existen condiciones políticas en algunos países que han determinado que se promulguen leyes que han comenzado a proteger los derechos campesinos y de las comunidades indígenas, pero siempre como excepción a un modelo que trata de apoyar a una agricultura industrializada en la cual el control sobre la semillas es la primera clave. Un ejemplo de este tipo de regulaciones lo tenemos en la Ley de semillas de la India de 2004.

La ley de Semillas de la India aprobada en el año 2008 incorpora el concepto de inscripción obligatoria de toda semilla a ser comercializada (local o extranjera). La propuesta "estipula la regulación de la calidad de las semillas a ser comercializadas, importadas y exportadas y facilita la producción y abastecimiento de semillas de calidad y otros asuntos conexos y contingentes". Todas las variedades inscritas serán registradas en la Base de datos nacional de semillas. La inscripción y registro de nuevas variedades anuales y bianuales tendrá vigencia por un período de 15 años y de 18 años para perennes de larga duración. Tal como es el caso para variedades inscritas en otras partes del mundo, las variedades deben ser comprobadas en la práctica real para determinar su valor para el cultivo y uso. Asimismo, los productores, procesadores y distribuidores de semillas, así como los viveros hortícolas deberán estar inscritos debidamente con la autoridad del estado en el cual operan. El Proyecto de Ley protege el derecho del agricultor a conservar, utilizar, intercambiar, compartir o vender las semillas y material de siembra de su granja. Sin embargo, el agricultor no puede vender semillas o material de siembra de marca registrada. Asimismo, todas las semillas vendidas por agricultores deben cumplir normas mínimas de germinación y de pureza física y genética aplicables a las semillas registradas.

En África sin embargo el proceso ha sido más largo y complejo para la gran industria de semillas. La revolución verde entró de la mano de los sistemas públicos de producción de semillas pero el alcance de los programas fue mucho menos y las propias empresas reconocen que tan solo entre el 5% (Centro y Sur de África) y el 10% (Norte de África) los campesinos y campesinas utilizan semillas certificadas, por lo que las empresas no tuvieron mercado de expansión. Los Programas de Ajuste Estructural en África obligaron a desmantelar todos estos servicios y los campesinos y campesinas volvieron a utilizar sus semillas tradicionales manteniendo los conocimientos de reproducción y conservación. Por ello, en este momento, se pone en marcha una estrategia clara desde las empresas multinacionales para lograr hacerse con el control del mercado africano en un contexto de crisis alimentaria global en el cual África es un escenario crucial[9]. La promulgación de leyes de semillas en África pretende no sólo regular la producción y mercado de semillas, sino crear el mercado mismo.

El cambio de estrategia incluye un impulso regional en el marco de los procesos de liberalización comercial en los cuales es necesaria la armonización legislativa. En los últimos seis años se han desarrollado una docena de estos procesos[10]. Las empresas requieren para su expansión mercados regionales con restricciones mínimas y armonizadas precisamente porque la estrategia en un mercado muy constreñido debe ampliar el espacio de actuación para que les resulte beneficioso entrar. Como veremos en la tabla que reproducimos a partir del informe de Grain[11] la mayoría de los procesos están siendo financiados por USAID, Banco Mundial y en algunos casos por agencias de cooperación francesas y alemanas[12].

[9] Recordemos la cantidad de iniciativas desarrolladas en el marco de la crisis alimentaria que tienen en África el objetivo y que se basan en el desarrollo de un agricultura productiva. Por ejemplo, La Alianza por la revolución Verde en África que con apoyo de la Fundación Billy Melinda Gates y la Fundación Rockefeller ha logrado introducirse en todos los escenarios internacionales.

[10] GRAIN. " Leyes de semillas en África, alfombra roja para las empresas". Artículo publicado en la revista Sedling en julio de 2005. Traducido del original en inglés Africa´s sedes laws: Red carpet for the corporations

[11] Grain. 2005. Ibid 10.

[12] En 1999 la Asociación Americana del Comercio de semillas (ASTA) creó la Asociación Africana del Comercio de Semillas (AFSTA) como grupo local de la industria semillera internacional. La AFSTA tiene el mandato de promover la integración regional y la armonización de políticas y reglamentaciones de semillas en el continente para favorecer el comercio de semillas de los Estados Unidos teniendo como objetivo un incremento del 5% en el mercado existente.

INICIATIVAS REGIONALES EN AFRICA PARA LA ARMONIZACION DE LAS LEYES DE SEMILLAS

REGIÓN	INST. COORDINADORA	PAÍSES	DETALLES BÁSICOS
África del Sur. Comunidad para el Desarrollo del África del Sur	ASTA/USAID	Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabue	Inicio en el año 1994. En 1999 el Banco Mundial lo retoma con la estrategia de semillas para África. Después de una evaluación nacional y de varios talleres se elaboró el documento. Estrategia Regional para la armonización de las reglamentaciones sobre semillas.
África Oriental	ASERCA Organización regional que coordina los servicios nacionales de investigación agrícola[13]	Kenia, Eritrea, Etiopia Uganda, Tanzania, Burundi, Ruanda y Sudán	Proyecto sobre la armonización de las reglamentaciones de semillas en África Oriental. En 1999, impulso del Banco Mundial en el marco del Programa Semillas de África. Se creó un Comité de Semillas que se reúne con representantes de las comercializadoras y distribuidoras para terminar el proceso de armonización.
África Occidental	WAEMU Iniciativa de reglamentaciones en materia de semillas, de la Unión Monetaria y Económica de África Occidental (WAEMU).	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo(*)	
	IITA Red de Semillas y Material de Plantación (WASNET) de África occidental	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo	Está trabajando sobre la iniciativa de una ley modelo africana, publicada en el año 2001 con el título "protección de los derechos de las comunidades rurales, agricultores, fitomejoradores y para la regulación de acceso a los recursos biológicos", que pueda ser utilizada y adaptada por todos los países africanos. La ley era positiva en general pero, cuando quiso pasar por el filtro de la UPOV, sufrió recortes importantes en aspectos cruciales como la prohibición de patentar la vida.
	IFDC Programa Africano de Inversiones Comerciales	Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria, Togo	Ha desarrollado un programa consistente en evaluar las deficiencias en la aplicación de las leyes ya existentes y como armonizar una reglamentación sobre uso de transgénicos.
	CILSS Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel (CILSS)	Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Níger, Senegal	Catálogo general de semillas de la región y un proceso de armonización de las reglamentaciones de uso.

(*) Se está avanzando en los planes para la fusión de WAEMU y la Comunidad Económica de los Estados de África occidental (ECOWAS). Una vez que esto ocurra, se incluirán los siguientes países dentro del proceso legal regional sobre semillas: Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leona.

Fuente: Grain 2005. Leyes de semillas en África, alfombra roja para las empresas.

[13] *Financiada por la USAID.*

Los elementos comunes contenidos en los procesos de armonización de las leyes de semillas son:

- Elaboración de catálogos obligatorios, en primer lugar nacional, y en segundo lugar regional de semillas. Se delimitan el número de variedades y se elaboran en algunos casos dos listas. Una lista con semillas de variedades que cumplen ciertos criterios de estabilidad y homogeneidad y otra lista para semillas más populares aunque de "buena calidad".

- Armonización de los procesos de certificación de las semillas que incluye un sistema de registro.

- Leyes que regulan, para las semillas certificadas y catalogadas, los procesos de investigación, mejora, producción, reproducción, almacenamiento, comercialización y, por último, la calidad y los parámetros de la misma.

- Participación del sector privado (industrias, comercializadoras…) en el Directorio Nacional de Semillas y en los Comités Nacionales de registro de variedades vegetales

- En algunos países, como Malawi, donde existe mucha producción de semilla campesina informal tan solo es obligatoria para tres variedades: maíz híbrido, girasol híbrido y tabaco. En otros países, como Zimbabue, se imponen algunas restricciones basadas en otros criterios como que no se pueden vender semillas de variedades de polinización abierta de maíz y sorgo; en Mozambique, por ejemplo, a pesar de la reglamentación, las autoridades son bastante laxas en su aplicación y se elude el sistema con frecuencia.

A pesar de esta estrategia, la industria semillera y el Banco Mundial reconocen que en un futuro próximo las necesidades de semillas en el continente seguirán siendo cubiertas por las capacidades de los campesinos y campesinas para producir sus propias semillas y que, por lo tanto, un "mal menor" será al menos reglamentar su uso y, sobre todo, el intercambio. Esto determina que aunque la estrategia sea otra, en cierta forma las leyes de semillas en el continente deben atender de alguna manera a la realidad del sistema campesino de producción, de ahí que se hayan extendido a través de estas leyes dos fórmulas impulsadas por la FAO en todo el mundo como son: "el sistema de semillas de calidad declarada" y "programas de producción de semillas con mejoramiento participativo" de las comunidades campesinas. Estos dos sistemas están en general reconocidos en todas las leyes de semillas aprobadas en el continente africano y que aparecen en la tabla antes expuesta sobre "legislación de derechos de los agricultores".

Tanzania. Este país mantiene una regulación muy estricta del sector desde la Ley de semillas de 1978 que prohibía la venta de semillas que no estuviera certificada y catalogada en las listas nacionales. La ley sin embargo estaba muy disociada de la realidad y tan solo el 30% de las plantaciones utilizaban semillas de este tipo. Pese a esta realidad, la ley de semillas de 2003 mantiene la rigurosidad en cuanto a las obligaciones de certificación y registro: registro obligatorio para producir y vender semillas, registro obligatorio de las variedades comerciales de los principales cultivos y un catálogo nacional. La única mención referida a los derechos de los agricultores relativos al uso de semillas y material genético aparece en el Art. 19.2 que establece que, las disposiciones de la ley no se aplicarán a la venta de semillas de calidad declarada entre agricultores y agricultoras vecinas y a pequeña escala en tanto que éstas personas las utilicen únicamente en su propio campo.

La Ley de semillas de **Mozambique** de 2001 está abierta a la certificación y catalogación de semillas de variedades campesinas locales y tradicionales siempre que cumplan con los requisitos de estabilidad y homogeneidad y estén controladas por un sistema de calidad declarada.

Fuente. Ley de semillas de Mozambique de 2001 y Ley de semillas de Tanzania de 2003. www.farmersright.org/basadate

El Sistema de Semillas de Calidad Declarada es un mecanismo de control de calidad de la semilla creado por la FAO. La idea es ofrecer un método más sencillo para la certificación de las semillas en zonas donde los mercados de semillas no son funcionales y los recursos del gobierno son demasiado limitados como para manejar con eficacia sistemas de certificación amplios. Con arreglo a este sistema los productores de semillas son responsables del control de calidad mientras que los agentes estatales verifican únicamente una porción muy limitada de grupos de semillas y campos de multiplicación. El sistema de semillas de calidad declarada está dirigido a la producción y distribución de semillas mejoradas, pero también puede ser de aplicación a semillas locales y tradicionales. En muchos casos estos sistemas se han extendido entre las organizaciones campesinas y entre las comunidades al amparo de proyectos de desarrollo promovidos por la cooperación, pero también en contextos de catástrofe humanitaria en los que es necesaria la distribución de semillas frente a una campaña concreta. El programa inicial requería los criterios estrictos de valor para cultivo y uso (VCU) y DHE, dejando escaso margen para las variedades campesinas pero, en el año 2003, se elaboró un criterio revisado que permitiera incluir las variedades y semillas criollas, así como las variedades desarrolladas a partir del fitomejoramiento participativo.

Malas prácticas en este tema hay muchas pero tan solo por citar algunas:

El organismo de semillas de **Kenia** (KHEPIS) es muy estricto en la aplicación de la ley nacional. Habitualmente hace inspecciones e impone muchas multas a los distintos operadores que trabajan sin licencia o venden semillas no certificadas. Ha impuesto incluso normas de certificación en pequeños proyectos de producción de semillas de frijol o sorgo desarrollados por asociaciones campesinas o pequeñas ONGDs locales. Es, sobre todo, inflexible a la hora de no permitir la venta de semilla de maíz no certificada aunque actualmente la semilla campesina de maíz cubre más del 50% de la producción nacional.

El Directorio de **Semillas** de **Sierra Leona** se ha centrado en la revisión de todos los proyectos de cooperación que incluyen un componente de semillas obligando a todos los grupos a utilizar semillas certificadas y obtener las licencias como obtentores.

En **Uganda** la ley de desarrollo agrícola obliga a utilizar semilla certificada a todos los campesinos y campesinas que reciban créditos o apoyos a la producción a pesar de que el 90% de la producción nacional se desarrolla con semilla producida localmente.

Fuente: WASNET. Newsletter 14 de enero de 2006

El problema está en que los derechos de las comunidades campesinas y de los agricultores y agricultoras incluidas en las leyes se difuminan en un marco claramente favorable a la industria semillera. Un ejemplo lo vemos en la ley de Filipinas del año 2002. Si bien contiene la regulación básica recomendada por la FAO sobre los derechos de agricultores la ley protege de forma privilegiada a los obtentores.

LEY 9168. LEY DE PROTECCION DE VARIEDADES VEGETALES Y ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA NACIONAL DE VARIEDADES VEGETALES. Junio de 2002

OBJETO Y OBJETIVOS	INSTITUCIONALIDAD	DERECHOS CAMPESINOS	AMENAZAS
La sección II del acta habla de las bases políticas que sustentan la ley. De la lectura se desprende claramente que, la ley básicamente protege los derechos de propiedad intelectual en la producción de variedades vegetales. Es una ley dirigida básicamente a los obtentores. **-El estado reconoce que el sistema de protección intelectual para el desarrollo de nuevas variedades vegetales es vital para la seguridad alimentaria.** **-El estado promoverá el desarrollo de la tecnología en este ámbito orientada al desarrollo del bien común. Además reconoce la función esencial del sector privado.** **-Reconoce además los derechos de propiedad intelectual en la agricultura siempre que el desarrollo normativo sea respetuoso con el medio ambiente.** **La ley establece el sistema para certificar y proteger los derechos de los obtentores y fitomejoradores de variedades de especies destinadas tanto a la agricultura como a otros fines.** **El título III de la ley estableces las condiciones para proteger una nueva variedad: nueva, distinguible, uniforme y estable.** **La ley establece además los derechos incluso sobre el nombre, como es el acceso y reparto a los derechos sobre las variedades y el proceso de obtención de los certificados de reconocimiento.**	El título VIII establece el régimen de infracciones y, entre ellas, además de la venta, importación y exportación, se incluye la producción agrícola a partir de estas variedades protegidas, abriendo el camino a la denuncia por parte de las industrias semilleras hacia los campesinos y campesinas que utilicen estas variedades, también se incluye la propagación y distribución de semillas y variedades protegidas sin la debida autorización, con lo cual están poniendo en peligro los sistemas y redes de intercambios desarrollados por pequeños proyectos de redes de semillas. El Título IX establece las sanciones no solo administrativas, sino también judiciales. El título XI establece la creación del sistema nacional de protección de variedades de plantas: en el sistema están representados el ministerio de agricultura, ciencia y tecnología, la industria de semillas y las organizaciones campesinas Las funciones: elaborar guías políticas, normas para la aplicación de la ley, la regulación del registro, y la jurisdicción básica sobre la protección conferida. Al mismo tiempo, el órgano encargado de dirigir el sistema establecerá las tasas y cánones por el registro y certificación y por los derechos y beneficios generados. Se crean dos fondos especiales con el pago de las tasas y beneficios que el propio sistema revertirá de la forma acordada.	-Las sección 43 establece las excepciones al sistema de protección de variedades vegetales y entre ellas se enumeran cuatro: la primera cuando las variedades obtenidas no tienen finalidad comercial, la segunda y tercera se refieren a variedades obtenidas con fines de investigación y en la letra d establece como excepción "los derechos de los pequeños agricultores a salvar, usar, intercambiar, o vender su propia producción o las variedades resultado de su propia actividad, salvo cuando la reproducción de estas variedades tiene un propósito comercial reconocido en un acuerdo". -La excepción se extiende a los intercambios entre agricultores o al intercambio para reproducir las variedades en sus propias tierras. -La sección 66 reconoce el derecho a participar en el sistema nacional de protección de variedades vegetales. -La sección 72 establece la posibilidad de que las comunidades campesinas o, en su defecto, las organizaciones campesinas protejan las variedades locales de cultivares producidas y conservadas por ellas.	La ley establece un rango muy amplio de protección para las actividades de las industrias semilleras y protege sus derechos con todo el sistema judicial y administrativo. -Además de proteger los derechos de obtentores de variedades absolutamente nuevas, las secciones 39 y 40 reconocen la protección de variedades esencialmente derivadas de otra siempre que, procedan de una variedad original aunque sus genotipos sean el resultado combinado y, sea claramente distinguible de las variedades originarias. Incluyendo la posibilidad de que la nueva variedad procediera de la ingeniería genética.

Fuente. Ley 9168 de 7 de junio de 2002 de protección de variedades vegetales. Filipinas

3.3 LEYES DE BIODIVERSIDAD

Algunos países (ver tablas) han elaborado o legislado Leyes marco de biodiversidad en las cuales tratan de volcar los compromisos asumidos en los Convenios de Diversidad Biológica y los tratados y compromisos conexos a los que se han llegado en las sucesivas cumbres desde la de Río del año 1992. Estas leyes de biodiversidad ofrecen marcos políticos amplios y regulan gran cantidad de asuntos. Entre los que se incluyen: derechos de las comunidades campesinas sobre los recursos genéticos, derechos de las comunidades indígenas u originarias sobre territorios delimitados, los derechos de participación y consulta en caso de actuaciones sobre sus territorios o el derecho a la participación en los beneficios derivados de las bioprospecciones.

La biodiversidad se define en términos adecuados para entender que, la actividad agropecuaria como tal y la labor de las comunidades campesinas en los entornos naturales, entran de lleno en el contenido de las leyes promulgadas con este título.

Variabilidad de los organismos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende la diversidad dentro de cada especie así como entre las especies y los ecosistemas de los que forman parte.

Para los efectos de esta ley se entenderán como comprendidos en los términos de biodiversidad los elementos intangibles como son; el conocimiento, la innovación y la práctica tradicional, individual y colectiva, con valor real y potencial asociados a recursos bioquímicos y genéticos, protegidos o no por los sistemas de propiedad intelectual o sistemas de propiedad sui-géneris (Art. 2 de la Ley de Biodiversidad de Costa Rica).

Fuente. Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

Analizaremos primero la estructura de una política nacional de recursos naturales para comprender la ubicación y sentido de los derechos campesinos y los derechos sobre los recursos genéticos en este marco. Para ello utilizaremos la de Perú.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU

INSTRUMENTO JURÍDICO	ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES	RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS
Constitución política de Perú de 1993	-Art. 2.22. Toda persona tiene derecho a: la paz, la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y el descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. -Art. 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. -Art. 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. -Art. 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegida.s -Art. 69. El estado promueve la conservación de la Amazonía con una legislación adecuada a tal fin.	-Sin embargo, la constitución no establece limitaciones al derecho de la propiedad en función de limitaciones de protección o conservación de la biodiversidad o del medio ambiente. Por lo tanto, al ser los dos considerados derechos humanos, en caso de conflicto deberán ser los tribunales los que decidan.
Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Ley Nº 26839. 2001	La Ley consta de 09 Títulos Preliminares, 32 artículos y dos disposiciones Transitorias y Finales. Acorde con el compromiso internacional y en concordancia con los Art. 66 y 68 de la Constitución Política, el Perú debía aprobar una Ley de Diversidad Biológica, que recogiera la visión de conservar la diversidad biológica, usar sosteniblemente sus componentes y compartir los beneficios que de ellos se deriven. La Ley establece claramente el rol tutelar del Estado en ejercicio de su soberanía sobre recursos tan valiosos como los recursos genéticos, al establecer que será parte y participará en el procedimiento de acceso a tales recursos. Estableciendo, así mismo, los casos de limitación total o parcial a dicho acceso.	El título VI está dedicado a los derechos de las comunidades campesinas y nativas: -Art. 23.- Se reconoce la importancia y el valor de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas y nativas, para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Asimismo, se reconoce la necesidad de proteger estos conocimientos y establecer mecanismos para promover su utilización con el consentimiento informado de dichas comunidades, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. -Art. 24.- Los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales asociados a la diversidad biológica, constituyen patrimonio cultural de las mismas, por ello, tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto a su utilización. -Art. 28. El estado es parte y participará en el acceso a los recursos genéticos. Mediante norma expresa se regulará el acceso y las limitaciones en relación a este punto.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales – Ley Nº 26821 Año 1997839. 2001	-Consta de 05 Títulos Preliminares, 30 Artículos y 02 Disposiciones Finales -Esta Ley tiene una importancia fundamental en el país desde el punto de vista del desarrollo sostenible ya que se daba cumplimiento a un mandato constitucional que posibilita una adecuada gestión de los recursos naturales por parte de los sectores competentes del Estado, brindando también el marco regulatorio para las Leyes especiales que regirán los diversos recursos naturales en nuestro país y mayor seguridad jurídica para las inversiones. -Art. 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.	-Art. 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.
Ley de Áreas Naturales Protegidas. Ley Nº 26834	-Consta de 04 Títulos Preliminares, 31 Artículos, 01 Disposición Complementaria y 03 Disposiciones Transitorias. -Las áreas naturales protegidas en el Perú forman parte inherente de la nacionalidad y esencia de nuestro país; lugares como Macchu Picchu, Paracas, Huascarán o Manú, que a través de distintas categorías integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Perú, establecido por D.S. Nº 010-90-AG el 24 de marzo de 1990 y que abarcan aproximadamente el 10 por ciento de la superficie del territorio nacional.	Las comunidades indígenas y campesinas tienen derecho a la vida y uso tradicional y privilegiado en estas áreas protegidas declaradas como tales.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
Ley 27811 de 2002 que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos	-Art. 2. Establece las definiciones básicas de la ley de forma muy clara y precisa a los efectos del objetivo de la misma. -Art 5. Los objetivos del régimen de protección son: a. Promover el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas. b. Promover la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos colectivos. c. Promover el uso de estos conocimientos en beneficio de los pueblos indígenas y de la humanidad. d. Garantizar que el uso de los conocimientos colectivos se realice con el consentimiento informado previo de los pueblos indígenas. e. Promover el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas y de los mecanismos tradicionalmente empleados por ellos para compartir y distribuir beneficios generados colectivamente, en el marco del presente régimen. f. Evitar que se concedan patentes a invenciones obtenidas o desarrolladas a partir de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas del Perú, sin que se tomen en cuenta estos conocimientos como antecedentes en el examen de novedad y nivel inventivo de dichas invenciones. -Art. 15 y ss. establecen el sistema de registro de los saberes y conocimientos a efectos de protección y clarificación. Los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas podrán ser inscritos en tres tipos de registros: a. Registro Nacional Público de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. b Registro Nacional Confidencial de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. c. Registros Locales de Conocimientos Colectivos de los Pueblos indígenas. El Registro Nacional Público de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas y el Registro Nacional Confidencial de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas estarán a cargo del Indecopi (Art. 19 y ss. establecen el proceso de solicitud de registro).	-Art. 1. El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos. -Art. 4. Establece que, de todas formas, es posible el intercambio de conocimientos y saberes entre los pueblos indígenas; por lo tanto, este intercambio no está sometido a limitaciones. -Art. 10.- Naturaleza colectiva de los conocimientos. Los conocimientos colectivos protegidos bajo este régimen son aquellos que pertenecen a un pueblo indígena y no a individuos determinados que formen parte de dicho pueblo. Pueden pertenecer a varios pueblos indígenas. Estos derechos son independientes de aquellos que puedan generarse al interior de los pueblos indígenas y para cuyo efecto de distribución de beneficios podrán apelar a sus sistemas tradicionales. -Art. 6. Los interesados en acceder a los conocimientos colectivos con fines de aplicación científica, comercial e industrial deberán solicitar el consentimiento informado previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que posean un conocimiento colectivo. La autoridad indígena deberá informar del proceso de negociación. Del acuerdo económico alcanzado deberá inscribirse como tal y el 10% de los beneficios deberán destinarse al Fondo nacional de Desarrollo Indígena (Art. 7 y 8). -Los Art. 42 al 46 establecen el sistema de protección que incluye un régimen de sanciones, de infracciones, la inversión de la carga de la prueba a la persona denunciada, solución de discrepancias y sanciones económicas para los acusados.

POLITICA NACIONAL DE CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES DE PERU		
INSTRUMENTO JURÍDICO	**ALCANTE Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**	**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS**
DS 3-5-1996 Ley de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales	-Competencia de ejecución. Oficina de Invenciones y Nuevas Tecnología y la institución técnica encargada del seguimiento y apoyo el Programa Nacional de Recursos genéticos y biotecnológicos. Instituto Nacional de Defensa de la competencia y de los derechos de propiedad intelectual (INDECOPI). -Se establece un Registro Nacional de Variedades vegetales protegidas -Se establecen los requisitos para recibir el certificado de obtentores de acuerdo a las normas técnicas que establezca el Programa nacional con respecto a la distinguibilidad, homogeneidad y estabilidad (DHE).	-Como la ley 27811 permite el registro de conocimiento y saberes indígenas y campesinos en INDECOPI, pueden entrar en el mismo sistema, sin embargo, precisamente esto significa caer en la trampa de las patentes. -El reglamento no establece ninguna excepción para el caso de uso de variedades campesinas o locales. Pero, sobre todo, no establece casi ninguna limitación a los requisitos necesarios para declarar haber desarrollado una nueva variedad. Y sobre todo los derechos del material originarios (aunque se entiende que éstos podrían estar protegidos por la ley 26821 y la ley 27811).

Fuente. Las leyes citadas en la tabla referida.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
Objeto: El objeto de la presente ley es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados. (art 1) **Objetivos: Entre los objetivos se destacan aquellos que directamente tienen que ver con los derechos campesinos:**	El Estado ejercerá la soberanía completa y exclusiva sobre los elementos de la biodiversidad (Art. 2). Las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestres o domesticados son de dominio público. El Estado autorizará la exploración, la investigación, la	La institucionalidad es bastante sencilla lo que la hace operativa potencialmente: a. Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (Art. 13) funcionará como órgano desconcentrado del Ministerio del Medio Ambiente. De los 11 representantes, una persona es elegida por las organizaciones	Art. 37. Pagos por servicios ambientales. Dentro de las categorías de pago se incluye la (1) en la que entrarían los servicios ambientales que prestan las comunidades campesinas o indígenas por la conservación de los elementos de la biodiversidad como “Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados	-El Art. 44 refiriéndose a los controles de bioseguridad anticipa la posibilidad de establecer las condiciones para liberar organismos modificados genéticamente y el Art. 46 ahonda con los requisitos para los permisos y registros sobre estos OGMs.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
(2) Promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural. (4) Regular el acceso y posibilitar con ello la distribución equitativa de los beneficios sociales ambientales y económicos para todos los sectores de la sociedad, con atención especial a las comunidades locales y pueblos indígenas (6) Reconocer y compensar los conocimientos, las prácticas y las innovaciones de los pueblos indígenas y de las comunidades locales para la conservación y el uso ecológicamente sostenible de los elementos de la biodiversidad.(12) Promover la adopción de incentivos y la retribución de servicios ambientales para la conservación, el uso sostenible y los elementos de la biodiversidad. **De la misma manera entre los 4 principios generales que rigen la ley. El nº 3 del Art. 3.- Respeto a la diversidad cultural.**	Bioprospección, el uso y el aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad que constituyan bienes de dominio público, así como la utilización de todos los recursos genéticos y bioquímicos, por medio de las normas de accesoestablecidas en el Capitulo V.	indígenas, otra por el campesinado y, una tercera, por colectivos ambientales (Art. 15). b. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Art. 22). Tendrá personería jurídica propia, será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y recursos hídricos. La organización del sistema es la siguiente: El Consejo Nacional de Áreas de Conservación. La Secretaría Ejecutiva. Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación. Los consejos regionales de Áreas de Conservación. Los consejos locales.	de los inmuebles que comprenden áreas estratégicas definidas de forma conjunta por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación y las instituciones y organizaciones citadas". Art. 63 Establece los requisitos de Bioprospección entre los que están: proceso de información pública, consentimiento de las comunidades y autoridades indígenas y el acuerdo de reparto de beneficios derivados (además los Art. 66 al 78 establecen los sistemas de control de las bioprospecciones y sus licencias). Art. 66. Derecho de objeción cultural. Se reconoce el derecho a que las comunidades locales y los pueblos indígenas se opongan al acceso a sus recursos y al conocimiento asociado, por motivos culturales, espirituales, sociales, económicos o de otra índole. Art. 78 Establece los distintos sistemas de protección de la propiedad intelectual y, aunque establece como uno de ellos las patentes, sin embargo reconoce	-Art 90 a 97 recoge las bases de lo que será el proceso de evaluación de impacto ambiental para el desarrollo de cualquier actividad. A partir del artículo 98 y hasta el 105 se establecen los incentivos que la ley prevé algunos de algunos de los cuales pueden ser beneficiarias las comunidades indígenas y campesinas: -Pago servicios ambientales. -Créditos especiales a microempresas en áreas de amortiguamiento. -Incentivos a la participación comunitaria. -Financiamiento al manejo agropecuario y silvícola comunitario. -Apoyo a actividades de conservación en el ámbito de las comunidades.

LEY DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.				
OBJETO Y OBJETIVOS	**CALIFICACIÓN JURÍDICA**	**INSTITUCIONALIDAD**	**DERECHOS CAMPESINOS**	**OTROS TEMAS**
La diversidad de prácticas culturales y conocimientos asociados a los elementos de la biodiversidad deben ser respetados y fomentados, conforme al marco jurídico nacional e internacional, particularmente en el caso de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y otros grupos culturales			otros que pueden ser de interés para el objeto que perseguimos: derechos del fitomejorador, derechos comunitarios sui géneris, derechos de los agricultores.	

Fuente. Ley de Bioseguridad de Costa Rica 7778

3.4 EL PROCESO DE REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS ORGÁNICAS

La FAO reconoce que el mercado mundial de productos orgánicos crece entre un 15 y un 22% anuales mientras que el mercado mundial de alimentos crece en torno al 6%. Este dato nos muestra la oportunidad que representa este sector para la industria alimentaria y explica las medidas adoptadas por las grandes compañías tanto de la distribución minorista como las compañías de producción de insumos. En esta lógica, el control de las multinacionales sobre las semillas orgánicas vuelve a ser la puerta de entrada para fortalecer su posición a futuro en este sector.

La realidad de la producción campesina agroecológica se impone y, en la mayoría de los países del mundo, un porcentaje elevadísimo de la producción orgánica se realiza a partir de semillas y material vegetativo que procede de la propia finca o del intercambio local a través de redes de productores y productoras que han mantenido sus conocimientos sobre las variedades locales a partir de la propia conservación y reproducción. Sin embargo, la industria productora de semillas ha buscado la forma de forzar un mecanismo que genere institucionalidad y obligaciones para el campesinado de todo el mundo.

La amenaza, de nuevo, está en el hecho de crear un mercado de semilla orgánica certificada del cual solo será beneficiaria la industria internacional[14]. La ampliación del espacio comercial se ha generado sobre todo a partir de la regulación del Codex Alimentarius y de los principales países como son Japón, Canadá, EEUU y Europa.

El Codex Alimentarius editó en el año 2003 Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente; en ellas se incluye la certificación de las semillas orgánicas con lo cual el proceso de armonización internacional será lento pero irá avanzando con el tiempo.

Codex Alimentarius. Las semillas y el material de reproducción vegetativa deben provenir de plantas cultivadas en concordancia con las previsiones de estos lineamientos por lo menos una generación o, en el caso de cultivos perennes, dos temporadas de vegetación. Cuando una operador pueda demostrar al organismo certificador oficial u oficialmente reconocido o a la autoridad competente que el material que cumple con los requisitos arriba mencionados no está disponible, el organismo u autoridad de certificación puede dar respaldo: a) en primera instancia, al uso de semillas o material de reproducción vegetativa sin tratamiento, o b) si (a) no está disponible, al uso de semillas o material de reproducción vegetativa tratado con otras sustancias diferentes de las anotadas en el anexo 2. La autoridad competente puede establecer criterios para limitar la solicitud de la derogación.

Fuente. Directrices para la producción orgánica. Codex Alimentarius

La mayoría de los países en desarrollo son conscientes de la imposibilidad de aplicar una ley que obligue a los campesinos y campesinas orgánicos a utilizar semilla certificada y, en este contexto, la presión procede principalmente, o bien de los países importadores, o de las empresas importadoras de productos orgánicos o, en tercer lugar, de los propios organismos certificadores internacionales que evalúan las producciones en países en desarrollo.

[14] *Gran cantidad de las semillas orgánicas que se venden en Europa se originan a partir de un grupo reducido de importantes compañías semilleras de origen holandés, que añadieron a su lista los productos orgánicos. Tienen sucursales o subsidiarias en muchos países y como tal pueden producir semillas todo el año. Enza, por ejemplo, es una compañía semillera multinacional con subsidiarias en 14 países, incluyendo China, Tanzania y México. Trabaja a través de su subsidiaria Vitalis en la producción de semillas de legumbres orgánicas. Bejo y Rijk Zwaan, otras dos semilleras importantes, tienen cada una operaciones por todo el mundo en docenas de países y, ahora, ofrecen también semillas orgánicas.*

Las leyes que regulan la producción orgánica en general establecen que las semillas o material de origen de las producciones orgánicas deberá ser orgánico y que, por lo tanto, no puede haberse tratado con productos prohibidos en agricultura orgánica, para lo cual el campesino o campesina debe hacer los controles oportunos y demostrar esta cuestión a través de un cuaderno de bitácora de las propias producciones.

Sin embargo las leyes de semillas de muchos países como Filipinas, la India, Argentina, Chile, y otros van introduciendo otro sistema encaminado hacia la certificación.

- Se establece como obligación general el uso de las semillas orgánicas certificadas.
- Se establece como derogación de esta obligación el caso de variedades incluidas en catálogos nacionales de las cuales no existan semillas certificadas comercializables pero, en este caso, la variedad cultivada debe estar reconocida como tal en el catálogo nacional; por lo tanto, establece un camino de restricción futura.
- Se establece la derogación de la obligación hasta una fecha concreta a partir de la cual deberá aplicarse a cualquier semilla. Por ejemplo, la ley de semillas de Filipinas hace un llamado a que los organismos certificadores fijen las fechas de expiración de todas las derogaciones.
- Por último, los gobiernos, a medida que existen marcas comerciales que comercializan semillas orgánicas de ciertas variedades, van eliminando las derogaciones sobre semillas de variedades concretas. Por ejemplo, Argentina eliminó las derogaciones sobre 9 variedades de trigo, maíz, centeno y avena.
- En otros casos se establece la obligatoriedad en el uso de semillas orgánicas certificadas para el caso de acceder a determinados subsidios y apoyos públicos.

Todos estos ejemplos de regulación limitan el ejercicio de la soberanía alimentaria y suponen una grave amenaza a la agricultura campesina puesto que amplían el margen de mercado de las empresas a lugares donde hasta ahora no habían entrado.

PAÍSES	REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS
Japón	Las semillas deberán cumplir con los criterios [para la producción orgánica]. En caso de tener dificultad de obtener [tales] semillas, pueden utilizarse semillas sin sustancias prohibidas. Además, en el caso de encontrar dificultad de obtener estas semillas sin sustancias prohibidas, puede usarse cualquier semilla para plantas de propagación de semillas sin el uso de un tratamiento químico.
China	Deben seleccionarse semillas o plántulas o brotes orgánicos. Si no están disponibles serán seleccionadas semillas, plántulas o brotes convencionales no tratados con sustancias objetables, pero deberán trazarse los planes para obtener semillas o plántulas orgánicas.
India	Cuando están disponibles semillas o materias vegetales orgánicas deberán usarse éstas. En todo momento, el programa de certificación fijará los límites temporales para el requisito que deben cumplir las semillas u otras materias vegetales orgánicas. Cuando no estén disponibles semillas o materiales vegetales orgánicos serán usados materiales convencionales sin tratamiento químico.

PAÍSES	REGULACIÓN SOBRE LAS SEMILLAS
Filipinas	Las semillas serán de producción orgánica certificada, cuando estén disponibles. Cuando no estén disponibles las semillas orgánicas certificadas, se utilizará material convencional sin tratamiento químico, siempre y cuando no hayan sido tratados con pesticidas no permitidos por esta serie de normas. Cuando no estén disponibles materiales y semillas convencionales sin tratamiento, podrán utilizarse semillas y materiales tratados químicamente. El organismo de certificación establecerá los límites temporales y las condiciones para las excepciones y para el uso aceptable de cualquier semilla o material vegetal tratado químicamente.
Argentina	Cuando exista la imposibilidad de obtener semillas de origen orgánico, la empresa certificadora podrá autorizar el uso de semillas convencionales.
Chile	Las semillas y el material de propagación de plantas que se utilicen, deben haber sido obtenidas mediante producción orgánica. Las semillas deben haber sido tratadas exclusivamente con los productos indicados en el anexo A, lista 2-a, de esta norma. Por excepción y en orden prioritario pueden utilizarse: a) semillas u otros materiales de propagación convencionales no tratados; b) semillas u otros materiales de propagación convencionales tratados con los productos indicados en el anexo A, lista 2-A; c) semillas u otros materiales de propagación convencionales tratados con otros productos, siempre que se demuestre, a satisfacción del organismo de certificación, la imposibilidad de obtener en el mercado, semillas u otros materiales de propagación de origen orgánico, de la especie y variedad pertinente
México	Las semillas empleadas deben proceder únicamente de vegetales que se cultiven, según lo dispuesto en esta Norma, al menos durante una generación o, cuando se trate de cultivos perennes, durante dos periodos de vegetación, escogiendo la opción más breve. Cuando no exista disponibilidad comercial y, durante un periodo transitorio de 1995–1999, podrán emplearse semillas obtenidas de forma distinta a lo dispuesto en la presente Norma, siempre y cuando los usuarios de tales semillas puedan demostrar al organismo de certificación que no existen en el mercado semillas no tratadas de la variedad apropiada de la especie en cuestión.
El Salvador	La producción orgánica solamente podrá ser iniciada con semillas, material de reproducción vegetativa y plántulas que hayan sido producidas con métodos orgánicos y que, en su protección, se hayan empleado productos fitosanitarios autorizados. Si las semillas, material de reproducción vegetativa o plántulas no cumplieren alguno de los requisitos indicados en el inciso que antecede, el productor previo al inicio de la producción deberá obtener del Organismo de Certificación autorización para su uso.

Fuente. Documento de análisis de GRAIN enero 2008. ¿De quién es la cosecha?

BIBLIOGRAFÍA

- *Estado Mundial de los Recursos Fitogenéticos*. Informe elaborado por la FAO para presentarse ante la Conferencia de Leipzig. 1996.
- Brush, S. *Providing farmer´s rights Trough in situ conservation of crop genetic resources*. Comisión de recursos genéticos. FAO. Noviembre, 1994.
- *Tratado Internacional de Recursos fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación*. Resolución cuarta conferencia. FAO. Bali, Marzo 2011.
- Informe compilado por Andersen, R. y Winge, T. con contribuciones de Torheim, B. B. *Global Consultations on Farmers' Rights in 2010*. FNI 2011.
- GRAIN. *El tratado de semillas de la FAO. De los derechos de los agricultores a los privilegios de los obtentores*. Artículo publicado en la revista Sedling, julio 2005.
- *Declaración de la Vía Campesina ante la Conferencia de Bali*. Marzo de 2011.
- GRAIN. *Leyes de semillas en Africa, alfombra roja para las empresas*. Artículo publicado en la revista Sedling, julio 2005. Traducido del original en inglés *Africa´s sedes laws: Red carpet for the corporations*.
- GRAIN *¿De quién es la cosecha? La política de certificación se semillas orgánicas*. Documento de análisis. 2008.
- GRAIN. *Colombia. Las leyes de semillas aniquilan la soberanía y autonomía de los pueblos*. Documento de análisis. 2005.
- Moore, G. y Timowsky, W. *Explanatory guide to the ITPGRFA*. IUCN Environmental Law Program. 2005.
- OIT. *Programa para la aplicación del Convenio 169. Aplicación del convenio 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales de América Latina. Recopilación de casos*. 2008.

LEGISLACIÓN

- Costa Rica. *Ley 7778 de 23 de abril de 1998. Ley de Biodiversidad.*
- Perú. *DS 3-5-1996 Ley de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales.*
- Perú. *Ley 27811 de 2002 que establece el régimen de protección de los conocimiento colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.*
- Perú. *Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales – Ley Nº 26821 Año. 1997.*

- Perú. *Ley de Áreas Naturales Protegidas. Ley Nº 26834.*
- Perú. *Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Ley Nº 26839. 2001.*
- India. *The seeds bill 2004.*
- Filipinas. *Republic act 9168. "Philippine Plant Variety Protection Act of 2002."*
- El Salvador. *D 530. Ley de semillas del Salvador.*
- *Base de datos de legislación sobre recursos genéticos y sobre derechos del agricultor. Contenida en la pagina web www.farmersrights.org/basadate.*

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

CAPITULO VIII. EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LAS POLÍTICAS AGRARIAS. ¿Existe margen de maniobra? Evolución de las negociaciones

Fernando Fernández Such

Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria
Análisis internacional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

1.1 IMPACTOS DE LOS ACUERDOS DE LA OMC SOBRE LA AGRICULTURA

2. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN EL ACUERDO AGRÍCOLA DE LA OMC 7

2.1 EL MANDATO. Art. 20 del Acuerdo Agrícola de la OMC

2.2 ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS NEGOCIADOS EN EL ACUERDO AGRÍCOLA
- *a. Subvenciones a la exportación*
- *b. Acceso a mercados. Aranceles y contingentes*
- *c. Salvaguardas especiales*
- *d. Ayuda interna. Compartimento ámbar, azul y verde*
- *e. Acceso a mercados*

2.3 POSICIONES Y PROPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN TORNO A LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO Y CUESTIONES CONEXAS
- *a. El debate en torno a la compatibilidad con los objetivos de desarrollo*
- *b. Propuesta de los Países importadores netos de alimentos*
- *c. El debate introducido por las economías en transición*
- *d. El debate sobre preocupaciones no comerciales*

3. LA PROPUESTA DE LA CAJA DE DESARROLLO 23

3.1 LA PROPUESTA PRESENTADA. Análisis de su contenido

3.2 POSTURAS ANTE LA PROPUESTA Y PROCESO DE DISCUSIÓN
- *a. Primer debate. Abordar de forma conjunta: compartimento desarrollo, países productores de un único producto, pequeños Estados insulares en desarrollo, y trato especial y diferenciado*
- *b. Segundo debate. Pertinencia de la propuesta*
- *c. Tercer debate. Aplicación de la propuesta a países productores de un solo producto*
- *d. Cuarto debate. Los pequeños Estados insulares*

3.3 TEMAS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON EL COMPARTIMENTO DEL DESARROLLO
- *a.Primer tema. Seguridad alimentaria*
- *b.Segundo tema. Constitución de un sistema internacional de reservas*
- *c. Tercer tema. Desarrollo rural*
- *d. Cuarto tema. El compartimento del desarrollo y la ayuda interna del compartimento verde*
- *e. Quinto tema. Medio ambiente*

4. EL DEBATE EN TORNO A LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO 33

5. LA NEGOCIACIÓN DE LOS EPAs.Acuerdos comerciales entre la UE y los Países ACP. Eliminación del sistema de preferencias generalizadas 34

5.1 COMPROMISOS EN EL MARCO DE LA OMC
5.2 ALTERNATIVAS A LOS EPAs

6. DE NUEVO... LA CLAVE ESTÁ EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS 42

Este capítulo no pretende analizar y denunciar todo el terrible impacto que la liberalización comercial sobre productos agropecuarios promovida fundamentalmente por la OM ha tenido sobre el campesinado de todo el mundo. El capítulo pretende fijar la atención sobre la acción de los estados: por una parte, este capítulo pretende reflejar la posibilidad que tienen los estados de poner límites a su aplicación ejerciendo desde luego la soberanía nacional y anteponiendo los intereses de la mayoría de su pueblo. En el ejercicio de esta soberanía nos vamos a fijar en el margen que ofrece el propio Acuerdo de Agricultura y conocer, al menos, cuales han sido los debates entre los estados respecto a esta posibilidad. Por otra parte, el capítulo se detendrá, a partir del análisis de algunos casos nacionales, en conocer como se aplica el acuerdo agrícola y que impactos tiene en términos de política pública. Nuestra postura frente a la OMC no ha cambiado y seguimos exigiendo su salida de la agricultura y la alimentación, precisamente en aras de un interés mayor que es el de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

1. INTRODUCCIÓN

Es cierto que el comercio internacional de productos agropecuarios se remonta al siglo XIX y, por lo tanto, no es algo que haya nacido con el periodo ultraliberal que se inicia en la década de 1980. Este comercio internacional, inicialmente circunscrito a determinados productos tropicales, se extendió a otro tipo de productos básicos que, hasta los años 50, se producían y consumían en el ámbito nacional. Esta evidencia debemos integrarla en la propuesta de la soberanía alimentaria puesto que, de ella, surgen importantes retos. La primera reflexión de cara al futuro es precisamente la necesidad de que el movimiento social reflexione de manera profunda sobre el papel del comercio internacional para poder elaborar una postura más profunda y consistente. La Organización Mundial del Comercio sostiene que, hasta 1995, las normas del GATT eran, en términos generales, ineficaces para regular aspectos fundamentales del comercio de productos agropecuarios a nivel internacional. El sistema internacional de comercio se ejercía en un marco en el cual las políticas comerciales de cada estado determinaban las posibilidades de este comercio internacional; la concesión de subvenciones a la exportación, las ayudas internas o las restricciones de diferente tipo sobre las importaciones era instrumentos habituales en el ejercicio de las políticas agrícolas y comerciales nacionales. Las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) hicieron cambiar el panorama e iniciaron de manera acelerada un escenario muy diferente para el sector agropecuario mundial, que resultó especialmente nefasto para las pequeñas agriculturas campesinas de todo el mundo.

En la actualidad, el comercio de productos agropecuarios se produce en el marco de un sistema multilateral de comercio dominado por unas reglas absolutamente neoliberales que impiden ejercer la soberanía a los pueblos. La posibilidad de que este sistema multilateral de comercio se guiara por otros principios compatibles o coherentes con la soberanía alimentaria debería nacer como propuesta del amplísimo movimiento social internacional que critica a la actual OMC.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC que forma parte del Acuerdo General de Aranceles al Comercio constituye el marco normativo internacional al que todos los países tratan de adaptar sus legislaciones nacionales sobre todo en política comercial o económica. Básicamente los estados ejercen su soberanía nacional en el marco de las negociaciones comerciales en varios momentos: 1. Para empezar, definiendo una posición política propia respecto al sistema de comercio internacional una vez valorada su propia realidad y la realidad del sector agropecuario, el potencial productivo nacional, sus relaciones históricas y sus objetivos de política interna y externa. En muchos casos, esta posición nacional no existe y los estados,

sobre todo los menos desarrollados, acuden a las negociaciones internacionales presionados por muchos frentes, sin apenas capacidad y ni tan siquiera formación adecuada al respecto[1]. 2. El segundo lugar es el momento de la negociación y adhesión de un estado a un tratado. En el acuerdo adoptado, se fijan las posiciones de partida que incluyen las listas de aranceles consolidados, las ayudas internas declaradas en cada una de las "cajas", los contingentes, los acuerdos preferenciales y otro tipo de medidas que tienen que ver con el comercio. Sobre esta base es sobre la cual se establece luego el calendario de liberalización, es decir, reducciones arancelarias, eliminación de ayudas, eliminación de medidas que "distorsionan el comercio" según su terminología y un largo etc. El problema es que muchos estados ni siquiera fijaron estas posiciones a la firma de los tratados ni, por lo menos, en las negociaciones y, presionados por los organismos internacionales o por otros gobiernos, renunciaron a ellos. 3. El tercer momento es ya el de la aplicación del tratado y su adaptación al ordenamiento jurídico nacional. Es decir, en este momento el estado introduce los cambios necesarios en sus políticas comerciales y agrarias para cumplir los compromisos adoptados.

Lo que sí que es cierto es que, al acuerdo internacional que representa la OMC se le une toda la maraña de tratados regionales, tratados bilaterales entre bloques de estados, o acuerdos entre dos estados, que dificultan mucho las negociaciones. No obstante, todos estos acuerdos regionales o bilaterales, deben cumplir con el marco establecido en los acuerdos de la OMC[2].

El ritmo de las negociaciones y de la reforma del comercio de productos agropecuarios fue apabullante hasta la Cumbre de Cancún en el año 2003. Sin embargo, desde entonces y hasta ahora, debido a un conjunto de factores muy diversos, la OMC derivó a una vía muerta en la que ha sido incapaz de adoptar un acuerdo más. Desde Cancún se han sucedido 5 Cumbres en las cuales los estados fueron incapaces de ponerse de acuerdo. Las dos primeras hasta Hong Kong trataron de salvar la situación pero, a partir del 2008 y debido sin duda también al efecto de la crisis mundial y la crisis alimentaria, podemos decir que hoy la OMC ha entrado en crisis. El último documento de modalidades de negociación en materia agrícola presentado por la Secretaría General de la OMC es precisamente de diciembre de 2008[3] y, desde entonces, no se ha presentado ni una sola propuesta diferente. Sin embargo, no podemos olvidar que el marco acordado hasta entonces es ley internacional y avanza en su aplicación, bien directamente o bien a través de la negociación de acuerdos regionales o bilaterales en los cuales sí que han logrado ganar terreno reduciendo los mecanismos de protección y apoyo en beneficio del capital.

Si cogemos como ejemplo la negociación que Taiwán desarrolla con la República Dominicana desde el año 2007 para lograr un tratado de comercio bilateral, seguramente ambos países acepten al final reducir aranceles, cuotas de importación o ayudas internas mucho más fácilmente que si esta negociación se tiene que desarrollar con 180 países. El ritmo de avance del liberalismo comercial desde hace una década se produce mucho más rápidamente a través de esta vía que a través de la OMC. Pero la OMC tiene un mecanismo establecido en el Acuerdo General denominado "principio de trato más favorable" por el cual cualquier beneficio otorgado por un país a otro en función de un acuerdo concreto se extiende automáticamente a todo el conjunto de países miembros de la OMC. Sin embargo, es ya evidente que los estados tampoco están dispuestos a aplicar este principio automáticamente, y es que los principios que rigen las negociaciones comerciales internacionales son radicalmente intolerables de partida y todos los gobiernos ponen sus resistencias cuando les toca de lleno.

[1] La FAO dispone de un amplio programa de capacitación a los gobiernos dirigido a mejorar la formación de los equipos negociadores en materia de comercio internacional. El programa incluye análisis previos, apoyo en la elaboración de sus prioridades, revisión de los documentos, y elaboración de propuestas.

[2] De hecho el inicio de las negociaciones de los EPAs entre la Unión Europea y los países ACP está en la incompatibilidad del sistema de preferencias generalizado que se establecía en los acuerdos de Cotonú con el art 64 del Acuerdo General de Aranceles y la obligatoriedad según este acuerdo de sustituir todos los sistemas existentes de este tipo por otros compatibles con la OMC como máximo el día 1 de enero de 2007.

[3] Paquete de negociación de las modalidades presentadas por la secretaría general el 6 de diciembre de 2008 TN/AG/W/4/Rev 4. Proyecto revisado de modalidades para la agricultura.

La crisis alimentaria que estalla en el 2008 obliga a priorizar otro tipo de discusiones y a pesar de que en todas las declaraciones finales de las cumbre celebradas se habla del deber de retomar la agenda de las negociaciones comerciales internacionales, lo cierto es que estamos a un año de la próxima cita y la secretaría internacional no ha sido capaz todavía de plantear una hoja de ruta, o cuanto menos lanzar las posiciones de negociación de cada país o bloque de países. Lo máximo de que son capaces el Sr. Lamy y sus ayudantes es de clamar para que los países vuelvan a sentarse a la mesa.

Por lo tanto, en este momento, establecer el punto en el que se encuentran los acuerdos que son norma para los países nos obliga casi en un 100% a situarnos de nuevo en el año 2001. El avance más significativo para las posiciones ultraliberales ha sido lograr la destrucción del Sistema de Preferencias Generalizadas que la Unión Europea mantenía con 64 países y que se plasmaba en los Acuerdos de Lomé primero y Cotonú después. Este sistema era contrario a la OMC y así se establecía en el art 64 del tratado que además ponía fecha tope a su sustitución por otro tipo de acuerdo compatible con la OMC. Esto dio origen a los EPAs (Acuerdos de Partenariado Económico) que se firmaron con distintos bloques de países y que entraron en vigor más o menos en torno al primero de enero de 2007.

1.1 IMPACTOS DE LOS ACUERDOS DE LA OMC SOBRE LA AGRICULTURA[4]

La agricultura es sin duda uno de los temas más difíciles y al mismo tiempo uno de los más criticados a lo largo de las negociaciones de la OMC. Tanto los países en desarrollo que han criticado la postura de los desarrollados, como las organizaciones campesinas y movimientos sociales de todo el mundo que se han opuesto radicalmente a su avance, o el propio sector de la cooperación donde las posturas han llevado incluso al enfrentamiento interno, han criticado la misma esencia del funcionamiento de la organización. Incluso organismos internacionales como la FAO o la propia UNCTAD se han atrevido a cuestionar determinados acuerdos y el impacto sobre las economías campesinas. Sin embargo, para la organización mundial del comercio, con los acuerdos en materia agrícola se logró establecer un equilibrio entre la liberalización del comercio del sector y el deseo de los gobiernos de proseguir objetivos legítimos de política agropecuaria, incluido el examen de las preocupaciones no comerciales. A raíz de la reforma todos los productos agropecuarios (enumerados en el Acuerdo) quedaron sujetos a normas y compromisos multilaterales más efectivos, incluidas las “consolidaciones arancelarias” — los Miembros de la OMC han consolidado los aranceles máximos aplicables a casi todos los productos agropecuarios, mientras que los aranceles aplicables a muchos productos industriales siguen sin estar consolidados. Los gobiernos Miembros se comprometieron por primera vez a reducir las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios y la ayuda interna que, según la propia OMC, tenían efectos distorsionantes en el comercio. Acordaron prohibir las subvenciones que excedan de los límites negociados para productos específicos. En definitiva limitaron su capacidad para definir una política de apoyo y promoción del sector agropecuario.

La FAO (Organización para la agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas) ha desarrollado un programa de análisis y estudio de impacto de los acuerdos de la OMC en la agricultura. Este Programa contempla acciones que van desde la investigación y análisis hasta la capacitación y apoyo técnico en las negociaciones comerciales a los países en vías de desarrollo. Este Programa se enmarca dentro del compromiso contemplado en el art 20 del AoA y ha generado y apoyado propuestas concretas tanto de países aislados como de grupos de países en desarrollos[5], entre los que se encuentra la propuesta presentada de la Caja del Desarrollo.

[4] Toda la información contenida en este punto se ha obtenido de la información pública disponible dentro de la página web de la OMC. Incluye el texto de los tratados, informes y documentos elaborados por los estados miembros y también documentos internos de la secretaría que han sido de mucha utilidad y que sistematizan precisamente todas las excepciones que aplican los estados, los niveles de arancelización y también las ayudas internas

[5] En concreto se han presentado más de 2.500 propuestas de adaptación del acuerdo agrícola para priorizar otros intereses no comerciales en su aplicación. Entre todas las propuestas una de la más elaborada y que más debates genera es la de la Caja del Desarrollo presentada por 14 países.

Uno de los resultados ha sido el "Estudio monográfico sobre 14 países" presentado en el Simposio de la FAO sobre "la agricultura, el comercio y la seguridad alimentaria". Celebrado en Ginebra entre los días 23 y 24 de septiembre de 1999[6]. Las conclusiones del mismo siguen siendo actuales a pesar de los 13 años que han transcurrido y representa el primer estudio encargado y elaborado por una fuente pública internacional donde abiertamente se criticaban los impactos del acuerdo. El estudio saca una serie de conclusiones sobre los tres pilares del acuerdo.

La FAO comienza recordando que el proceso de liberalización de los mercados agrarios para los PED se remonta a varios años antes de la firma del Acuerdo de Marraquech. Los Programas de Ajuste impulsados desde diversas instancias ya desde mitad de los 80 obligaron a muchos países a abandonar sus mecanismos de comercialización públicos, sus sistemas de almacenamiento, sus ayudas internas etc. De esta forma es necesario decir que el Acuerdo Agrícola ha acentuado un proceso ya existente.

En relación a los ***intercambios comerciales***, en general y salvo PED de renta media se constata:

- Ha habido un ligero aumento en los volúmenes exportados, pero prácticamente no ha cambiado nada en lo referido a la diversificación de los productos y destinos tradicionales. El aumento medio de las exportaciones ha sido de un 20%.
- En general ha habido un aumento considerable de los volúmenes importados, afectando sobre todo a productos de consumo básico. El aumento medio de las importaciones ha sido de un 60% en el periodo de referencia (1995-1998).
- La relación entre importaciones y exportaciones agrícolas ha mejorado solo en tres países de los 14 estudiados (Guayana, Perú y Sri Lanka).
- Aumento de los intercambios comerciales agrarios entre países del sur situados en el mismo ámbito regional. Extensión del concepto de dumping. El dumping no procede solo de los países desarrollados sino también de países del propio entorno generándose una situación imposible de controlar.

Los impactos sobre la ***estructura agraria*** de los países han sido:

- Abandono de explotaciones agrarias de tamaño pequeño y mediano en un porcentaje elevado, situado entre un 20 y un 30% en el periodo de referencia 1994 – 1998.
- Proceso de concentración de la propiedad de la tierra y aumento del tamaño de las explotaciones en un 44% de media. Si bien se puede interpretar que este hecho aumenta la productividad agraria, ha provocado la expulsión de los pequeños agricultores y agricultoras de su tierra y la marginalización de los jornaleros y jornaleras (muy claro en el caso de Brasil y la India).
- Sustitución de cultivos básicos alimentarios por cultivos industriales (algodón, palma) o por cultivos destinados a la exportación (flores, cacao, cacahuetes...).
- Destrucción de empleo entre los agricultores y agricultoras dedicadas a cultivos importados de forma masiva (maíz, arroz, trigo ...).

La conclusión general del estudio señala básicamente la necesidad de un enfoque prudente en el proceso de liberalización del comercio si se quiere reducir los costes sociales.

Fuente: Estudio FAO Impacto del proceso de liberalización comercial en las estructuras agrarias de 14 países. Roma 1999.

[6] *FAO – BM. Programa de apoyo a los países en desarrollo en su adaptación a un contexto de liberalización comercial. Estudio de 14 países y el impacto de los acuerdos sobre la economía agropecuaria. 1999. Roma.*

2. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN EL CAPÍTULO AGRÍCOLA DE LA OMC

Como dijimos la situación de partida negociada por los estados y aplicable desde el año 2001, es decir, desde que se inició la llamada Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha es la siguiente:

2.1 EL MANDATO. Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura

Las negociaciones se llevan a cabo en el marco del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Dicho artículo establece que los Miembros de la OMC deben entablar negociaciones para proseguir la reforma del comercio de productos agropecuarios. La orientación que se ha de dar a la reforma se establece claramente en ese artículo, a saber, *"reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental"*.

Existen diferencias conceptuales, que ponen de manifiesto la importancia que conceden los Miembros a las principales cuestiones de negociación. Algunos países han descrito el mandato del artículo 20 como un "trípode" en el que los tres pies son las subvenciones a la exportación, la ayuda interna y el acceso a los mercados. Los aspectos relativos a las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado marcan de nuevo las vías de excepción que los países pueden seguir para definir sus propias políticas nacionales y, para este grupo de países, estas dos cuestiones deben negociarse a parte. Sin embargo, otros países sostienen que se trata de una "estrella de cinco puntas" que también incluye las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo como cuestiones independientes. De momento, estas diferencias de enfoque no han causado demora en las deliberaciones.

En el Acuerdo de la Ronda Uruguay se establecía un marco de normas y se preveía el inicio de las reducciones de la protección y de las ayudas con efectos de distorsión en el comercio. Ahora bien, esa era sólo la primera etapa de la reforma. En virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los Miembros se comprometieron a iniciar las negociaciones para proseguir el proceso de reforma a finales de 1999 (o principios de 2000)

Objetivos numéricos para reducir las subvenciones y la protección. Reducciones acordadas en la Ronda Uruguay respecto de la protección y las subvenciones agrícolas

	Países desarrollados 6 años: 1995–2000	**Países en desarrollo** 10 años: 1995–2004
Aranceles	**-36%**	**-24%**
reducción media general para todos los productos agropecuarios	-15%	-10%
reducción mínima por producto		
Ayuda interna		
reducciones de la MGA Total en el sector	**-20%**	**-13%**
Exportaciones		
valor de las subvenciones (desembolsos)	**-36%**	**-24%**
cantidades subvencionadas	**-21%**	**-14%**

Notas. Primeras excepciones: Los países menos adelantados no tienen que asumir compromisos de reducir los aranceles ni las subvenciones. El nivel de base de las reducciones arancelarias fue el tipo consolidado antes del 1º de enero de 1995; o, en el caso de los aranceles no consolidados, el tipo aplicado efectivamente en septiembre de 1986, cuando comenzó la Ronda Uruguay. Sólo aparecen en el Acuerdo las cifras de reducción de las subvenciones a la exportación. Las demás cifras representan objetivos empleados para calcular las "listas" de compromisos jurídicamente vinculantes de los países. Los compromisos específicos de cada país varían en función del resultado de las negociaciones. Como consecuencia de esas negociaciones, varios países en desarrollo optaron por fijar tipos máximos consolidados que no disminuyen con los años, sin embargo aplicaron a rajatabla el compromiso como es el caso de Haití que, desde el año 2000, tiene arancel 0 en todos los productos agropecuarios.

En noviembre de 2001 se celebró en Doha la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. La Declaración adoptada el 14 de noviembre inicia nuevas negociaciones sobre diversos temas e incluye las negociaciones sobre la agricultura (y los servicios) que ya están en curso.

Lo importante de esta declaración es que se prevé que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todas las negociaciones, tanto en los nuevos compromisos contraídos por los países, como en cualesquiera normas y disciplinas pertinentes, nuevas o revisadas. Dice que el resultado deberá ser efectivo en la práctica y permitir que los países en desarrollo tengan efectivamente en cuenta sus necesidades, ***especialmente en materia de seguridad alimentaria y de desarrollo rural***. Los Ministros también toman nota de las preocupaciones no comerciales (tales como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, etc.) recogidas en las propuestas de negociación ya presentadas. Confirman que serán tenidas en cuenta en las negociaciones, conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura. Teniendo claro que el objetivo político es acabar con la OMC, sin embargo es cierto que, en este momento, sus normas están marcando las políticas agrarias de todo el mundo y, aun así, muchos países de América Latina, África y Asia se han acogido al trato especial y diferenciado para poder ejercer todavía control sobre determinados aspectos de la producción nacional.

El mandato de Doha
De la Declaración Ministerial de Doha, Noviembre de 2001

1. Reconocemos la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, incluido el gran número de propuestas de negociación presentadas en nombre de un total de 121 Miembros ..... Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

2. Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en esas modalidades ....."

Fuente. Declaración de Doha. 2001. OMC

2.2 ANÁLISIS DE LOS ASPECTOR NEGOCIADOS EN EL ACUERDO AGRÍCOLA

a. Subvenciones a la exportación

Algunos de los países proponen la eliminación total de las subvenciones a la exportación en todas sus formas; en algunos casos propusieron fuertes reducciones desde el principio mismo de la aplicación y que las reducciones se ejecutaran en forma de "aportaciones iniciales"[7]; sin embargo, otros países estaban dispuestos a negociar nuevas reducciones progresivas sin llegar al extremo de eliminar completamente las subvenciones y sin tener que efectuar "aportaciones iniciales". Muchos países en desarrollo (aunque no todos) aducen que sus productos nacionales se ven perjudicados cuando tienen que hacer frente a importaciones a bajos precios como consecuencia de las subvenciones a la exportación o cuando, por el mismo motivo, tienen que hacer frente a una mayor competencia en sus mercados de exportación. En este grupo de países figuran importadores netos de productos alimenticios que también desean que se les preste ayuda para ajustarse a la nueva situación en caso de que los precios mundiales aumenten como resultado de las negociaciones. Teniendo claro que el objetivo político es acabar con la OMC, sin embargo es cierto que, en este momento, sus normas están marcando las políticas agrarias de todo el mundo y, aun así, muchos países de América Latina, África y Asia se han acogido al trato especial y diferenciado para poder ejercer todavía control sobre determinados aspectos de la producción nacional.

¿Quiénes pueden subvencionar las exportaciones?

Veinticinco Miembros de la OMC pueden subvencionar las exportaciones, pero sólo respecto de los productos para los que han contraído compromisos de reducción de las subvenciones. Los países que no han adquirido compromisos no pueden subvencionar las exportaciones agrícolas en absoluto. Algunos de los 25 Miembros han decidido reducir en gran medida sus subvenciones o eliminarlas completamente. Entre paréntesis figura el número de productos subvencionados por cada país.

Australia (5)
Brasil (16)
Bulgaria (44)
Canadá (11)
Chipre (9)
Colombia (18)
EE.UU. (13)
Hungría (16)
Indonesia (1)
Islandia (2)
Israel (6)
México (5)
Noruega (11)
Nueva Zelandia (1)
Panamá (1)
Polonia (17)
Rep. Checa (16)
Rep. Eslovaca (17)
Rumania (13)
Sudáfrica (62)
Suiza-Liechtenstein (5)
Turquía (44)
Uruguay (3)
UE (20)
Venezuela (72)

El Acuerdo prevé que los países en desarrollo puedan acogerse a exenciones temporales respecto de las subvenciones para reducir los costos de comercialización y transporte (párrafo 4 del artículo 9). Para más detalles, véase el documento de información de la Secretaría de la OMC "Subvenciones a la exportación" T/N/AG/S/8, que se puede descargar de la página Web:
www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

Además, algunos países desearían que se ampliaran y mejoraran las normas para impedir que los gobiernos sorteen sus compromisos en materia de subvenciones a la exportación, incluida la utilización de empresas comerciales del Estado[8], la ayuda alimentaria y la concesión de créditos a la exportación subvencionados.

Algunos países, como por ejemplo la India, proponen que se permita una mayor flexibilidad a los países en desarrollo para aumentar las subvenciones respecto de algunos productos cuando se reducen las subvenciones aplicadas a otros productos.

Varios países en desarrollo se quejan de que las normas son desiguales. En concreto, hacen objeciones al hecho de que a los países desarrollados se les permite seguir asignando grandes cantidades en concepto

[7] *Organización Mundial del Comercio. Comité de Agricultura. TN/AG/S/8. Subvenciones a la exportación. Documento de la Secretaría. 2008.*
[8] *En el nuevo paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008 se incluye un punto extenso dedicado a la regulación de las empresas estatales de comercialización.*

de subvenciones a la exportación mientras que los países en desarrollo no pueden hacerlo debido a la falta de recursos y al hecho de que sólo se permitió mantener las subvenciones, aunque a niveles reducidos, a los países que las declararon inicialmente. Un grupo de países en desarrollo califica el efecto de diversos tipos de subvenciones a la exportación de "dumping" que perjudica a sus agricultores y agricultoras.

Como resultado de todas estas preocupaciones, algunas propuestas propugnan condiciones muy distintas para los países en desarrollo. La ASEAN y la India, por ejemplo, proponen que se eliminen todas las subvenciones a la exportación de los países desarrollados, pero que se permita a los países en desarrollo conceder subvenciones con fines específicos, tales como la comercialización. Algunos países en desarrollo dicen que, en caso de que las subvenciones a la exportación en los países ricos no se reduzcan sustancialmente, se les debería permitir mantener obstáculos arancelarios elevados o ajustar sus máximos arancelarios actuales para proteger a sus agricultores y agricultoras. Otros países en desarrollo dicen, por el contrario, que los obstáculos también perjudicarían a los países en desarrollo que deseen exportar a otros países en desarrollo.

El resultado en esté momento es que existe un grupo de países que declararon subvenciones a las exportación y que asumieron compromisos de reducción de las mismas y un grupo de países, fundamentalmente los Países Menos Adelantados (PMA), que no asumieron compromisos de reducción, pero que sí deben notificar estas ayudas a la exportación a la OMC. Una mirada muy esquemática sobre estos compromisos nos sirve para saber qué subvenciones a la exportación aplican los estados y puede hacernos ver que existe un ámbito de competencia amplio de los estados que debemos reivindicar.

Los países en desarrollo que declaran subvenciones a la exportación son:

PAÍSES	GRUPOS DE PRODUCTOS [9]																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Brasil		X			X	X	X				X	X		X				X		X	X	X	X	X
Colombia			X				X					X								X	X	X		X
Indonesia			X																					
México	X	X					X													X				
Panamá																								X
Sudáfrica	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X
Uruguay			X			X		X																
Venezuela		X	X								X								X		X			X

Fuente. Documento de negociación de modalidades. 6 de diciembre de 2008

[9] *Para saber sobre que productos se están aplicando cualquiera de las medidas, la OMC hace una clasificación de los productos agroalimentarios en grupos. Hay un total de 24 grupos. Dentro de cada grupo se engloban una cantidad considerable pero limitada de productos. Grupo 1 trigo y harinas. Grupo 2 resto de cereales. Grupo 3 arroz. Grupo 4 semillas oleaginosas. Grupo 5 aceites vegetales. Grupo 6 tortas oleaginosas. Grupo 7 azúcares. Grupo 8 mantequillas y otros derivados. Grupo 9 leche desnatada en polvo. Grupo 10 quesos. Grupo 11 leche y derivados lácteos. Grupo 12 carne de bovino. Grupo 13 carne de porcino. Grupo 14 carne de aves de corral. Grupo 15 carne de ovino. Grupo 16 animales vivos. Grupo 17 huevo. Grupo 18 vino, bebidas espirituosas y licores. Grupo 19 frutas. Grupo 10 legumbres y hortalizas. Grupo 21 tabaco. Grupo 22 algodón. Grupo 23 productos incorporados. Grupo 24 los demás productos agrícolas.*

Pero además existen otros 56 países que notifican subvenciones a la exportación pero que no tienen compromisos de reducción. Entre estos países podemos citar por ejemplo Argentina, Baharein, Barbados, Bolivia, Botswana, Corea, Costa Rica, Dominicana, Egipto, El Salvador. Y entre las subvenciones notificadas en el año 2008, por ejemplo está Corea con 14.780 millones de won a flores, frutas tropicales y kimchi, o Marruecos con 7 millones de dírhams a flores y frutos.

Restricciones e impuestos a la exportación Varios países importadores, como por ejemplo el Japón, señalan que su abastecimiento de alimentos podría verse perturbado si los países exportadores imponen restricciones o aplican impuestos a sus exportaciones. Este conjunto de países proponen que se establezcan disciplinas en materia de restricciones a la exportación, a fin de sustituirlas, por ejemplo, por impuestos que luego se irían reduciendo (un proceso análogo a la "arancelización" de las restricciones a la importación). Suiza propone que las restricciones a la exportación se supriman totalmente, aunque con cierta flexibilidad en el caso de los países en desarrollo sobre todo si quieren utilizar esta medida para evitar el desabastecimiento a los mercados interno en determinados productos sensibles al consumo local.

El Grupo de Cairns de exportadores netos y el Grupo ampliado del G-21 liderado por Brasil ha presentado una propuesta parecida, aunque vinculada a la reducción de la "progresividad arancelaria" —es decir, la aplicación de derechos más elevados a los productos transformados, lo que obstaculiza el desarrollo de las industrias de transformación en los países productores de materias primas—. El Grupo de Cairns también propone que haya flexibilidad para los países en desarrollo en la aplicación de impuestos a la exportación. Lo curioso es que esta medida, que apenas recabó interés en el año 2003 entre los países negociadores, cinco años más tarde, en plena crisis alimentaria, fue utilizada por más de 65 países del mundo; incluidos muchos del Grupo de Cairns como Argentina, Chile o Nueva Zelanda, para impedir que salieran granos de sus sistemas de almacenamiento evitando quedarse sin reservas.

b. Acceso a los mercados: aranceles y contingentes arancelarios

El arancel es un método sencillo y útil que permite, por una parte, el ejercicio de una política agraria dirigida a la promoción de la agricultura nacional y, por otra, obtener ingresos sobre todo en los países en desarrollo. Su utilización permite un juego enorme a la hora de control de la oferta y de la demanda interna, el nivel de precios y la renta de un determinado sector productivo. La renuncia a su utilización por parte de los estados solo beneficia en este momento a las grandes multinacionales del sector.

En la actualidad la mayoría de los Miembros de la OMC protegen los productos agropecuarios únicamente con aranceles[10]. Como resultado de la Ronda Uruguay todos los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles. Esta conversión se denomina "arancelización". En algunos casos, el equivalente arancelario calculado, al igual que las medidas iniciales objeto de arancelización, eran demasiado elevadas a ojos de los negociadores y exigieron que se redujeran de alguna forma. Así, se creó un sistema de contingentes arancelarios con el fin de mantener los niveles de acceso existentes para las importaciones y facilitar la exportación, lo que significa aranceles más bajos en el marco de los contingentes y tipos más elevados para las cantidades fuera del contingente.

[10] *Excepto en el caso de la República de Corea, de Filipinas y del Taipei Chino con respecto al arroz; y excepto en ciertas circunstancias en las que pueden aplicarse otras normas de la OMC, por ejemplo, las referidas a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, la situación de la balanza de pagos, las salvaguardias generales, etc.*

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay los debates en el seno de la OMC, siguiendo la lógica dominante, se han centrado principalmente en dos cuestiones, a saber: el elevado nivel de los aranceles aplicados fuera de los contingentes (algunos países reclaman reducciones más importantes de los aranceles más elevados), y los propios contingentes (su magnitud y la forma en que se han administrado).

Los aranceles. El examen de los aranceles abarca los tipos aplicados tanto dentro como fuera de los contingentes. Tradicionalmente, las reducciones arancelarias eran el resultado de negociaciones comerciales bilaterales producto por producto, o se basaban en fórmulas aplicables a una gran diversidad de productos, o se trataba de una combinación de ambos métodos. Aún no se ha decidido qué método se utilizará para abordar las reducciones en las negociaciones actuales. Algunos países como el Canadá y los Estados Unidos defienden que se negocie además una "liberalización sectorial", lo que en algunos sectores dio lugar en negociaciones anteriores a acuerdos "cero por cero". Esa liberalización sectorial incluiría la negociación de la eliminación completa de los aranceles (y posiblemente de otras medidas como las subvenciones a la exportación o los créditos a la exportación subvencionados) en sectores específicos tales como las semillas oleaginosas, la cebada y la malta por parte, como mínimo, de los principales Miembros de la OMC. Algunos países, como por ejemplo el Japón, han declarado que no son partidarios de una liberalización sectorial.

Un país, los Estados Unidos, ha llegado a proponer que, dado que los aranceles de numerosos productos agropecuarios son elevados, las negociaciones para reducir los aranceles deberían comenzar por los "tipos aplicados" (los aranceles que los gobiernos aplican efectivamente a las importaciones de productos agropecuarios) y no por los "tipos consolidados" que son en general más elevados (los máximos jurídicamente vinculantes resultado de los compromisos contraídos en la OMC a raíz de las negociaciones anteriores). Esta postura ha suscitado bastante controversia, ya que rompería la tradición de basar las negociaciones en los tipos consolidados. Varios países han respondido además que se les debería anotar un crédito por aplicar de forma unilateral aranceles más liberales que los tipos consolidados negociados, en vez de obligarlos a efectuar reducciones más importantes que a los países que se limitan a aplicar los tipos consolidados más elevados. Algunos países

¿Quién tiene contingentes arancelarios?

En la actualidad 43 Miembros de la OMC tienen en conjunto un total de 1.425 contingentes arancelarios consignados en sus compromisos. Entre paréntesis figura el número de contingentes que tiene cada país.

Australia (2)
Barbados (36)
Brasil (2)
Bulgaria (73)
Canadá (21)
Chile (1)
China (10)
Colombia (67)
Corea (67)
Costa Rica (27)
Ecuador (14)
El Salvador (11)
Eslovenia (20)
EE.UU. (54)
Filipinas(14)
Guatemala (22)
Hungría (70)
Indonesia (2)
Islandia (90)
Israel (12)
Japón (20)
Letonia (4)
Lituania (4)
Malasia (19)
Marruecos (16)
México (11)
Nicaragua (9)
Noruega (232)
Nueva Zelanda (3)
Panamá (19)
Polonia (109)
R. Checa(24)
R. Dominicana (8)
R. Eslovaca(24)
Rumania (12)
Sudáfrica (53)
Suiza (28)
Tailandia (23)
Taipei Chino (22)
Túnez (13)
UE (87)
Venezuela (61)

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría de la OMC "Contingentes arancelarios y otros contingentes" G/AG/NG/S/7, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

que se han incorporado recientemente a la OMC consideran igualmente que, habiendo aceptado aplicar bajos aranceles para poder ser Miembros, no se les debería obligar a reducirlos mucho más.

Varios países en desarrollo se quejan asimismo de que tropiezan con dificultades cuando tratan de aumentar sus ingresos mediante la elaboración de las materias primas agrícolas que producen. Ello se debe a que los países que consideran mercados de exportación potenciales imponen derechos más elevados a las importaciones de productos elaborados que a las materias primas —a lo que se denomina progresividad arancelaria— a fin de proteger a sus propias industrias de elaboración. Esta es una medida que, desde luego, tiene un fuerte impacto en el desarrollo de la industria agroalimentaria local pero que, por otra parte, no tiene tanto efecto cuando lo que se trata es de movimientos (importaciones y exportaciones) dentro de la misma empresa entre secciones o plantas situadas en diversos países.

Algunos países consideran necesarios los aranceles y otros obstáculos a la importación con vistas a proteger la producción nacional y mantener la seguridad alimentaria. Por ese motivo, algunos países están vinculando la reducción de los obstáculos a la importación al establecimiento en otros países de disciplinas en materia de limitación de las exportaciones e impuestos a la exportación, sobre la base de que si los países productores no restringen sus exportaciones, los países importadores podrán tener más seguridad con respecto a la posibilidad de obtener alimentos de esos países. Algunos países en desarrollo dicen que necesitan flexibilidad para poder decidir el nivel de los derechos de importación que aplicarán para proteger a sus agricultores y agricultoras de la competencia que suponen las importaciones a bajos precios como consecuencia de las subvenciones a la exportación.

Los contingentes arancelarios. La administración de los contingentes es una cuestión de orden técnico, pero tiene efectos reales en el comercio, ya que influye en que un producto exportado de un país pueda o no tener acceso al mercado de otro país al tipo arancelario más bajo, comprendido en el contingente.

Los métodos utilizados para dar a los exportadores acceso a los contingentes incluyen las asignaciones por orden de recepción de las solicitudes, la concesión de las licencias de importación en función de las cuotas atribuidas en el pasado y de otros criterios, la administración por conducto de empresas comerciales del Estado, los acuerdos bilaterales y la asignación por subasta. En las condiciones también se pueden especificar los plazos en relación con la utilización de los contingentes, por ejemplo, los plazos para solicitar las licencias o para proceder a la entrega de los productos a los países importadores. En ocasiones preocupa a los exportadores que sus posibilidades de acceso a los contingentes arancelarios puedan verse coartadas por el modo en que éstos se administran. En ocasiones se quejan también de que los calendarios de las licencias les ponen en una situación desfavorable cuando la producción es estacional y existen grandes distancias para transportar los productos.

En el documento de modalidades del año 2008 además, debido sobre todo a la presión de la crisis alimentaria, se proponía que todas las líneas arancelarias no sujetas actualmente a contingentes, se pudieran declarar sensibles y quedar sujetas a nuevos contingentes y, en este caso, la secretaría general, como medida restrictiva para los estados, proponía que se pudiera hacer siempre que no se superase el 1% de las líneas arancelarias en el caso de ningún país miembro[12]. Por otra parte, en el mismo paquete de modalidades la Secretaría tuvo que recoger la propuesta de los estados, incluidos Canadá y Japón, de ampliar el número de productos sensibles a los cuales los países pueden elevar las líneas arancelarias o someter a contingentes en caso de que resulte necesario para sostener la producción nacional o el nivel de precios internos. La propuesta del documento recogía la posibilidad de que los estados elevaran la lista de productos sensibles hasta un 8% sobre el total declarado por cada país miembro[11].

[11] *Proyecto revisado de modalidades de negociación. Productos sensibles. Establecimiento de nuevos contingentes arancelarios. TN/AG/W/06. 6 de diciembre de 2008.*
[12] *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura. Productos sensibles. Designación TN/AG/W/5 de 6 de diciembre de 2008.*

c. Acceso a los mercados: salvaguardias especiales para la agricultura

Las salvaguardias son restricciones especiales a la importación que se adoptan de forma temporal para hacer frente a situaciones especiales, tales como un aumento repentino de las importaciones, desequilibrios en los precios, o ruptura de los mecanismos internos de producción. Normalmente entran en el ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones especiales (artículo 5) relativas a las salvaguardias.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias generales, en el sector de la agricultura:

- Las salvaguardas pueden activarse automáticamente y se establece además que los derechos de salvaguardia pueden ser más elevados cuando el volumen de las importaciones crece por encima de un determinado nivel o si los precios descienden por debajo de un determinado nivel.
- No es necesario demostrar que se está causando un daño grave a la rama de producción nacional, sino tan solo declararlo por parte del estado.

Salvaguardias especiales. ¿Quién se ha reservado el derecho?

En la actualidad hay 39 Miembros de la OMC que se han reservado el derecho de recurrir en conjunto a un total de 6.156 salvaguardias especiales respecto de productos agropecuarios. Entre paréntesis figura el número de productos de que se trata en cada caso, aunque la definición dada para un producto varía de unos a otros.

Australia (10)
Barbados (37)
Botswana (161)
Bulgaria (21)
Canadá (150)
Colombia (56)
Corea (111)
Costa Rica (87)
Ecuador (7)
El Salvador (84)
EE.UU. (189)
Filipinas (118)
Guatemala (107)
Hungría (117)
Indonesia (13)
Islandia (462)
Israel (41)
Japón (121)
Malasia (72)
Marruecos (374)
México (293)
Namibia (166)
Nicaragua (21)
Noruega (581)
Nueva Zelandia (4)
Panamá (6)
Polonia (144)
Rep. Checa (236)
R.Eslovaca (114)
Rumania (175)
Sudáfrica (166)
Suiza-Liechtenstein (961)
Swazilandia (166)
Tailandia (52)
Taipei Chino (84)
Túnez (32)
UE (539)
Uruguay (2)
Venezuela (76)

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Salvaguardia especial para la agricultura" G/AG/NG/S/9, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

La salvaguardia especial para la agricultura sólo puede utilizarse con respecto a productos que hayansido arancelizados — lo que representa menos del 20 por ciento de todos los productos agropecuarios (definidos por "líneas arancelarias") —. Ahora bien, no se puede utilizar respecto de las importaciones comprendidas en un contingente, y sólo se puede aplicar si el gobierno se ha reservado el derecho de hacerlo en su lista de compromisos relativos a la agricultura. En la práctica, la salvaguardia especial para la agricultura sólo se ha utilizado en unos pocos casos.

Las propuestas presentadas van desde mantener esas disposiciones en su forma actual, hasta suprimirlas o revisarlas para evitar que se utilicen respecto de los productos de los países en desarrollo. Algunos países en desarrollo han propuesto que sólo se les autorice a ellos su utilización y no a los países desarrollados.

El Japón y la República de Corea proponen una nueva forma de salvaguardia especial que se aplicaría a los productos perecederos y estacionales. Varios países se han opuesto a ello. El derecho a utilizar la salvaguardia especial para la agricultura quedaría sin efecto si no se llega a un acuerdo en las negociaciones para continuar el "proceso de reforma" iniciado en la Ronda Uruguay (véase el párrafo 9 del artículo 5 y el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura).

Una de las últimas propuestas ha sido presentada por varios países[13] y plantea la posibilidad de reconocer ***una salvaguardia especial para toda la agricultura***, con lo que en la práctica sería como sacar a la agricultura de la OMC salvo que los estados quisieran negociar con ella.

- Mantener las actuales disposiciones de salvaguardia especial y establecer una nueva en relación con los productos estacionales y perecederos. En la propuesta se incluyen varias posibles fórmulas. Los detractores de esta propuesta consideran que de este modo aumentaría el proteccionismo.

- Establecer un mecanismo de derechos compensatorios que los países en desarrollo podrían utilizar para hacer frente a las importaciones subvencionadas procedentes de los países desarrollados. Se podría recurrir automáticamente a ese mecanismo sin necesidad de demostrar la existencia de daño. Algunos detractores de esta propuesta dicen que, de ese modo, se menoscabaría el derecho legítimo de los países a subvencionar las exportaciones, incluidas las que corresponden a niveles *"de minimis"*, y que se podría obstaculizar el comercio. Esos países prefieren que se reduzcan las subvenciones de mayor nivel.

- Mantener las disposiciones de salvaguardia especial. Algunos de los países que defienden esto también propugnan que el derecho a recurrir a las disposiciones de salvaguardia se haga extensivo a los países que no procedieron a una arancelización o que no se habían reservado anteriormente ese derecho.

- Permitir que los países en desarrollo recurran a las disposiciones de salvaguardia especial para todos los productos. Varios países en desarrollo que defienden esa posición también propugnan la supresión de las disposiciones de salvaguardia especial en los países desarrollados.

Entre estas ideas se observan algunos matices de opinión. Para algunos países la necesidad de medidas de salvaguardia es permanente. Para otros se trata de un medio de fomentar la confianza para alentar a los países a que reduzcan los aranceles.

e. Ayuda interna: compartimentos ámbar, azul y verde.

Los acuerdos adoptados parten del cálculo de la Medida Global de Ayuda de cada estado (MGA). Y, sobre el volumen total de MGA que incluye todas las subvenciones catalogadas como tal por la OMC, se establecen los compromisos de reducción. El último acuerdo real alcanzado es del año 2001 y su contenido aparece publicado en el año 2002[14]. Desde entonces y a pesar de que se hayan continuado con las tendencias globales en las reducciones de las subvenciones internas, no se ha logrado poner sobre la mesa ningún otro acuerdo concreto. En aquel momento 34 países consignaron compromisos de reducción en el MGA total que fueron recogidos en el anexo de este documento referido. Los países en desarrollo que se comprometieron a reducir sus montantes de ayuda interna fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Corea, Costa Rica, Jordania, Marruecos, México, Sudáfrica, Tailandia, Túnez y Venezuela. La mayoría de los países ni tiene compromisos para reducir el montante de la ayuda global, ni tiene obligación siquiera de presentar cada dos años la notificación de ayuda interna que establece el acuerdo.

[13] *Documentos o documentos informales presentados por: ocho países en desarrollo (Cuba, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), cinco países en desarrollo (Argentina, Bolivia, Filipinas, Paraguay y Tailandia), Japón, Namibia, Noruega y Suiza.*
[14] *Comité de Agricultura. Documento. Ayudas Internas. TN/AG/S/4 de 20 de marzo de 2002.*

En la terminología de la OMC, las subvenciones se identifican en general por “compartimentos” a los que se han dado los colores de las luces del semáforo: verde (permitidas), ámbar (frenar-deben reducirse), rojo (prohibidas). Como es habitual, en el sector de la agricultura las cosas son más complicadas. El Acuerdo sobre la Agricultura no tiene compartimento rojo, si bien la ayuda interna que sobrepasa los niveles de compromiso en el compartimento ámbar está prohibida; y existe un compartimento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción. También existen exenciones para los países en desarrollo (denominado en ocasiones “compartimento trato especial y diferenciado”).

En la terminología de la OMC, las subvenciones se identifican en general por “compartimentos” a los que se han dado los colores de las luces del semáforo: verde (permitidas), ámbar (frenar-deben reducirse), rojo (prohibidas). Como es habitual, en el sector de la agricultura las cosas son más complicadas. El Acuerdo sobre la Agricultura no tiene compartimento rojo, si bien la ayuda interna que sobrepasa los niveles de compromiso en el compartimento ámbar está prohibida; y existe un compartimento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción. También existen exenciones para los países en desarrollo (denominado en ocasiones “compartimento trato especial y diferenciado”).

¿Quién puede recurrir a medidas de la caja ámbar?

Treinta y cuatro Miembros de la OMC han contraído compromisos de reducción de la ayuda interna con efectos de distorsión en el comercio comprendida en el compartimento ámbar (a saber, la reducción de la "Medida Global de la Ayuda Total" o MGA). La ayuda interna de los Miembros que no han contraído compromisos de reducción no puede exceder el 5 por ciento del valor de la producción (a saber, el nivel "de minimis") —o el 10 por ciento en el caso de los países en desarrollo—.

Argentina	Hungría	Guinea
Australia	Islandia	Polonia
Brasil	Israel	República Checa
Bulgaria	Japón	Rep. Eslovaca
Canadá	Jordania	Sudáfrica
Chipre	Lituania	Suiza-Liechtenstein
Colombia	México	Tailandia
Corea	Marruecos	Taipei Chino
Costa Rica	Moldavia	Túnez
Croacia	Noruega	UE
Eslovenia	Nueva Zelanda	Venezuela
Estados Unidos	Papúa Nueva	

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

El “compartimento ámbar”

En la esfera de la agricultura, todas las medidas de ayuda interna que, a juicio de la OMC y de los negociadores, distorsionan la producción y el comercio (con algunas excepciones) están comprendidas en el compartimento ámbar. El valor total de esas medidas debe reducirse. En varias propuestas se plantea cuánto más deben reducirse esas subvenciones y si se deben fijar límites para productos específicos, en vez de establecer algunos límites “agregados” generales.

El “compartimento azul”

El compartimento azul es una exención de la norma general de que todas las subvenciones vinculadas a la producción deben reducirse o mantenerse en niveles mínimos (*“de minimis”*) previamente definidos. Incluye los pagos directamente vinculados a la superficie cultivada o al número de cabezas de ganado, pero en el marco de programas que

también limitan la producción al imponer cuotas de producción o exigir a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras. Los países que recurren a estas subvenciones, y son sólo un reducido número, dicen que estas medidas distorsionan menos el comercio que las subvenciones del compartimento ámbar. En la actualidad, los únicos Miembros que han notificado a la OMC que utilizan o han utilizado medidas del compartimento azul son la Unión Europea, Islandia, Noruega, Japón, la República Eslovaca, Eslovenia y los Estados Unidos (que han dejado de recurrir a ellas).

Por el momento, las disposiciones del Acuerdo relativas al compartimento azul tienen carácter permanente. Algunos países desean que se supriman porque los pagos sólo están desconectados parcialmente de la producción, o proponen que se contraigan compromisos para reducir la utilización de estas subvenciones. Otros dicen que el compartimento azul es un instrumento importante para apoyar y reformar la agricultura y para alcanzar determinados objetivos "no comerciales" y afirman que no se debe restringir, ya que su efecto de distorsión del comercio es menor que el de otros tipos de ayuda. La UE señala que está dispuesta a negociar reducciones adicionales de la ayuda del compartimento ámbar, a condición de que se mantengan los compartimentos azul y verde.

¿Quién utiliza el compartimento verde?

Setenta y un países en desarrollo miembros de la OMC, además de la Unión Europea, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y varios estados de Oriente Medio han declarado ayudas comprendidas en la caja verde y, por lo tanto, no sujetas a ninguna reducción ni compromiso de reducción. La única obligación es hacer una notificación cada dos años al órgano de la secretaría del Comité de Agricultura de la OMC indicando la cantidad —.

Albania
Angola
Antigua y Barbuda
Argentina
Bahréin
Bangladesh
Barbados
Belice
Benín
Bolivia
Botswana
Brasil
Burkina Fasso
Burundi
Camerún
Chad
Chile
Colombia
Corea
Costa Rica
Costa de Marfil
Cuba
Djibouti
Ecuador
Egipto
Salvador
Filipinas
Gambia
Ghana
Guatemala
Guinea
Guinea Bissau
Haití
India
Indonesia
Jamaica
Jordania
Kenia
Madagascar
Malasia
Malawi
Mali
Marruecos
México
Mongolia
Mozambique
Myanmar
Namibia
Nicaragua
Níger
Pakistán
Panamá
Perú
RD Congo
R. Centroafricana
R.Dominicana
Ruanda
Senegal
Sierra Leona
Sri Lanka
Sudáfrica
Surinam
Tailandia
Tanzania
Togo
Túnez
Uganda
Venezuela
Zambia
Zimbabue

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

El "compartimento verde"

Para poder formar parte del "compartimento verde", las subvenciones no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Esas subvenciones deben estar financiadas con fondos públicos (sin que por ello se cobren precios más altos a las personas consumidoras) y no han de sostener los precios internos. Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, e incluyen las ayudas directas a los ingresos de los agricultores y agricultoras que están desvinculadas ("desconectadas") de los niveles de producción o de los precios. Así pues, las subvenciones del "compartimento verde" están permitidas sin límite, a condición de que cumplan determinados criterios. También incluyen programas de protección ambiental y desarrollo regional. El Canadá ha propuesto que se establezca un límite de la ayuda en todos los "compartimentos", lo que supondría también un límite de las subvenciones concedidas en el marco del compartimento verde.

Algunos países desearían examinar las subvenciones internas comprendidas en el compartimento verde porque consideran que algunas de ellas, en determinadas circunstancias, podrían influir en la producción o en los precios. Algunos otros han afirmado que el compartimento verde no se debe modificar ya que resulta satisfactorio. Otros dicen que se debería ampliar para abarcar otros tipos de subvenciones.

A modo de resumen ….. y en relación a las ayudas internas. A partir de los documentos presentados por los estados y el consolidado proporcionado por la secretaría de la OMC existen una serie de consideraciones que es necesario hacer de cara a una evaluación en profundidad de las medidas de política agraria que aplican los estados y su contribución o no a la soberanía alimentaria:

- La dificultad fundamental deviene de la ausencia de mecanismos que faciliten la aplicación del art 6.2 del Acuerdo de Agricultura que permite excluir de la MGA los apoyos y subsidios destinados a fomentar el apoyo agrícola y rural y los subsidios dirigidos a los agricultores y agricultoras pobres o con escasos recursos.

- Escasa información sobre las medidas de ayuda interna existentes. Muy pocos países pudieron proporcionar información detallada sobre la ayuda de la caja verde, niveles de MGA tanto por productos específicos como no referida a productos específicos, y desembolsos por concepto de TED.

- Los niveles reales de MGA son muy inferiores a los niveles previstos en los compromisos, registrándose solo en Tailandia una tasa de utilización elevada. Esta realidad ha inducido a presentar propuestas a la OMC para no reducir los niveles de MGA.

- Aunque no se registraron países que violaran las normas y compromisos del Acuerdo sobre Agricultura, los estudios revelaron varios problemas de interpretación y aplicación: necesidad de tener en cuenta la inflación y depreciación de la moneda al calcular la MGA, y de definir la producción que responde a condiciones de agricultor o agricultora con bajos ingresos y pobre en recursos.

- La mayoría de los países no conocen con exactitud su posición, sus políticas no han sido examinadas de manera pormenorizada, y no cuentan con un análisis exhaustivo de todas las ayudas que les permita una negociación seria y no perjudicial.

e. Acceso a mercados

La discusión sobre acceso a mercados está condicionada lógicamente por el proceso de arancelización y por las ayudas internas que cada país otorga pero, sobre todo, por los principios de política agraria que cada estado define. De los documentos presentados por las delegaciones de los gobiernos y de las memorias y documentos presentados ante el Comité de Agricultura se extraen una serie de constricciones que los países en desarrollo identifican a la hora de aplicar políticas dirigidas al desarrollo rural y agrario:

- El promedio de los aranceles consolidados es del 90%, aunque el aplicado es del 22%. La razón se debe precisamente a que todos los países había acometido en años anteriores su programa de reformas y habían eliminado ya gran parte de los aranceles. Ante una reforma del AoA, los PED no deberían acceder a una nueva reducción de los mismos, sino a lo contrario, negociar un ascenso.

- Los aranceles consolidados más bajos se encuentran en algunos de los productos básicos (cereales, azúcar, carne,...) de estos países. Por ejemplo arancel 0 para el arroz en la India. Los aranceles de estos productos deberían ser mucho más altos permitiendo una defensa real de las producciones nacionales puesto que hablamos de productos cuyos precios internacionales son muy fluctuantes.

- Los aranceles bajos determinan que los países apliquen otros mecanismos o derechos adicionales menos transparentes y que en ocasiones equivalen a la cuantía del propio arancel. Esto genera dificultades de aplicación y continuas quejas por parte de otros estados. Es necesario establecer y reconocer en el acuerdo agrícola otro tipo de derechos aplicables sobre los productos básicos. Por ejemplo Perú: arancel consolidado medio de 30% pero, como no es suficiente para estabilizar los mercados internos del azúcar o trigo, aplica otros derechos que llegaron a alcanzar el 54%.

- En muchos casos, al existir dificultades en la aplicación de las medidas de salvaguarda, los aranceles son el único instrumento con el que cuentan los estados para estabilizar los mercados internos y para proteger a sus agricultores y agricultoras frente a las oscilaciones de los precios mundiales. Los aranceles se modifican con mucha frecuencia.

- Respecto a las Medidas de Salvaguarda, solo 3 de los 14 países del estudio (Brasil, Marruecos y Tailandia) tenían acceso a esta medida, y eso para una gama muy limitada de productos. Es necesario un mecanismo de salvaguarda fácil y accesible para los PED.

2.3 POSICIONES Y PROPUESTAS PRESENTADAS POR LOS ESTADOS EN TORNO A LSO PROBLEMAS DE DESARROLLO Y CUESTIONES CONEXAS

Junto a los temas centrales han adquirido cada vez más importancia los debates colaterales que plantean realmente, de forma indirecta, los impactos negativos de la liberalización. En definitiva, estos debates muestran la posición de los estados a la hora de negociar frente a cada una de las rondas lanzadas por la OMC.

a. El debate en torno a la compatibilidad con los objetivos de desarrollo

Varios países en desarrollo han presentado propuestas que propugnan condiciones claramente distintas para los países desarrollados y los países en desarrollo. Algunas de esas propuestas son conjuntas y la que tiene mayor número de autores es la presentada por el Grupo Africano. Tres han sido presentadas por un grupo de 11 ó 12 países en desarrollo. Otra de ellas ha sido comunicada por Miembros de la OMC que forman parte de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de los cuales cuatro participan también en el Grupo de Cairns. También se han recibido propuestas de los pequeños Estados insulares en desarrollo, la CARICOM y diversos gobiernos Miembros como Swazilandia, Mali, la India, Marruecos, Turquía, Egipto y Namibia.

En opinión de algunos países, las disposiciones de la OMC deberían ser más flexibles de modo que los países en desarrollo puedan apoyar y proteger su desarrollo agrícola y rural y asegurar el sustento de sus poblaciones predominantemente agrícolas, cuyos sistemas de explotación difieren bastante en cuanto a magnitud y métodos de los sistemas utilizados en los países desarrollados. Esos países aducen, por ejemplo, que las subvenciones y la protección son necesarias para garantizar la seguridad alimentaria, apoyar las actividades de las explotaciones agrícolas de pequeña magnitud, compensar la falta de capital o impedir que las poblaciones

migren a las ciudades excesivamente congestionadas. Las propuestas de la India y Nigeria, entre otras, hacen hincapié en las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria para los países en desarrollo.

Por otra parte, a algunos países en desarrollo más pequeños les preocupa que los obstáculos a la importación en los países desarrollados se reduzcan con demasiada rapidez. Dicen que dependen de un reducido número de productos básicos para los que precisan actualmente de un trato preferencial (como por ejemplo un régimen de franquicia arancelaria), a fin de conservar su nivel de acceso a los mercados de los países más ricos. A su juicio, una reducción demasiado rápida de los aranceles corrientes menoscabaría el trato preferencial que se les otorga. Para algunos países en desarrollo se trata de una situación que no va a cambiar mayormente. En cambio, para otros como la CARICOM, se trata de una situación transitoria, por lo que instan a que se contraigan compromisos vinculantes en materia de asistencia técnica y financiera, incluida la creación de un fondo de asistencia técnica, para que puedan efectuar los ajustes necesarios.

De esta forma, muchos países en desarrollo presentaron propuestas complementarias con la anterior. Las propuestas presentadas en las que se trata específicamente de los países en desarrollo o en las que se dedica una parte importante a esos países son muchas[15].

Una de los cambios introducidos por los países en desarrollo en la concepción de las ayudas internas es la apertura de un capítulo especial de ayudas internas que son consideradas como ligadas a programas de desarrollo y que, por lo tanto, como es obvio, no están sujetas a reducciones y tan solo se pide una notificación por parte de los estados.

¿Países que declaran ayudas interna ligadas a programas de desarrollo?

Sesenta y tres países en desarrollo miembros de la OMC han declarado ayudas ligadas a programas de desarrollo y, por lo tanto, no sujetas a ninguna reducción ni compromiso de reducción. La única obligación es hacer una notificación cada dos años al órgano de la secretaría del Comité de Agricultura de la OMC indicando la cantidad —.

Albania	Filipinas	Nicaragua
Angola	Gambia	Níger
Antigua y	Guinea	Pakistán
Barbuda	Guinea Bissau	Panamá
Bahréin	Haití	Perú
Bangladesh	Honduras	RD Congo
Bolivia	India	R. Centroafricana
Botswana	Indonesia	R.Dominicana
Brasil	Jamaica	Ruanda
Burkina Fasso	Jordania	Sierra Leona
Camerún	Kenia	Sri Lanka
Chad	Madagascar	Sudáfrica
Chile	Malasia	Surinam
Colombia	Malawi	Tailandia
Corea	Mali	Tanzania
Costa Rica	Marruecos	Togo
Costa de Marfil	México	Túnez
Djibouti	Mongolia	Uruguay
Ecuador	Mozambique	Venezuela
Egipto	Myanmar	Zambia
Salvador	Namibia	Zimbabue

Para más información, véase el documento de antecedentes de la Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, que se puede descargar de la siguiente página del sitio Web:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#secretariat

[15] *Swazilandia: el acceso a los mercados en el marco del trato especial y diferenciado para los pequeños países en desarrollo G/AG/NG/W/95. Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96. Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97. Mali: propuesta G/AG/NG/W/99. CARICOM: propuesta G/AG/NG/W/100. India: propuesta G/AG/NG/W/102. Marruecos: propuesta G/AG/NG/W/105. Turquía: propuesta G/AG/NG/W/106. Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/13. Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135. Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136. Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137. México: propuesta G/AG/NG/W/138. Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140. Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142. Namibia: propuesta G/AG/NG/W/143.*

b. Países importadores netos de productos alimentarios

El documento de modalidades, así como las resoluciones emanadas del Comité de Agricultura reconocen abiertamente que en la aplicación de los acuerdos, los Países Importadores Netos de Alimentos (en total 77 países) podrán experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables e, incluso, dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos y, por ello, se abre el debate sobre las implicaciones para la "seguridad alimentaria"[16] de la aplicación de los acuerdos.

- En la misma decisión, los gobiernos que han presentado comunicaciones introducen otros debates:
- Examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria.
- Aprobar las directrices compatibles con el Acuerdo Agrícola para proporcionar donaciones suficientes y créditos adecuados.
- Tomar en consideración las solicitudes de prestación de apoyo técnico y financiero para mejorar la productividad e infraestructuras de su sector agrícola.

El desarrollo posterior de este tema, tanto en el seno del propio Comité de Agricultura de la OMC, como sobre todo, en el seno de la FAO a través del Comité de Productos Básicos y Comercio, se ha concretado en numerosos documentos donde se ha hecho un desarrollo de las potencialidades que la decisión encierra para los PMA y PEDINPA en aras de una aplicación que les permita solventar los problemas concretos.

Este desarrollo aceptado por la propia OMC y su Comité de Agricultura se puede sintetizar de la forma siguiente:

Cuando se habla de seguridad alimentaria nacional se plantean dos opciones: 1. La autosuficiencia alimentaria consistente en satisfacer las necesidades alimentarias en lo posible con suministros internos y reduciendo al mínimo la dependencia del comercio exterior. 2. La autonomía alimentaria que, teniendo en cuenta las posibilidades del comercio internacional, consiste en mantener un cierto nivel de producción y estructura agraria suficiente, generando además la capacidad para importar de los mercados mundiales cuanto sea necesario en funciones de decisiones estratégicas nacionales[17].

Para desarrollar esta segunda opción es necesario que los estados desarrollen acciones en dos ámbitos:

a. Apoyo a la producción interna agraria. A través de medidas en frontera (aranceles y medidas de salvaguardia especial, permitidos por el AoA) y las medidas de ayuda interna declaradas y permitidas tanto de la caja azul como de la caja verde.

b. Mejora de su participación en el comercio mundial. Mejorar la capacidad de exportación e importación de productos agrarios y alimentos. Medidas de estabilización del mercado mundial de productos básicos y agrarios a precios estables.

[16] Se utiliza el término seguridad alimentaria porque es el recogido por el documento referido de la OMC.
[17] Propuestas presentadas en la primera etapa en las que se ponen de relieve las posiciones sobre esta cuestión. Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97. Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/130. Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136. Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137. MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, India, Malasia: créditos a la exportación G/AG/NG/W/139. Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.

La principal dificultad en el desarrollo de la aplicación de esta decisión ha sido la ausencia de estudios, investigaciones de impacto y mecanismos de detección de los efectos negativos.

Como resultado de esta Decisión, se renegoció el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, que se concluyó en julio de 2002 en el Consejo Internacional de Cereales. El Comité de Agricultura de la OMC también examina sobre una base periódica las medidas adoptadas en el marco de la Decisión en esferas tales como la asistencia técnica y financiera prestada por los países industrializados a los países menos adelantados y los países importadores netos de productos alimenticios con el fin de mejorar su productividad e infraestructura agrícolas.

c. Debate introducido por las economías en transición

En el periodo 2002 a 2008 se presentaron dos propuestas que tratan específicamente de las preocupaciones de los países en transición de una economía centralizada a una economía de mercado[18]. Las situaciones más graves se producen en el ámbito de las ex repúblicas soviéticas que formaban la antigua federación Rusa. Esas propuestas se centran en la ayuda interna y el acceso a los mercados. Esos países afirman que ante la escasez de capital, la falta de un sistema de crédito que funcione correctamente, las limitaciones presupuestarias y otros problemas a que hacen frente en el proceso de transición, la exposición de la agricultura a las fuerzas del mercado crearía perturbaciones graves en el sector.

Por lo que se refiere a la ayuda interna, estos países solicitan una mayor flexibilidad para la concesión de determinadas subvenciones (por ejemplo para el pago de deuda e intereses) y que, en general, se les permita aumentar el nivel de las ayudas que se consideren suficientemente pequeñas (*"de minimis"*) para no ser incluidas en los compromisos de reducción. En cuanto al acceso a los mercados, desean seguir protegiendo algunos de sus productos con los niveles arancelarios existentes, incluidos los productos a los que ya se aplican aranceles bajos, sin tener que efectuar nuevas reducciones. También quieren negociar la supresión de los obstáculos no arancelarios en sus mercados de exportación. Estos países hacen hincapié en que esa flexibilidad sería temporal, es decir, mientras persistan los problemas vinculados a la transición, y que no crearía distorsiones adicionales en el comercio de productos agropecuarios.

d. El debate sobre Preocupaciones "no comerciales"

El Acuerdo sobre la Agricultura proporciona un amplio margen a los gobiernos para que se ocupen de preocupaciones "no comerciales" importantes, tales como la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el ajuste estructural, el desarrollo rural, la mitigación de la pobreza, etc. El artículo 20 establece que en las negociaciones deberán tenerse en cuenta las preocupaciones no comerciales.

Varios países, apoyados por otras organizaciones internacionales como la FAO o el IFAD, e incluso la propia UNCTAD, han realizado estudios para respaldar sus argumentos, estudios que también han sido objeto de debate —en concreto, 38 países presentaron una nota para la reunión de septiembre de 2000 en la que se incluían los documentos que habían preparado para una conferencia sobre las preocupaciones no comerciales. Otros países reconocieron que todo el mundo tiene preocupaciones no comerciales e instaron a que se presentaran propuestas con medidas específicas, a fin de que las negociaciones pudieran avanzar para determinar si las medidas con efectos de distorsión del comercio están realmente justificadas.

La mayoría de los países acepta que la agricultura no sirve solamente para producir alimentos y fibra, sino que tiene además otras funciones, incluidos esos objetivos no comerciales. La

[18] Propuestas presentadas en la primera etapa en relación con las economías en transición. 12 economías en transición: ayuda interna — flexibilidad adicional para las economías en transición G/AG/NG/W/56. 11 economías en transición: acceso a los mercados G/AG/NG/W/57

cuestión debatida en la OMC es si las subvenciones con efectos de "distorsión del comercio" o las subvenciones no incluidas en el "compartimento verde" son necesarias para que la agricultura pueda cumplir sus múltiples funciones[19].

Algunos países dicen que todos los objetivos pueden y deben lograrse más eficazmente con subvenciones del "compartimento verde", directamente orientadas a esos objetivos y que, por definición, no distorsionan el comercio. Cabe citar como ejemplos la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria, los pagos directos desacoplados a los productores y productoras, la asistencia para el reajuste estructural, los programas de red de seguridad, los programas ambientales y los programas de asistencia regional que no estimulan la producción agrícola ni afectan a los precios. Según esos países, corresponde a los defensores de las preocupaciones no comerciales demostrar que las disposiciones existentes, que fueron objeto de largas negociaciones en la Ronda Uruguay, son insuficientes para tratar esas preocupaciones de una forma específica que no distorsione el comercio. Sin embargo, muchas de estas medidas políticas, como las ayudas desacopladas, no son justificadas socialmente y eliminan de forma importante objetivos fundamentales de la soberanía alimentaria.

Otros países opinan que las preocupaciones no comerciales están estrechamente vinculadas a la producción. Consideran que a esos efectos se necesitan las subvenciones basadas en la producción o relacionadas con ella. Por ejemplo, varios países de la ASEAN dicen que para prevenir la erosión del suelo hay que promover el cultivo de arrozales.

Algunos países como el Japón, la República de Corea y Noruega hacen mucho hincapié en la necesidad de abordar la diversidad de la agricultura en el marco de las preocupaciones no comerciales. La UE dice en su propuesta que las preocupaciones no comerciales deben estar bien definidas (por ejemplo, asegurar la protección del medio ambiente a través de programas de protección del medio ambiente), ser transparentes y entrañar efectos mínimos de distorsión del comercio.

Numerosos países en desarrollo exportadores consideran que las propuestas encaminadas a abordar las preocupaciones no comerciales al margen del "compartimento verde" de ayudas internas sin efectos de distorsión equivalen a una forma de trato especial y diferenciado en favor de los países ricos. Varios sostienen incluso que cualquier actividad económica —industria, servicios, etc.— tiene sus propias preocupaciones no comerciales y, por tanto, si la OMC trata esta cuestión, lo ha de hacer en todas las esferas de las negociaciones, no sólo en la agricultura. Otros dicen que la agricultura es un sector especial.

3. La propuesta de la Caja de Desarrollo

Entre todas las propuestas presentadas por los países en desarrollo hay una destacada que ha generado un debate muy importante y que se conoció con el nombre de "Caja del Desarrollo". Esta propuesta tuvo su interés por el planteamiento y desarrollo de la misma. Aunque en estos momentos no se ha abandonado y regularmente los países siguen aludiendo a ella en las discusiones, la crisis alimentaria y la situación generada a partir de ella la han dejado igual que a todo el conjunto de negociaciones, casi en una situación de impase. Siendo consciente de que aceptar la propuesta por parte de las organizaciones sociales significaría legitimar el proceso y el espacio de la OMC y, por lo tanto, nos exigiría entrar en un espacio

[19] *Propuestas presentadas en la primera etapa con las posiciones en las que se ponen de relieve las preocupaciones no comerciales. UE: propuesta de negociación global G/AG/NG/W/90. 11 países en desarrollo: trato especial y diferenciado y compartimento de desarrollo G/AG/NG/W/13. Japón: propuesta G/AG/NG/W/91. Suiza: propuesta G/AG/NG/W/94. Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96. República de Corea: propuesta G/AG/NG/W/98. Noruega: propuesta G/AG/NG/W/101. Polonia: propuesta G/AG/NG/W/103. Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135. Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140. 38 países: preocupaciones no comerciales (documentos para la conferencia) G/AG/NG/W/36/Rev.1. Argentina: comunicación técnica sobre las preocupaciones no comerciales G/AG/NG/W/88. Croacia: comunicación G/AG/NG/W/141*

de negociación que no queremos por entenderlo radicalmente injusto y alejado de nuestras posiciones, analizamos la propuesta porque este trabajo trata de analizar las diferentes propuestas de política que incluyen en la soberanía alimentaria y, sin duda, ésta es una de las más consistentes en el ámbito de la política comercial.

3.1 PROPUESTA PRESENTADA. Análisis de su contenido

Propuesta de 20 Junio de 2000. G/AG/NG/W/13 de 23 de Junio de 2000. Presentada por Cuba, República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda Zimbabue, Sri Lanka, El Salvador.

El documento presentado parte de una serie de principios que sustentan la propuesta.

- La "seguridad alimentaria" está indisolublemente unida a la seguridad nacional y a la soberanía política.
- La agricultura es un sector estratégico en el desarrollo de una inmensa mayoría de países del mundo y la agricultura familiar ocupa el 70% de los activos del sector.
- Los productos alimenticios básicos deberían estar excluidos del proceso de liberalización debiéndose potenciar la capacidad de producción nacional de los países en desarrollo.

Lo anterior se justifica por:

- La especial importancia de la agricultura como sector económico en los países en desarrollo. La proporción elevada de empleos generados (superior al 30% en América Latina y en torno al 50% en Asia y África) y su importancia en el producto interior bruto (en torno al 8% en América Latina y en torno al 25% en África y Asia alcanzando en algunos casos el 55%).
- La diversidad de sistemas y modos de producción agrarios existentes en los países en desarrollo, en ocasiones, soportan estructuras sociales muy frágiles. Estos sistemas no pueden equipararse con los modos de producción industrial que existen tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.
- Proceso de concentración de la producción agraria en grandes empresas que adquieren posición de monopolio tanto a nivel nacional como internacional.
- Los países en desarrollo tienen necesidad de proteger y apoyar la producción doméstica de alimentos. Porcentajes de población subnutrida superiores al 20%, siendo en un porcentaje muy elevado población rural.
- Las distorsiones del mercado mundial y su impacto en la agricultura doméstica de los países en desarrollo. Deterioro de las relaciones de intercambio y fuerte descenso de los precios en los principales productos básicos.

Los objetivos de la propuesta de Caja del Desarrollo se apoyan en la necesidad de flexibilizar la aplicación del Acuerdo de Agricultura[20] para:

- Proteger y mejorar la capacidad de producción nacional de productos alimenticios en los países en desarrollo, en particular de los productos de primera necesidad.

[20] *Esta intención de simplemente flexibilizar un acuerdo que nos parece radicalmente injusto e ilegítimo es la que justifica el rechazo a la propuesta.*

- Aumentar la seguridad alimentaria y el acceso a los productos alimenticios especialmente entre los más pobres.

- Crear puestos de trabajo o al menos mantener el empleo existente en las zonas rurales pobres.

- Proteger de la avalancha de importaciones baratas a los agricultores y agricultoras que ya están ofreciendo un suministro adecuado de productos agropecuarios básicos.

- Ofrecer flexibilidad para prestar la ayuda necesaria a los pequeños agricultores y agricultoras especialmente para aumentar su capacidad de producción y competitividad.

- Poner fin en los países en desarrollo al dumping que representan las importaciones baratas y subvencionadas.

Los instrumentos propuestos en la Caja del Desarrollo

- Los cultivos básicos o aquellos que tengan el carácter de estratégico en función de circunstancias como el empleo generado, su participación en la cesta básica, etc. quedarán exentos de los compromisos del Acuerdo Agrícola. Se recurrirá al enfoque conocido como Lista positiva. Los PED, PMA y PEDINPA presentarán su propia lista de productos sujetos a la disciplina de la OMC.

- Los PED cuya ayuda interna total sea igual o inferior al nivel de mínimis (10%) deben quedar autorizados a mantener, a título de medida especial, los niveles de consolidaciones arancelarias apropiados para proteger los medios de subsistencia de su población agraria. El nivel de mínimos prescrito para la ayuda otorgada a productos específicos debe calcularse sobre una base global y se debe poder utilizar la ayuda negativa referida a productos específicos para compensar la ayuda positiva no referida a productos específicos.

- Renegociar los bajos tipos arancelarios consolidados para los cultivos que consideren estratégicos y que hayan sido justificados.

- Desarrollar medidas e instrumentos que permitan una aplicación de ayudas internas moduladas a favor de los agricultores y agricultoras con ingresos bajos y pobres en recursos de los PED.

- Ampliar el contenido y desarrollar y mejorar el art 6.2 del Acuerdo Agrícola que contempla la exención del compromiso de reducción de las ayudas dirigidas a desarrollo agrícola y desarrollo rural, ampliándose a medidas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria y la protección del empleo rural.

- Ayudas concedidas a promover la integración de los productores y productoras con ingresos bajos o pobres en recursos, incluso mediante créditos subvencionados y otros tipos de medidas de creación de capacidad cuyo objetivo sea aumentar la competitividad y facilitar la comercialización.

- Permitir las ayudas destinadas directamente a incrementar la producción nacional de cultivos básicos destinados al consumo interno, incluyendo la concesión de subvenciones a los insumos y cualquier otro tipo de ayuda a productos específicos para los productores y productoras de ingresos bajos.

- En virtud del párrafo 13 del anexo 2 los programas de asistencia regional quedan excluidos del cálculo de la MGA pero siempre que se trate de una asistencia concedida a la totalidad de los productos; esta cuestión debe revisarse para que los estados puedan dirigir estos programas sólo a los productos que estratégicamente considere y sólo a los productores y productoras con escasos ingresos.

- Las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardas es demasiado gravoso para la mayoría de los PED. El Acuerdo de Agricultura debe contener un mecanismo de salvaguarda adecuado, flexible y fácil de aplicar que permita a los PED adoptar medidas en frontera apropiadas cuando dicho mecanismo afecte a sus preocupaciones en materia de seguridad alimentaria.

3.2 POSTURAS ANTE LA PROPUESTA Y PROCESO DE DISCUSIÓN

Se ha generado una dinámica de aceptación de la propuesta entre los PED (especialmente entre los PMA y los PEDINPA). La mayoría del Grupo Africano ha expresado su apoyo explícito, así como los países andinos y también los nuevos estados de la Comunidad de Estados Independientes (Estonia, Lituania, Uzbekistán, etc.) Se han manifestado también a favor países como la India, Uruguay o Brasil integrantes del Grupo de Cairns y del G-21. Han expresado una postura favorable a la discusión de la propuesta tanto la Unión Europea, como Suiza y Suecia. Han mostrado reticencias sobre todo algunos países del grupo de Cairns como Argentina o Chile, expresando la necesidad de evaluar el posible impacto en el comercio Sur – Sur. Se han expresado totalmente en contra los EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda.

Los debates desarrollados en torno a la propuesta se sucedieron, sobre todo, desde la segunda fase de las negociaciones preparatorias de la V Conferencia Ministerial de Cancún hasta la reunión de Hong Kong, a partir de la cual la OMC entró en franca crisis reconocida por sus propios miembros.

El proceso de negociación se desarrolló en el seno del Comité de Agricultura de la OMC y en el Comité de Comercio y Desarrollo, así como en el Grupo de Países Menos Adelantados. Este último fue quien realmente animó el debate y la discusión. La FAO y la UNCTAD han apoyado a los países promotores en la formulación de propuestas más concretas. La dinámica se ha desarrollado desde el Comité de Productos Básicos y Comercio, y a través de las Oficinas Regionales de la FAO, generando grupos de estudio, talleres y conferencia sectoriales.

A partir de la segunda etapa de las negociaciones preparatorias de la V Conferencia Ministerial de Cancún, los estados se detuvieron en el examen pormenorizado y por temas de las numerosas cuestiones planteadas durante la primera etapa. Las reuniones son en su mayoría “informales”, lo que significa que, con excepción de los resúmenes presentados por la presidencia en las reuniones formales, no existe ningún documento oficial sobre las mismas. Se trata en general de documentos informales no oficiales. Las cuestiones planteadas en torno a la propuesta de la Caja del Desarrollo tocan inevitablemente otros puntos abordados durante la primera fase en otras propuestas que llevan como título aspectos más concretos de las negociaciones. No obstante la propuesta de los 11 Países conocida por su globalidad como “Compartimento del Desarrollo”, se cita al tratar cada uno de los temas en los que se dividieron las negociaciones en la primera etapa.

A continuación de nuevo se hace un recorrido por cada uno de los temas a lo que atañe la propuesta para conocer cuál fue el estado de los debates.

a. Primer debate. Abordar de forma conjunta: compartimento desarrollo, países productores de un único producto, pequeños Estados insulares en desarrollo, y trato especial y diferenciado.

Los cuatro temas, estrechamente vinculados entre sí, fueron examinados en la reunión informal final de la segunda fase. En términos generales, el debate giró en torno a cómo tratar los problemas de los países en desarrollo en los resultados de las negociaciones. Cabe destacar tres tendencias en el debate:

- **Orientación del mercado o protección:** se trata de determinar si debe concederse a los países en desarrollo protección y ayuda especial (por ejemplo, mediante la exención de determinados productos de todos los compromisos) a fin de abordar sus situaciones específicas, o si es más eficaz la liberalización con cierto grado de flexibilidad.

- **Preocupaciones únicas o compartidas en lo que respecta a los países en desarrollo y desarrollados:** si cuestiones tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural deberían abordarse únicamente en relación con los países en desarrollo, o si deberían también abarcarse otros países tales como los de economías en transición y los países desarrollados.

- **Deficiencias únicas o comunes entre países en desarrollo:** determinar si las disposiciones deberían aplicarse en general a todos los países en desarrollo, o si determinados grupos de países en desarrollo necesitan disposiciones adicionales. En este debate subyace la cuestión de si un régimen comercial liberal beneficiaría a ciertos países en desarrollo con ventajas inherentes en el sector agropecuario, o si otros países en desarrollo resultarían perjudicados por un régimen comercial más liberal.

El intercambio de opiniones se transformó en un debate sobre la cuestión de si la "Cláusula de Habilitación" podría revisarse. **(La Cláusula de Habilitación es oficialmente la "decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo")**. Su adopción tuvo lugar en el marco del GATT en 1979 y permite a los Miembros desarrollados otorgar trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Si bien permite la flexibilidad, inclusive el trato especial adicional para los países menos adelantados, se entiende que la Cláusula exige que todos los países en desarrollo tengan, en general, acceso al trato preferencial.

b. Segundo debate. Pertinencia de la existencia de "El compartimento desarrollo"

Consistiría en la posibilidad de aplicar el acuerdo agrícola con una flexibilidad general y no en políticas específicas prescritas. El centro de atención serían los agricultores y agricultoras de bajos ingresos que carecen de recursos, y el asegurar suministros de alimentos básicos. Los medios serían los siguientes: exenciones de compromisos relacionados con esos alimentos básicos, la posibilidad de negociación de aranceles más elevados, permitir a los países en desarrollo utilizar salvaguardias simples para proteger los alimentos básicos, la prohibición de que los países desarrollados incurran en "dumping" en relación con los productos agropecuarios, un fondo internacional de seguridad alimentaria[21], etc.

Muchos países (sobre todo desarrollados y países de renta media del grupo de Cairns) se oponen a la idea de que existan diferentes conjuntos de normas para países desarrollados y en desarrollo. Éstos advierten contra la adopción de políticas que aumenten la distorsión del comercio. Algunos alegan además que, en lugar de aumentar los aranceles, los países en desarrollo deben centrarse en las exportaciones de bajo precio subvencionadas mediante la

[21] *Documentos o documentos informales presentados por: nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Suiza, Mauricio y Japón.*

imposición de derechos compensatorios. Determinados países dicen que también a ellos les afectan preocupaciones tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Muchos países en desarrollo se oponen a hacer extensivas las disposiciones del compartimento desarrollo, tales como las que tratan de la seguridad alimentaria, a los países desarrollados.

c. Tercer Debate. Aplicación de la propuesta para Países productores de un único producto

La propuesta comprendida en este epígrafe prevé la concesión de trato especial a esos países así como asistencia técnica para ayudarles a diversificarse. Entre las ideas concretas cabe destacar: la transparencia de las actividades de empresas multinacionales, similar a la que rige las empresas comerciales del Estado; la mejora del acceso a los mercados (comprendida la eliminación de las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios); los planes de estabilización de precios; el acceso a la tecnología; la diversificación y la creación de capacidad.

Muchos países en desarrollo apoyan esos puntos. Otros señalan aspectos en los que están de acuerdo tales como eliminar las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria. Algunos alegan que la dependencia de un único producto puede obedecer a preferencias comerciales en los mercados de países desarrollados. Otros alegan que la cuestión de las empresas multinacionales constituye una buena razón para la celebración de negociaciones sobre política en materia de competencia. Otros señalan además que los acuerdos sobre productos básicos cuya finalidad es la estabilización de los precios no han logrado los resultados previstos y, por lo tanto, que es necesario volver a un sistema de control de la oferta vía cuotas de mercado[22].

d. Cuarto debate. El caso de los Pequeños Estados insulares en desarrollo

Las propuestas comprendidas en este epígrafe tienen por finalidad la concesión de trato especial a los pequeños Estados insulares en desarrollo puesto que esos países se encuentran en lugares remotos, son vulnerables a los desastres naturales, carecen de recursos y de economías de escala. Entre los puntos detallados cabe citar: la continuación de las preferencias comerciales y numerosas derogaciones o exenciones con respecto a los compromisos[23].

Muchos otros países se solidarizan con los problemas a que hacen frente esos países. Algunos añaden que el Programa de Doha para el Desarrollo incluye la realización de tareas acerca de las pequeñas economías. Varios países advierten que sería contraproducente que existiesen demasiadas categorías de países. Una vez más, el debate incluye la cuestión de si la diversificación es siempre posible mediante la reforma interna.

3.3 TEMAS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON EL COMPARTIMENTO DEL DESARROLLO

a. Primer Tema. Seguridad alimentaria

El extenso debate pone de manifiesto la importancia que todos los países conceden a la seguridad alimentaria, en especial los países en desarrollo. Las opiniones difieren en cuanto a la forma de atender a esta cuestión. Entre las ideas examinadas cabe mencionar las siguientes:

¿Es necesario proteger la producción nacional para garantizar la seguridad alimentaria? Casi todos los países estiman que es más eficaz optar por una combinación de medios, aunque la importancia que prestan a los distintos métodos varía mucho de unos a otros. Estos medios

[22] *Documentos o documentos informales presentados por: el Grupo Africano, Japón y Mauricio.*
[23] *Documento o documento informal presentado por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), Japón y Mauricio.*

son, en concreto, el comercio (las importaciones y las exportaciones para financiar las importaciones); el sistema público financiado de almacenamiento de existencias; y el fomento de la producción nacional que puede requerir algún tipo de ayuda y protección de las que ahora se ubican en la caja ámbar o la caja azul. El debate interno en este punto es intensísimo y la diferencia de posturas abarca todo el, por lo tanto, es uno de los temas en los cuales el planteamiento de partida hace difícil el acuerdo.

A partir del año 2004, sobre todo fruto de la ingente labor realizada por el Relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, el debate se amplía al desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación. Se han presentado numerosos informes especiales en este tema que muestran la incompatibilidad de un sistema de comercio liberalizado con la realización del derecho humano a la alimentación[24].

b. Segundo tema. Constitución de existencias internacionales y de un fondo rotatorio

Algunos países proponen la constitución de una reserva estratégica internacional. Varios países en desarrollo han propuesto un fondo rotatorio de seguridad para que los países en desarrollo y los países menos adelantados importadores netos de alimentos puedan obtener créditos para comprar alimentos en períodos de escasez. Los países en desarrollo preocupados por la seguridad alimentaria apoyan la propuesta de constituir una reserva estratégica internacional. Algunos países cuestionan la necesidad de un fondo más y consideran preferibles los programas existentes del Banco Mundial y del FMI[25].

c. Tercer Tema. Desarrollo rural

El debate de esta cuestión ha sido uno de los más extensos. En todos los documentos presentados y observaciones formuladas se destaca su importancia, en particular en los países en desarrollo. Ahora bien, ¿es importante también para los países desarrollados? En términos generales, los participantes han dado una de las tres respuestas siguientes: sí, aun cuando las condiciones sean diferentes; sí, en especial para las economías en transición; no, o más bien sí, pero existe una diferencia significativa respecto a los problemas que son necesarios abordar.

Varios países en desarrollo preconizan la elaboración de varias disposiciones especiales para atender a sus problemas de seguridad alimentaria, pobreza de la población rural, etc. Esas disposiciones tratarían de los períodos de transición y de un “compartimento desarrollo” de medidas que se añadiría al compartimento verde. También se propone que el compartimento desarrollo incorpore un enfoque basado en una lista positiva, es decir, los Miembros indicarían los productos agropecuarios que están dispuestos a someter a las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura.

Varios países desarrollados y en desarrollo insisten en la necesidad de una orientación hacia el mercado y una supresión de las distorsiones, mientras que otros países sostienen que es necesario cierto grado de intervención en los precios y la producción para atender a los problemas de desarrollo rural, incluso en los países desarrollados[26].

[24] *Documento o documento informal presentado por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), Japón y Mauricio.*
[25] *Documentos o documentos informales presentados por: Japón, Estados Unidos y doce países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabue.*
[26] *Documentos o documentos informales presentados por: Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Noruega y Japón.*

d. Cuarto Tema. El Compartimento del desarrollo y la Ayuda interna del compartimento verde

Con arreglo a una de las propuestas presentadas, el compartimento verde seguiría estando integrado por las medidas que no tienen efectos de distorsión del comercio o cuyos efectos de distorsión son mínimos. Se incluirían además los programas que reembolsan los costos adicionales que supone la protección del bienestar de los animales, y se permitiría una flexibilidad especial a los países en desarrollo que hacen frente a problemas de seguridad alimentaria y luchan por mitigar la pobreza.

Otra propuesta prevé que se mantenga el compartimento verde pero que se actualicen los períodos de base de las ayudas a los ingresos desconectadas, se modifiquen los umbrales para los programas de seguro y de red de seguridad de los ingresos, así como ajustes análogos en lo que se refiere a los pagos en concepto de socorro en caso de desastres naturales.

Varios países en desarrollo proponen[27] que se les permita una flexibilidad adicional para atender a sus necesidades, en particular que se incorpore un "compartimento desarrollo" al compartimento verde.

e. Quinto tema. Medio ambiente

Dentro de este tema el abanico de planteamientos es muy amplio. Los países más liberales plantean si la mejor forma de abordar las preocupaciones ambientales es mediante una liberalización global y medidas de ayuda del compartimento verde "específicas, transparentes y con efectos mínimos o nulos de distorsión del comercio". El resto de los países, entre los que figuran muchos países en desarrollo pero también algunos países europeos, reflexionan si el sector de la agricultura es especial, es decir, si se necesita una ayuda vinculada de manera más directa a la producción y que, por lo tanto, prime la desintensificación o la reconversión a modelos orgánicos[28].

ESTUDIO DE CASO. SRI LANKA[29]

Sri Lanka ha sido uno de los países firmantes de la propuesta objeto del trabajo. En este sentido nos parece oportuno tomarlo como ejemplo de forma que podamos tener algunos datos de la realidad del impacto de la liberalización sobre los sectores campesinos.

1. Algunos elementos de la realidad agraria

Desde 1995 el porcentaje en el PIB de la agricultura ha disminuido hasta situarse en el año 200 en el 17%.

- El empleo generado directamente por la agricultura supone el 36% del total.
- El 75% de la población es rural.
- El 25% de la población sufre subnutrición crónica. De este porcentaje, el 30% son pequeños agricultores y agricultoras, 5% son comunidades pescadoras, 10% son familias de pastores o pequeños ganaderos, 15% son trabajadores y trabajadoras rurales sin tierra, 10% son poblaciones indígenas originarias).

[27] *Documentos o documentos informales presentados por: la Argentina, Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Kenia, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Japón, Namibia y la UE.*
[28] *Documentos o documentos informales no oficiales presentados por: la UE, Australia, Suiza y el Japón*
[29] *Basado en el Estudio especial "Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka". Elaborado por Nimael Rannawera. Comité de Productos básicos de la FAO. FAO 2002.*

Sri Lanka ha seguido una política agraria con dos vertientes:

- Una dedicada a los cultivos de exportación (te, caucho, coco y especies) Incentivos dedicados a aumentar la exportaciones y divisas.

- Otra dedicada a la promoción y defensa de las pequeñas explotaciones agrarias que producen principalmente alimentos básicos, abasteciendo el 80% de los productos de los mercados locales y alimentando así a la población rural. Facilitan insumos subvencionados (semillas, fertilizantes, material de plantación y agua de riego) y la comercialización se estructura a partir de consorcios de comercialización paraestatales donde participan las organizaciones de productores y productoras agrarias.

En el año 1990, el país acometió un proceso de reformas importantes tendentes a la liberalización del mercado y la reducción de la participación de estado en la economía. Este proceso fue impulsado tras el acuerdo firmado con el Fondo Monetario internacional. A consecuencia de este proceso cuando Sri Lanka se incorporó a la OMC la mayoría de los obstáculos contemplados habían sido ya eliminados.

2. Aplicación del Acuerdo de Agricultura

2.1. Acceso a Mercados

- Optó por consolidar todas las líneas arancelarias al 50%. El Gobierno se comprometió a reducir los aranceles y armonizarlos en función de un solo tipo. El plan era reducir hasta el 15% los aranceles en el plazo de cinco años. No obstante este plan se ha dejado aparcado y se aplican efectivamente tipos del 35% de media.

- Además se han impuesto derechos a varios productos básicos por motivos relacionados con el costo de la vida. También se ha autorizado la recaudación de derechos por las importaciones de maquinarias y nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura (normalmente destinadas a los cultivos de exportación).

La política general trata de retraer ingresos de los cultivos de exportación (divisas, impuestos,..) y destinarlos al apoyo de los cultivos básicos familiares.

- Sri Lanka debido a una mala negociación no tiene acceso a las disposiciones de salvaguardia especial.

2.2. Ayuda Interna

- Sri Lanka no notificó de forma clara los desembolsos computados en la Medida Global de Ayuda y por lo tanto se comprometió a limitar la ayuda al nivel de mínimis del 10%.

- Tienen medidas incluidas en la caja verde y, aunque no declaró medidas de trato especial y diferenciado, podría reclamarlas en cualquier momento. Las medidas de ayuda se conceden en virtud de programas financiados por el sector público y no suponen transferencia a las personas consumidoras: servicios de investigación y extensión agraria, servicios de financiación de importaciones de insumos, servicios de certificado de semillas. Subvenciones de riego (total).

- Sri Lanka puso en marcha un Fondo de fomento y apoyo a la producción de cultivos familiares financiado a través de los impuestos aplicados a los cultivos a la exportación. Medidas de la caja Azul (la tasa aplicada al té es del 2% del valor de las exportaciones).

En resumen, se calcula que aunque los niveles de la MGA de Sri Lanka no se declararon en su momento de ingreso, estos superan el 10% de mínimis permitido, por lo que Sri Lanka estaría incumpliendo el acuerdo.

2.3. Subvenciones a la exportación

Aunque Sri Lanka no declaro tales ayudas, sin embargo existen una serie de programas que podrían considerarse apoyo a la exportación:

- Programas financiados mediante impuestos y dedicados a subvencionar nuevas plantaciones de té, actividades de replantación, desarrollo y modernización de procesadoras. El coste anual de este programa es de 250 millones de rupias o el 1´6% del valor de la producción del té. Para el caso del coco, el mismo programa equivale al 1´44% de la producción.

Comercio Agrario

- Las exportaciones han ido aumentando progresivamente desde 1985 hasta alcanzar un valor de 926 millones de dólares al año. Los cultivos de exportación son coco, té, caucho y especies.
- Las importaciones también han ido aumentando aunque a un ritmo mayor que las exportaciones pasando a suponer en el año 2000 los 741 millones de dólares. Los países de donde se importan los productos agrarios son India, Tailandia y Filipinas.
- Extrapolando los datos y considerando que la balanza de pagos sigue siendo positiva, la distancia se ha reducido en 130 millones de dólares. Aun siendo un país en el que la balanza comercial agraria sigue siendo favorable, las autoridades están preocupadas por la tendencia observada y que afecta sobre todo a los cultivos de subsistencia.

3. Impactos en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural

- El aumento repentino de las importaciones de alimentos básicos registrado a partir del año 1996, puede explicar bien la reducción de la superficie cultivada y la reducción de la producción a partir del año 1998.

  La competitividad existente de los productos procedentes del principal importador, la India, dificulta el mantenimiento de las explotaciones de cultivos básicos en la agricultura y la alimentación. Mientras que las patatas de Sri Lanka tienen un coste de producción de 25rupias/Kg, las procedentes de la India tienen un coste de 2´3 rupias/Kg.
- El peligro de la excesiva dependencia de los productos alimentarios importados, como las cebollas, se puso de manifiesto cuando en el año 1998 la India prohibió las exportaciones de cebollas a Sri Lanka. Habiendose producido una reducción de la producción en este país equivalente a 17.000 toneladas, el precio de la cebolla en Sri Lanka se cuadriplicó en aquel año.
- Se calcula que la reducción de la producción de papas, cebollas y ají en Sri Lanka, producida por las importaciones de la India, ha generado una pérdida de 300.000 empleos en el campo.

Fuente: Basado en el Estudio especial "Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka". Elaborado por Nimael Rannawera. Comité de Productos básicos de la FAO. FAO 2002.

4. EL DEBATE EN TORNO A LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO/EMPRESAS EXCLUSIVAS

La realidad es que muchos países mantienen empresas públicas dedicadas a la importación o exportación de productos agroalimentarios. Precisamente en el debate de las medidas políticas para enfrentar la volatilidad de los precios de los productos básicos, muchos países han vuelto a plantear fórmulas que pasan por la creación de este tipo de empresas. La OMC se ha opuesto siempre a su existencia pero, como en tantos otros temas, es la voluntad de los estados negociadores la que pone sobre la mesa las intenciones reales de los mismos.

La primera de las cuestiones a debate en este asunto se refiere sobre todo a si es necesario imponer restricciones más severas a las empresas exportadoras que a las importadoras. Algunos países dicen que "sí", dado que las empresas exportadoras del Estado abastecen los mercados mundiales y pueden distorsionar más el comercio mundial. Algunos países exportadores con empresas comerciales del Estado dicen que "no" dado que las empresas importadoras también ejercen una gran influencia en el acceso a los mercados mediante la administración de los contingentes arancelarios, etc., con repercusiones en los mercados mundiales. Sin embargo, la postura que ha triunfado en este tema hasta el momento es la del primer grupo de países.

¿Hay que abordar la cuestión de las empresas o de las medidas específicas? Este debate se articula en torno a la cuestión de si las empresas del Estado son fundamentalmente distintas de las empresas privadas. Para algunos países existe poca diferencia. Esos países afirman que sus empresas públicas operan con arreglo a criterios comerciales y añaden que las empresas privadas pueden igualmente ejercer un monopolio, recurrir a la fijación diferenciada de precios y ser reflotadas con subvenciones cuando tienen dificultades. Por consiguiente, esos países aducen que las disciplinas no se deben aplicar a las empresas públicas en general, sino a medidas específicas. Algunos países sí que instan a que se establezcan disciplinas específicas para las empresas multinacionales.

Algunos países en desarrollo indican que necesitan la intervención de empresas públicas cuando el sector privado es demasiado débil para comerciar o competir con grandes empresas extranjeras, o para atender a responsabilidades públicas tales como la seguridad alimentaria. Para otros países, al contrario, existe realmente una diferencia fundamental porque las empresas públicas o juntas de comercialización ejercen un monopolio en la compra de productos básicos para la exportación, disfrutan además de garantías estatales y no tienen que cumplir objetivos comerciales.

En función de todo el debate anterior el acuerdo al que se ha llegado ha puesto el ojo de mira en las empresas estatales de comercio exterior agroalimentario[30]. Con el fin de eliminar las distorsiones al comercio, los gobiernos que cuenten con empresas estatales de exportación de productos agroalimentarios deberán:

- Eliminar la totalidad de las subvenciones a la exportación contenidas en el apartado "e" del art 1 del Acuerdo de Agricultura.

- Eliminar la financiación pública de las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios, el acceso preferencial al capital u otros privilegios especiales con respecto a servicios de financiación o refinanciación estatal, el endeudamiento, el préstamo o las garantías gubernamentales para el endeudamiento o el préstamo comerciales a tasas inferiores a las del mercado.

[30] *Anexo K al paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008. TN/AG/W/4 Rev. Posible modificación del artículo 10.bis del AoA sobre empresas estatales de comercialización.*

- Eliminar la garantía estatal, de forma directa o indirecta, de las pérdidas o el reembolso de los costos o la reducción o anulación de las deudas en que hayan incurrido, o de las que sean acreedoras las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios en sus ventas de exportación.

- Para 2013 se habrá eliminado el ejercicio de los poderes de monopolio de exportación de productos agropecuarios de esas empresas[31].

Sin embargo, el propio acuerdo introduce una cláusula de trato especial y diferenciado para los países menos adelantados diciendo que esta norma no será de aplicación a los países menos adelantados que tengan empresas estatales de exportación siempre que sus objetivos sean la estabilización interna de los precios y garantizar la seguridad alimentaria del país. Además, establece la posibilidad de que, aunque sus objetivos no sean los dos anteriores, siempre que su participación en el comercio internacional de este producto no supere el 5% del volumen total de comercio, estas empresas gocen del monopolio del comercio exterior sobre uno o varios productos en concreto.

Es decir, en la práctica está haciendo posible este tipo de empresas. En cualquier caso, este documento lanzado en el marco del paquete de modalidades de negociación deberá ser asumido, o no, por los estados.

5. LA NEGOCIACIÓN DE LOS EPAs. Acuerdos de Asociación Económica de la Unión Europea con los países ACP. Eliminación del sistema de preferencias generalizadas (SPG)

El sistema de preferencias está expresamente prohibido por el art 64 del Acuerdo de Agricultura, siendo ésta la causa de la negociación de los EPAs que sustituyen al SPG de la Unión Europea con los Países ACP. La mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, consideran que las preferencias comerciales son importantes para los países más pobres y, por consiguiente, no debían suprimirse de forma repentina. Sin embargo, la mayoría reconocen también que las preferencias se irán erosionando a medida que se reduzcan los aranceles en general y, por lo tanto, es posible que los países que se benefician de un trato preferencial necesiten ayuda para adaptarse.

Varios países en desarrollo afirman que las preferencias comerciales se aplican también a productos no agropecuarios. Dado que este tema, de conformidad con la Declaración Ministerial de Doha, es ahora objeto de un mandato más amplio, estos países consideran que debería examinarse en un foro distinto del Comité de Agricultura.

Desde el inicio de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, la inserción de los Acuerdos entre la Unión Europea y los países ACP (hasta 1 de enero de 2007 Acuerdo de Cotonú) en el marco de la OMC resultaron ser fuente de problemas precisamente porque los principios que regían unos y otro resultaban ser contradictorios.

- Mientras los Acuerdos UE-ACP eran acuerdos unilaterales y no recíprocos firmados a instancias de la Unión Europea, es decir, la Unión Europea otorga concesiones a los países ACP sin esperar que ellos hagan lo mismo con la Unión Europea, el Acuerdo del GATT y el resto de los acuerdos que rigen de la OMC son construidos sobre el principio de reciprocidad, es decir, las concesiones otorgadas por un país o bloque tienen que tener una contrapartida similar en el resto de los países y bloques.

[31] *Salvo que el producto exportado por ese tipo de empresa sea de minimis, definiéndose como tal cuando el promedio de las exportaciones mundiales del producto agropecuario de que se trate no sea superior al 0,25 por ciento del comercio mundial total de productos agropecuarios en el período de base 2003-2005 y siempre que a) la empresa de que se trate ya haya sido notificada como una empresa comercial del Estado y b) en el ejercicio de los poderes de monopolio de exportación de productos agropecuarios, esa empresa no actúe de un modo que, de jure o de facto, eluda efectivamente las disposiciones establecidas en los incisos i) a iii) supra.*

- Mientras que los Acuerdos UE-ACP son acuerdos discrecionales, es decir se otorgan a los países que la Unión Europea estima oportuno (en este momento son 77 los países miembros), los Acuerdos que rigen la OMC están basados sobre el principio de nación más favorecida que implica que cualquier concesión comercial otorgada por un país a otro se extiende de manera inmediata al conjunto de los miembros de la OMC.

Esta realidad ha hecho que desde la primera ronda de negociaciones en la OMC algunos países, especialmente EEUU y el Grupo de Cairns, pero también otros países en vías de desarrollo no incluidos en el bloque de países ACP, cuestionaran estos acuerdos. El marco que rige las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP, concretado en el Acuerdo de Cotonú 23 de Junio del año 2000, tenía una vigencia de 40 años

El Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, es un acuerdo asociado entre la Unión Europea (15 países entonces) y los estados africanos, del Caribe y del Pacífico (77 países). Su objetivo central descrito en el texto era la reducción y consiguiente erradicación de la pobreza. Este objetivo se matizaba en el texto con la siguiente frase "coherente con los objetivos de desarrollo sostenible y la integración gradual de los países ACP en la economía mundial" (artículo 1). El Acuerdo de Cotonou abarca tres pilares para la relación entre la UE y los países del ACP: a. cooperación política, b. cooperación de desarrollo / económica y c. cooperación comercial. Esta asociación facilitaba a juicio de los gobiernos un marco coherente para apoyar las estrategias de desarrollo adoptadas por cada estado del ACP. En este contexto el objetivo de la cooperación económica y comercial es la integración suave y gradual de los estados ACP dentro de la economía global (Acuerdo de Cotonou, artículo 34). La cooperación económica y comercial apoyará la mejora de la estructura de producción, la capacidad de la provisión y del comercio de los países ACP, así como la capacidad de atraer inversiones. El Acuerdo de Cotonou afirmaba asimismo que, la cooperación económica y comercial agregará iniciativas de integración regional de los estados ACP, teniendo presente que la integración regional es un instrumento clave para la integración de los países ACP en la economía mundial.

La novedad introducida por el Acuerdo de Cotonou frente a Lomé estaba recogida en los artículos 36 – 37. Se trata del compromiso de negociación de los nuevos Acuerdos de Asociación Económica (ASE) entre los países ACP y la UE que sustituirá al Sistema de Preferencias Generalizadas por el que, casi todos los productos de los países ACP entraban en el mercado europeo sin arancel pero con arreglo a unas cuotas negociadas y distribuidas previamente. Según estas disposiciones, las dos partes se muestran conformes en la necesidad de negociar y suscribir las nuevas medidas comerciales compatibles con el reglamento de la OMC. Esto conllevará la retirada de las preferencias comerciales concedidas a los ACP desde 1975 según las Convenciones de Lomé y la retirada progresiva de las barreras comerciales existentes entre los ACP y la UE, con una liberalización del comercio recíproco que comenzará en 2008. Puesto que debido al sistema de preferencias generalizadas (SPG) sustancialmente todas las importaciones de los países ACP a la UE son libres de cuota e impuestos[32], la mayor parte de la liberalización tendrá que provenir del ACP. Es decir, el nuevo sistema propuesto obliga sobre todo a los países ACP a establecer reciprocidad en las relaciones comerciales con la Unión Europea. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 2002 y terminaron el 31 de diciembre de 2007 con arreglo a un calendario propio para cada grupo de países.

Aunque las negociaciones regionales se han producido en forma y ritmo independiente entre sí, siguen un marco general de principios negociadores y un esquema de resultados similares. Para cada región las dos partes tuvieron una hoja de ruta para dirigir sus negociaciones. En general, este marco se articula alrededor de dos partes: 1. Una primera parte de las negociaciones regionales con el objetivo de revisar el estado y la mejora de la integración

[32] El 96,5% de todas las importaciones (todos los productos industriales y el 80% de los productos agrícolas) del ACP ya entraban a la UE sin pagar impuestos (Comisión Europea, 2005b; Maerten, 2004). La Comisión Europea ha prometido ampliar su mercado a los productos del ACP según los ASE, mejorando el actual nivel de preferencias.

regional, afrontando las barreras técnicas al comercio (BTC) con medidas sanitarias y fitosanitarias (SF). 2. Otra parte dedicada a las negociaciones substantivas sobre el contenido del acuerdo de asociación económico. Esto último se denomina fase III de las negociaciones ASE; dio comienzo el 29 de septiembre de 2005 en el Caribe y, en el resto de las regiones, en el año 2006.

En principio, las negociaciones de un ASE (Acuerdo de Asociación Económica) en el marco de Cotonú no cuestionaría el primero de los capítulos incluidos en el Acuerdo que regula la cooperación al desarrollo y que actualmente se financia con cargo a los Fondos Estructurales en concreto el FSE (Fondo Social Europeo). No obstante, el objeto de la cooperación al desarrollo sí que cambiará. En este momento ya se discute que esta cooperación deberá estar orientada a la mejora del aparato productivo y normativo de los países ACP para garantizar su competitividad en el marco del comercio mundial.

5.1 Los compromisos en el marco de la OMC

El Acuerdo de Cotonou estipulaba explícitamente que cualquiera de los nuevos acuerdos comerciales negociados entre los países ACP y la UE deberá respetar el reglamento de la OMC[33]. Esto significó que un ASE, vislumbrado como un acuerdo de libre comercio basado en el principio de reciprocidad, debe satisfacer los requisitos del artículo XXIV del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en los acuerdos comerciales de la región (ACR). El ASE negociado debía ser compatible con el reglamento de la OMC. Los dos escenarios de compatibilidad posibles eran: el artículo XXIV del GATT (en caso de algunos acuerdos de libre comercio) o la Cláusula de Habilitación (en caso de un régimen comercial preferencial unilateral otorgada por la UE a los países ACP).

a. Primera posibilidad. El art XXIV del GATT, patrón actual de negociación

El art XXIV del GATT reconoce la compatibilidad de los Acuerdos Regionales dentro de la OMC siempre que cumplan una serie de requisitos. Para ello se crea un Comité de Acuerdos Regionales que será el guardián de los mismos y resolverá los conflictos que pudieran surgir.

La cláusula más compleja es la que establece que el Acuerdo "deberá cubrir, sustancialmente todo el comercio" La comprensión que hace la Unión Europea de este párrafo es que el Acuerdo deberá traer consigo la liberalización de al menos el 90% del valor de todo el comercio entre las partes. Esto quiere decir que si la Unión Europea liberaliza aproximadamente un 98% de su mercado con los países ACP, estos tendrán que abrir entre un 68 y un 80% a los productos de la Unión Europea.

La segunda de las cláusulas del art XXIV compleja en su aplicación se refiere el periodo de transición para liberalizar sustancialmente el mercado entre las partes. El tiempo razonable es de 10 años, sin embargo, para los procesos entre bloques tan desiguales se puede entender que es demasiado corto.

b. Segunda posibilidad. La cláusula de habilitación

La cláusula de habilitación permite acuerdos de comercio regional preferente entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados aun cuando estos sólo conduzcan a una reducción y no a la eliminación de las barreras comerciales de manera recíproca. Esta cláusula se podría aplicar de manera unilateral y discriminatoria por parte de la Unión Europea a los países ACP.

[33] *Véase artículos 36.1-4 y 37.6-7 del Acuerdo de Cotonou.*

El único problema es que la aplicación de esta cláusula pone en peligro los principios de la OMC y el conjunto de los países de la OMC cuestiona permanentemente su aplicación, lo que nos lleva a pensar que cualquiera de los elementos concretos que regulan el trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo tienen poca aplicación en la práctica. La realidad es que hoy en día existen ya varias propuestas de reforma de esta cláusula de habilitación sobre el tapete de las negociaciones de la ronda de Doha con el objetivo de hacerla más concreta y, sin embargo, son países como India, Brasil, Argentina, o Costa Rica quienes frenan su negociación.

Lo que sí que es cierto y concreto es que si cualquiera de los países ACP hubieran abandonado el escenario de la negociación y se retirara de los acuerdos, podrían acogerse a la "Iniciativa Everything but arms" que funciona como una concreción de la cláusula de habilitación. Esta Iniciativa permite ya, de hecho, unos amplísimos márgenes en la entrada de productos en los mercados europeos.

El planteamiento propuesto por la UE y aprobado finalmente es un acuerdo amplio de libre comercio que incluye: comercio de mercancías (también productos agrícolas) y servicios, comercio y temas de acceso al mercado relacionados con éste, así como medidas reguladoras "más allá del límite".

Para la Comisión Europea, el acuerdo supondrá una liberalización del 90% del valor total del comercio entre las partes. La Comisión Europea ha estimado que, para encontrar tales criterios de compatibilidad con la OMC, las regiones ACP tendrán que liberalizar al menos 67 al 83% de su comercio con la UE. El período de transición para la aplicación podría extenderse a 10, 12 o incluso 15 años dependiendo de las regiones y países.

Para la Comisión Europea, en su Proposición no de ley de 1996, "la introducción de la reciprocidad en las relaciones comerciales de ACP-UE por medio de los ASE" para reemplazar a las preferencias comerciales unilaterales otorgadas al grupo ACP bajo la Convención de Lomé[34], unos de los asuntos más importantes del alegato ha sido los posibles efectos de los ASE, particularmente en el desarrollo de los países ACP. En 1998, la Comisión Europea ya había pactado seis estudios para seis regiones del ACP: SADC (excepto Sudáfrica), EAC, UEMOA (más Ghana), CEMAC, CARICOM (más la República Dominicana) y los países ACP del Pacífico[35]. Estos estudios no se han puesto disposición del público, razonando que su metodología era criticada por la Comisión Europea y sus resultados no eran generalmente favorables a los ASE. No obstante, con pocas excepciones, se han llevado a cabo un cierto número de otros estudios de impacto por parte de expertos independientes, centros de investigación y organizaciones sociales civiles.

5.2 ALTERNATIVAS A LOS EPAs

En este caso, siguiendo con la línea argumental del texto, nos vamos a centrar en las posibles alternativas que se barajaron en el proceso de negociación y que fueron presentadas por las organizaciones de la sociedad civil. El motivo por el qué optamos por analizar estas alternativas es doble; por un lado, la constatación de que siempre, en todo proceso político, existen alternativas diferentes, unas más alejadas que otras de nuestros objetivos globales; por otro lado, el contenido concreto de la negociación en juego y es que, en este caso, el sistema de preferencias generalizado que mantenía la Unión Europea favorecía la exportación de determinados productos la mayoría de los cuales como el café, el cacao, el té o determinadas frutas sólo pueden ser producidas en determinados climas y son consumidas en otros contextos.

[34] *Comisión Europea (1996).*
[35] *Los seis estudios son CERDI (1998), CREDIT (1998), IDS (1998), IMANI (1998), NEI (1998) y Planistat (1998). Para una perspectiva general, véase Bilal (2002), Comisión Europea (1999) y McQueen (1999).*

El único problema es que la aplicación de esta cláusula pone en peligro los principios de la Otra cuestión es si todos los productos de la lista del sistema debían estar incorporados, si debían estar otros países incluidos en la lista y si, finalmente, la distribución de cuotas era la más acertada, pero quizás el sistema de preferencias era un buen planteamiento.

En esta identificación de alternativas posibles existen dos vías:

(a) Los ASE alternativos, que cubren escenarios en los que se introduce flexibilidad, considerando cómo, hasta dónde y bajo qué condiciones tiene lugar la liberalización del comercio recíproco entre la UE y el grupo ACP, mientras que cumpla con el artículo XXIV del GATT (en su forma actual y revisada).

(b) Alternativas a los ASE, que cubren casos que se desvían explícitamente del principio de reciprocidad, quedando fuera del ámbito del artículo XXIV del GATT.

El Centro Europeo para el control de Política para el Desarrollo (CECPD) en colaboración con Oxfam Internacional ha elaborado un estudio no oficial con el título "Alternativas a los ASE. Posibles escenarios para futuras relaciones de la Unión Europea con países ACP"[36] en el que desarrolla en este esquema las distintas alterativas existentes. Es necesario aclarar que las alternativas dibujadas por el estudio son aquéllas posibles de defender en el marco de un determinado modelo económico que busca la liberalización del mercado entendiendo que ésta traerá el desarrollo. Por lo tanto, son alternativas a los ASE o ASE alternativos dentro del modelo y dentro del esquema asumible, pero con todo, nos ofrece un abanico de por dónde pueden caminar las negociaciones.

EPAs Alternativos. El principio básico de los escenarios del ASE alternativos es extender la flexibilidad de los requerimientos para la compatibilidad de la OMC (de manera notable en lo referente al nivel de reciprocidad) tanto como sea posible y/o ajustar el marco del ASE actual para mejor acomodar algunas preocupaciones del desarrollo.

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
ASE	Acuerdo de libre mercado +	75%-80% del ACP; 99%-100% UE ¿12-15 años más?	Acuerdo de libre mercado según artículo XXIV	Posibilidad de reforzar la integración regional a marchas forzadas y/o crear tensiones que las minen	Conducido por la agenda del ASE y la IR, basado en el ejemplo de la UE	Apoyo actual de los negociadores del ASE y de los políticos de la UE, pero posibles tensiones entre UE y algunos ACP
ASE suave	Acuerdo de libre mercado recíproco	50%-60% ACP 100% UE > 20 años	Objetivo de ser compatible con la OMC; límite bajo el reglamento existente	Permiso para centrarse en la agenda desligada del ASE	Además del acceso al mercado, espacio político completo	Sin restricciones pero posible pérdida de poder negociador

[36] *Alternativas a los ASE. CEPD.*

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
TED del ASE Se trataría de desarrollar el trato especial y diferenciado en el marco de la OMC	Acuerdo de libre mercado+ (meter los temas de Singapur) con flexibilidad	Umbral más bajo para los ACP. Mayor período transitorio	Aclaración específica o cambio del reglamento requerido	IR facilitada si coordinada flexiblemente	Flexibilidad en el espacio político y reconocimiento explícito de las preocupaciones para el desarrollo	Aceptable para todos si compatible con el reglamento OMC
Solo se negocia cuando los países tiene cierto umbral de desarrollo	Acuerdo de libre mercado condicional	Dependiente de los umbrales del desarrollo alcanzado por cada país	Requiere cambio del reglamento	Complicado si no hay parámetro regional	Espacio político garantizado y criterios para el desarrollo	Revisión no apoyada por el art. XXIV ni por la mayoría de los miembros de la OMC
ASE para los países menos desarrollados	Acceso libre de mercado no recíproco para los países menos desarrollados	Ninguno país menos desarrollado; 100% UE	Cláusula de Habitación (Normativa de la OMC aplicable)	En peligro si sólo los países más desarrollados dentro de ACP firman los ASE	Propuesta dividida entre los más y menos desarrollados	No deseado por la UE, pero resultado posible si requerido por el ACP
ASE "Propuesta menú"	Acuerdo de libre mercado a la carta para cada país	90% media; pero ámbito y cobertura específica de cada país	Si cumple las condiciones de acceso al mercado, acuerdo de libre mercado según art. XXIV	Diferenciación útil o desacuerdo si hay pérdida de coherencia a nivel regional	Acuerdo de libre mercado a medida que se ajuste a las preocupaciones para el desarrollo de los países	Aceptado por la UE como excepción, (caso de Caribe para Haití por ejemplo)
ASE nacional	Acuerdo de libre mercado+ recíproco a nivel nacional	65%-85% específico del país; 99-100% UE ¿12-15 años más?	Acuerdo de libre mercado según art. XXIV	Podría ser más complejo si los ASE nacionales son incompatibles	Dependiente de las características del país o poder negociador	Opuesto por la UE para casos excepcionales
ASE de todos los ACP	Acuerdo de libre mercado único recíproco entre todos los ACP y la UE	Sobre 80% del ACP; 99%-100% UE; ¿12-15 años?	Acuerdos de libre mercado, según el art. XXIV necesita notificarse individualmente	Propicio a IR	Posible mejora si propuesta ACP unida	Improbable en esta etapa, la actitud de la UE y tensión dentro del grupo ACP
Acuerdo de libre comercio con liberalización de los países más favorecidos	Acuerdo de libre comercio incompleto = acuerdo híbrido	Liberalización de las naciones más favorecidas t>o ACP; 100% t= o UE	Requiere cambios en el reglamento de la OMC	No afectado	Mantenida	Visión irrealista según la ronda Doha

Fuente. Elaboración. Alternativas a los ASE. CEPD. Sanoussi Bilal/ Francesco Rampa. Documento no publicado.

Alternativas a los EPAs. Otro escenario consiste en abandonar el marco de la liberalización comercial recíproca adoptada en el proceso ASE, de acuerdo con el art XXIV del GATT sobre acuerdos regionales de comercio. En su lugar se ha propuesto encontrar alternativas a los ASE donde la UE facilitaría acceso preferencial a los productos ACP a sus mercados, sin requerir reciprocidad.

Escenarios	Rasgos principales	Acceso al mercado	Compatibilidad con OMC	Integración regional	Ámbito de desarrollo y espacio de su política	Viabilidad política
TEA para todos los ACP	Acceso libre de mercado no recíproco para todos los ACP	Ninguno ACP; 100% UE	Viola la presente Cláusula de Habilitación; requiere cambio de reglamento	No afectado	Total para todos los ACP	Dependiente de la UE pero improbable de acuerdo con Cláusula de Habilitación existente.
TEA para el G90	Acceso libre del mercado no recíproco para el G90	Ninguno G90; 100% UE	Podría fallar según la vigente Cláusula de Habilitación; o clarificación necesaria	No afectado	Total para todos los G90; erosión de la preferencia para los ACP	Dependiente de la posición de la UE, sin considerar actualmente
TEA para los países en vías de desarrollo	Acceso de libre mercado no recíproco para los países en vías de desarrollo	Ninguno país en vías de desarrollo; 100% UE	SGP bajo la Cláusula de Habilitación	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias de los ACP	Totalmente irrealista
SGP+	Acceso preferente para los países en vías de desarrollo	Ningún ACP; Algo peor que Lomé para los más desarrollados del ACP que la UE	SGP según la Cláusula de Habilitación, puede ser o no compatible=> riesgo de desafío	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias a favor del ACP	Opción ya disponible en la actualidad
SGP mejorado	Acceso preferente para los países en vías de desarrollo	Ningún ACP; igual o mejor que Lomé para los más desarrollados del ACP a EU	Compatibilidad con la OMC cuestionable (como el SGP+)	No afectado	Total para todos los países en vías de desarrollo; erosión de las preferencias a favor de los ACP	Podría ser considerado por la UE en 2008
Status quo	Preferencias Lomé/Cotonou	Ningún ACP; 97% Lomé UE	Requiere una renuncia de cambio del reglamento	No afectado	Total para todos los ACP	Oposición de la UE

Fuente. Elaboración. Alternativas a los ASEs. CEPD. Sanoussi Bilal/ Francesco Rampa. Documento no publicado.

La construcción de la soberanía alimentaria es una cuestión de escala. El comercio se desarrolla desde lo local a lo internacional. En este marco es necesario tener en cuenta algunas cuestiones para la formación de un posicionamiento político:

- Los mercados agrícolas son mercados muy elásticos sometidos a grandes tensiones y muy sensibles a cualquier variación en las estructuras de producción. Los precios agrícolas son muy sensibles a cualquier cambio en las políticas que los guían.

- Existen productos básicos cuya producción y consumo es fundamentalmente local o nacional. Existen sin embargo productos cuya producción se destina principalmente a la exportación. Son cultivos de exportación debido a cuestiones culturales como el café, el cacao, o el té, pero también existen cultivos para la exportación desarrollados debido a políticas agrarias que han fomentado el monocultivo desde hace décadas, como el cacahuete o las flores, o incluso desde hace siglos como el azúcar, o el algodón. El problema de las estructuras agrícolas nacionales dependientes de uno o dos rubros es común en muchos países y desde luego, aun siendo contraproducente para el desarrollo de sus economías, el desmantelamiento y reorientación de su producción nacional es difícil, aunque no imposible.

- Este es el escenario en el que se han desarrollados los Acuerdos Preferenciales de Lome y Cotonú a través de los cuales la Unión Europea han dado preferencia al acceso al mercado europeo de un sin número de productos procedentes de los países ACP; algodón, café, cacao, azúcar. El problema es que la distribución de las cuotas de mercado se ha hecho en muchas ocasiones de manera aleatoria y contraproducente para algunos países frente a otros sin más criterio que intereses estratégicos europeos. Las Organizaciones Sociales Europeas y las integrantes de la Red Agretrade a nivel internacional, defensoras de la soberanía alimentaria, ya había trabajado desde hacía tiempo la necesidad de una reforma de los Acuerdos ACP para adecuar los compromisos y cuotas en cada uno de los productos sensibles a los objetivos de la soberanía alimentaria. Por lo tanto, en el caso del azúcar, como de la leche, o del algodón ya se había propuesto cambios para articular y compatibilizar las reformas exigidas de la PAC coherentes con la soberanía alimentaria con las oportunidades para los países ACP[37].

A partir de este punto es necesario decir que:

- Es necesario establecer un Régimen de Preferencias Generalizadas adecuado a los intereses de los países ACP, equilibrado y justo para todos los países y coherente con una PAC reformada que respete la soberanía alimentaria de los pueblos.

- Este sistema de preferencias generalizadas no puede negociarse en el marco de la OMC ni, por lo tanto, con el esquema de un Acuerdo de Libre Comercio como se está planteando.

- Es necesario negociar un Acuerdo que recoja el sistema preferencial para países ACP en un marco común, pero con una negociación concreta por países y productos sensibles estableciendo cuotas de mercado y condiciones de acceso.

- Los países tienen derecho a proteger, promover y apoyar a las economías campesinas y familiares de forma que se garantice y primer la producción nacional y el fortalecimiento de los mercados internos.

- Cualquier acuerdo preferencial deberá promover unos precios agrícolas remuneradores del trabajo agrícola y del resto de las funciones sociales garantizadas por los sectores campesinos.

[37] *Ver documentos y posicionamientos de la Plataforma Europea por la Soberanía Alimentaria sobre azúcar, algodón y café. Documentos disponibles en la base de datos de Plataforma Rural.*

6. DE NUEVO... LA CLAVE ES LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

A pesar de todo el proceso de negociación multilateral, es en la relación que cada estado establece con el conjunto donde los gobiernos deben demostrar dónde ponen sus prioridades al negociar. Las presiones que, en el marco de un sistema económico injusto, se pueden ejercer sobre los países menos desarrollados son muchas, pero los gobiernos pueden tomar diferentes actitudes ante este proceso y, en todo caso, sus actitudes y las negociaciones finales dependerán de sus opciones políticas.

A pesar de la capacidad de los estados en el proceso de negociación, la actitud imperante entre los gobiernos es la irresponsabilidad para con su ciudadanía y, sobre todo, para con la clase campesina. Los ejemplos de esta irresponsabilidad son muy numerosos, casi la mayoría; por ello, de nuevo, es fundamental retomar nuestro nivel de exigencia y seguimiento en este punto.

Contenido del Acuerdo de Libre Comercio entre Corea del Sur y los Estados Unidos en materia de transgénicos.

1) El Acuerdo obliga a Corea del Sur a restringir la evaluación de riesgos –que aplica a los productos transgénicos importados para alimentación humana, animal o para procesamiento– solamente a los usos "predeterminados". Eso significa que las empresas estadounidenses proveedoras de productos transgénicos no se hacen responsables de ningún uso "no predeterminado" del material. Fue exactamente de ese modo que el cultivo de maíz indígena de México fue contaminado por agricultores locales que sembraron granos de maíz estadounidense cuyo uso "predeterminado" era para cocinar. Y eso ocurrió, además, porque un tratado de libre comercio (el TLCAN) prescribió la apertura del mercado mexicano a los productos agrarios provenientes de Estados Unidos.

2) Obliga a Corea del Sur a abstenerse de hacer pruebas de "rasgos apilados" (OGM con múltiples transgenes) en un embarque –por ejemplo– de semillas transgénicas, si el uso comercial de los rasgos individuales fue autorizado previamente en Estados Unidos. Un alto porcentaje –que ascendió al 35% en febrero de 2008– de las solicitudes de importación de transgénicos a Corea del Sur son precisamente para materiales con "rasgos apilados", para uso en alimentos de consumo humano y en raciones para animales.

3) Compromete a Corea del Sur a aplicar sus leyes de etiquetado de transgénicos de manera "predecible". Eso significa que Seúl tiene que involucrar de algún modo a Washington antes de anunciar cambios en su política en la materia. Esto se asemeja a la cláusula de transparencia estipulada en la mayoría de los TLC de Estados Unidos, según la cual los países aparceros tienen que informarle a Washington sobre cualesquier modificaciones de sus políticas, antes de adoptarlas.

4) Establece el marco para la aplicación en Corea del Sur del Protocolo de Bioseguridad de la ONU (que Estados Unidos se niega a firmar) en lo que concierne a los productos transgénicos de origen estadounidense. Como resultado de una enmienda promovida por México en nombre de los países signatarios del TLCAN, el protocolo de bioseguridad ahora dictamina explícitamente que sus requisitos en materia de documentación de los embarques no se aplican al comercio entre países signatarios y no signatarios del protocolo, cuando esos intercambios ocurren en el marco de acuerdos o mecanismos bilaterales, multilaterales o regionales. Eso significa que los requisitos de documentación estipulados en el protocolo para el ingreso de productos transgénicos no se aplicarán al comercio entre Corea del Sur y Estados Unidos.

Fuente: Acuerdo de libre comercio entre los EEUU y Corea del Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Rannawera, N. *Proceso de liberalización comercial e impacto en las políticas agrarias de Sri Lanka*. Comité de Productos básicos de la FAO. 2002.
- FAO. *Manual para la aplicación del Acuerdo de Agricultura en países en vías de desarrollo*. División de políticas agrarias. Subdivisión de políticas comerciales. Roma, 1998.
- FAO. *Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Experiencias de su aplicación en países en desarrollo*. División de políticas agrarias. Roma, 2004.
- FAO. *Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages*. Rome, 2003.
- Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. Informes ante ECOSOC –NNUU. 2002, 2005 y 2008.
- Bilal, S. y Rampa, F. *Alternativas a los ASEs*. Campaña Stop EPAs. CEPD. Documento no publicado.
- *Vía Campesina. Documentos Políticos*. EHNE – Mundubat – Vía campesina. 2008.

DOCUMENTOS Y RESOLUCIONES ANALIZADAS

- *Acuerdo de Agricultura. OMC. 1994.*
- *Anexo K al paquete de modalidades de negociación de 6 de diciembre de 2008. TN/AG/W/4 Rev. Posible modificación del artículo 10.bis del AoA sobre empresas estatales de comercialización.*
- *Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b, párr. 48.*
- *Propuesta 20 Junio de 2000. G/AG/NG/W/13 de 23 de Junio de 2000. Presentada por Cuba, República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda Zimbabue, Sri Lanka, El Salvador.*
- *UE: propuesta de negociación global G/AG/NG/W/90.*
- *11 países en desarrollo: trato especial y diferenciado y compartimento de desarrollo G/AG/NG/W/13.*
- *Japón: propuesta G/AG/NG/W/91. Suiza: propuesta G/AG/NG/W/94.*
- *Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96.*
- *República de Corea: propuesta G/AG/NG/W/98.*
- *Noruega: propuesta G/AG/NG/W/101.*
- *Polonia: propuesta G/AG/NG/W/103.*

- *Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135.*
- *Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140.*
- *Documento de 38 países: preocupaciones no comerciales (documentos para la conferencia) G/AG/NG/W/36/Rev.1.*
- *Argentina: comunicación técnica sobre las preocupaciones no comerciales G/AG/NG/W/88.*
- *Croacia: comunicación G/AG/NG/W/141.*
- *12 economías en transición: ayuda interna — flexibilidad adicional para las economías en transición G/AG/NG/W/56.*
- *11 economías en transición: acceso a los mercados G/AG/NG/W/57.*

  Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97.
- *Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107. Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/130.*
- *Kenia: propuesta G/AG/NG/W/136.*
- *Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137.*
- *MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, India, Malasia: créditos a la exportación G/AG/NG/W/139.*
- *Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.*
- *Swazilandia: el acceso a los mercados en el marco del trato especial y diferenciado para los pequeños países en desarrollo G/AG/NG/W/95.*
- *Mauricio: propuesta G/AG/NG/W/96.*
- *Pequeños Estados insulares en desarrollo: propuesta G/AG/NG/W/97.*
- *Malí: propuesta G/AG/NG/W/99. CARICOM: propuesta G/AG/NG/W/100.*
- *India: propuesta G/AG/NG/W/102.*
- *Marruecos: propuesta G/AG/NG/W/105.*
- *Turquía: propuesta G/AG/NG/W/106.*
- *Egipto: propuesta G/AG/NG/W/107.*
- *Nigeria: propuesta G/AG/NG/W/13.*
- *Congo, Rep. Dom.: propuesta G/NG/W/135.*
- *Kenya: propuesta G/AG/NG/W/136.*

- *Senegal: posiciones preliminares G/AG/NG/W/137.*
- *México: propuesta G/AG/NG/W/138.*
- *Jordania: propuesta G/AG/NG/W/140.*
- *Grupo Africano: propuesta conjunta G/AG/NG/W/142.*
- *Namibia: propuesta G/AG/NG/W/143.*
- *Secretaría "Ayuda interna" TN/AG/S/4, DE 20 DE MARZO DE 2002.*
- *Secretaría "Salvaguardia especial para la agricultura" G/AG/NG/S/9 6 de diciembre de 2008.*
- *Proyecto revisado de modalidades de negociación. Productos sensibles. Establecimiento de nuevos contingentes arancelarios. TN/AG/W/06. 6 de diciembre de 2008.*
- *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura. Productos sensibles. Designación TN/AG/W/5 de 6 de diciembre de 2008.*
- *Comité de Agricultura. TN/AG/S/8. Subvenciones a la exportación. Documento de la Secretaría General de la OMC. 2008.*

DOCUMENTOS INFORMALES

- *Documentos o documentos informales presentados a la propuesta de Caja del Desarrollo por: Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Noruega y Japón.*
- *Documentos o documentos informales presentados a la cuestión de comercio y seguridad alimentaria por: Argentina, Chipre, nueve países en desarrollo (Cuba, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Kenia, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Japón, Namibia y la UE.*
- *Documentos o documentos informales no oficiales presentados al debate en torno al Desarrollo rural por: la UE, Australia, Suiza y Japón.*
  Documento o documento informal presentados al tema de países importadores netos de alimentos por: nueve países (Dominica, Fiji, Jamaica, Madagascar, Mauricio, Papúa Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) y Japón.
- *Documentos o documentos informales presentados por: el Grupo Africano, Japón y Mauricio.*
- *Documentos o documentos informales presentados al debate en torno a preocupaciones no comerciales por: Japón, Estados Unidos y doce países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, República Dominicana, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabue).*
- *Documentos o documentos informales presentados por: nueve países en desarrollo (Cuba, El Salvador, Honduras, Kenia, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabue), Suiza, Mauricio y Japón.*