



Charlotte Dreger y Angélica Castañeda Flores

**LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS
ALIMENTARIOS LIBRES DE PESTICIDAS:
LAS LUCHAS Y LA IMAGINACIÓN
DE LOS PUEBLOS**



FIAN
INTERNACIONAL

AUTORAS:

Charlotte Dreger y Angélica Castañeda Flores (FIAN Internacional)

CORRECTORA DE TEXTO:

Anna Tellez

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:

Rodrigo Gines

AGRADECIMIENTOS:

El presente estudio es el resultado de un esfuerzo colectivo. Un agradecimiento especial a los movimientos sociales, expertos y organizaciones de la sociedad civil que compartieron sus experiencias con nosotras. Muchas gracias a Sofía Monsalve Suárez y Ana María Suárez Franco por su respaldo en la conceptualización y la revisión del documento. También queremos dar las gracias a Kadian Crawford y R. Denisse Córdova Montes (Human Rights Clinic de la Universidad de Miami) por su apoyo a la investigación.

PUBLICADO POR:

FIAN
INTERNACIONAL

JUNIO DE 2021

Patrocinado por la Fundación Rosa Luxemburg con fondos del Ministerio Federal de Economía Cooperación y Desarrollo de la República Federal de Alemania.

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG



Esta publicación o partes de ella pueden ser utilizados por otros de forma gratuita siempre que proporcionen una referencia adecuada a la publicación original.

*»Para los pueblos
que todavía se atreven a imaginar.
Para ellos y para nosotros.
Para que sigamos imaginando juntos
formas de transformar el mundo que nos rodea.«*

Angélica

TABLA DE CONTENIDO

PREÁMBULO	4
PRÓLOGO	6
I. INTRODUCCIÓN	8
II. RESEÑAS DE PAÍSES	11
1. India	11
2. Brasil	15
3. Argentina	17
4. Francia	18
5. España	19
6. Italia	21
7. Estados Unidos	23
III. LAS LUCHAS Y LA IMAGINACIÓN DE LOS PUEBLOS: UN CAMINO A SEGUIR BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS	25
1. Imaginación: enfoques para la transición.....	25
2. Luchas: obstáculos en el camino hacia la transición.....	27
3. Un camino a seguir basado en los derechos humanos: la aplicación de los pactos internacionales según lo detallado por la »UNDROP«	29
IV. CONCLUSIÓN	33



PREÁMBULO

Los pesticidas están provocando una catástrofe mundial de derechos humanos y medioambiental. Se estima que son responsables de unas 200 000 muertes por intoxicación aguda cada año. La exposición a largo plazo puede llevar a diagnósticos crónicos como cáncer, defectos de nacimiento y daños reproductivos, y anomalías en los sistemas neurológico, de desarrollo e inmunológico. La escorrentía de los pesticidas aplicados a los cultivos contamina con frecuencia el ecosistema circundante y más allá, con consecuencias ecológicas nocivas que exacerban la pérdida de biodiversidad. Los pesticidas también pueden dañar la biodiversidad de los suelos, lo que puede acarrear grandes descensos del rendimiento de los cultivos, y plantear con ello problemas para la seguridad alimentaria.

La exposición a los pesticidas puede tener graves efectos en el disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, a la salud y a un medio ambiente saludable. Si no se controlan adecuadamente los pesticidas, también se pueden comprometer los derechos a la ciencia, a la alimentación y la nutrición, a la vivienda y a la información. Las personas pueden verse expuestas a los pesticidas y sus residuos a través de los alimentos, el agua, el aire o el contacto directo. El uso persistente de agrotóxicos en la agricultura industrial está relacionado con una serie de repercusiones negativas para la salud, tanto a niveles de exposición altos como bajos. El 99 % de las muertes por intoxicación con pesticidas se producen en países en desarrollo, donde las regulaciones sanitarias, de inocuidad y medioambientales, así como las capacidades de aplicación, son más débiles.

Los Estados tienen la obligación de impedir la exposición a sustancias peligrosas. Por ejemplo, el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas requiere que los

Estados garanticen el acceso a alimentos inocuos, libres de residuos de pesticidas y cualitativamente adecuados. Estos deberes se extienden más allá de las fronteras, y vetan la exportación de pesticidas prohibidos en Estados ricos a países más pobres. Los Estados también deben proteger a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños, los trabajadores, las mujeres, las personas con discapacidad y los campesinos.

A efectos de afrontar los desafíos medioambientales y de derechos humanos que plantean los pesticidas, la agroecología está surgiendo como una respuesta holística. La agroecología es un enfoque integrado de agricultura que busca optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente para permitir una producción de alimentos sostenible y justa basada en los conocimientos locales y las prácticas agrícolas tradicionales. Este enfoque puede ayudar a satisfacer las necesidades globales de soberanía y seguridad alimentarias en un mundo que se enfrenta a la crisis tridimensional del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la toxificación.

El estudio de FIAN investiga cómo están realizando los países la transición hacia la agroecología y sistemas alimentarios libres de pesticidas. A través del examen de los casos de la India, el Brasil, la Argentina, Francia, España, Italia y los Estados Unidos (EE.UU.), el estudio de FIAN proporciona un diagnóstico claro de los problemas de derechos humanos y medioambientales derivados de los pesticidas. Al fundamentar su análisis en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, FIAN identifica claramente las oportunidades y los puntos fuertes que ofrece el marco de derechos humanos en lo que respecta a la transición hacia el abandono de los agrotóxicos. Al final, el trabajo de FIAN proporciona los cimientos para que los movimientos de base, los gobiernos locales y estatales y la comunidad internacional creen sociedades libres de pesticidas que puedan defender el derecho a un medio ambiente libre de sustancias tóxicas para todas las personas.

Marcos Orellana

Relator especial de las Naciones Unidas sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos



PRÓLOGO

Desde su fundación en un encuentro internacional de activistas en Malasia en 1982, la Red de Acción en Pesticidas (PAN) ha trabajado en aras de un planeta libre de pesticidas, haciendo campañas para eliminar los pesticidas dañinos y promover soluciones justas y ecológicas. Los activistas fundadores de PAN reconocieron que las amenazas al bienestar de las comunidades no provienen únicamente de los propios pesticidas, sino del poder, la influencia y el alcance mundial de las corporaciones decididas a beneficiarse de su venta. Por ello, llevamos mucho tiempo luchando en espacios normativos locales, nacionales y mundiales para contrarrestar la captura corporativa de las instituciones y políticas públicas. Nuestro movimiento aspira a un cambio sistémico arraigado en las experiencias de las comunidades directamente afectadas por los daños de los agrotóxicos y encaminado a construir un futuro en el que se protejan y respeten los derechos de los agricultores, los pescadores, los trabajadores, las mujeres y los pueblos indígenas a la alimentación, la salud, el aire y el agua limpios, y a medios de vida dignos.

Durante decenios hemos visto avances en el establecimiento de acuerdos internacionales, códigos y directrices de las Naciones Unidas que priorizan la reducción de la dependencia de los pesticidas y la eliminación de los más perjudiciales. No obstante, según un examen bibliográfico sistemático de homólogos realizado por científicos de PAN en 2020, se estima que el 44 % de los agricultores y trabajadores agrícolas, esto es, 385 millones de personas, son envenenados anualmente con pesticidas.

Mientras tanto, cada vez hay más pruebas de que las actuales crisis convergentes del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la inseguridad alimentaria mundial y, ahora, las pandemias, se ven exacerbadas por los modelos de agricultura con un uso intensivo de productos químicos, al tiempo que continúan las violaciones de derechos humanos relacionadas con el uso de pesticidas y la exposición a estos.

Hoy en día, cuando la comunidad mundial se enfrenta a la urgente necesidad de hacer frente a estas crisis planetarias, las corporaciones que se benefician de la venta de productos agroquímicos y otras tecnologías patentadas se están moviendo cada vez con más agresividad en los espacios normativos de las Naciones Unidas. Su objetivo: un último esfuerzo desesperado para expandir los mercados de sus productos mientras bloquean el impulso mundial para la transición hacia enfoques libres de pesticidas. En 2020, por ejemplo, CropLife International, la asociación comercial mundial de empresas de pesticidas, convenció a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para que se uniera a ellos en un nuevo partenariado formal. Pese al clamor mundial, la FAO sigue retrocediendo en sus compromisos anteriores con la agroecología. En el plano nacional, cuando países como Tailandia y México anuncian planes de eliminar progresivamente ciertos pesticidas, la reacción del gobierno estadounidense, que actúa en nombre de la industria, no se hace esperar.

Con vistas a contrarrestar estas tendencias, PAN y sus asociados colaboran a nivel mundial para documentar, exponer y dar a conocer los daños de los pesticidas químicos y la atroz interferencia de las corporaciones en la formulación de políticas públicas. Abogamos por políticas para reducir la dependencia de los pesticidas, prohibir los pesticidas altamente peligrosos y promover las transformaciones agroecológicas. Un número creciente de países disponen ahora de restricciones a los pesticidas, mientras que la Unión Europea está respondiendo lentamente a nuestras reivindicaciones de acabar con el doble rasero por el que los países del Norte exportan pesticidas prohibidos a otros países.

Nuestra fuerza colectiva como movimiento mundial reside en la diversidad de enfoques y estrategias que adoptan las distintas comunidades por todo el mundo. Asistimos a la aparición de ciudades y territorios libres de pesticidas; provincias y Estados nación en transición hacia la agricultura ecológica; movimientos sociales liderados por agricultores campesinos que abogan por la agroecología; y pueblos indígenas que enseñan formas de relacionarse correctamente con la tierra y el territorio. En este contexto, acogemos con satisfacción el informe de FIAN y su presentación de los éxitos de los movimientos y las transiciones hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas. El informe demuestra que la transformación no solo es posible, sino que ya está ocurriendo. La presentación de FIAN de un marco de derechos humanos, basado en la soberanía alimentaria y la agroecología, para liberarnos de la dependencia de los pesticidas y lograr territorios libres de estos, nos proporciona a todos un poderoso camino a seguir.

Marcia Ishii

Doctorada, científica superior, directora del programa de ciencia de base, Red de acción en pesticidas (PAN) - América del Norte, Presidenta del grupo de trabajo internacional de agroecología de PAN



II. INTRODUCCIÓN

Los pesticidas desempeñan una función fundamental en el sistema de producción de alimentos que agrava las desigualdades, reduce la diversidad de los alimentos, destruye la soberanía de los pueblos sobre sus territorios y alimenta el colapso medioambiental. El creciente uso de pesticidas representa el incumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos en relación con el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas y otros derechos conexos, al tiempo que contribuye a respaldar el modelo agroalimentario impulsado por corporaciones y basado en los monocultivos y la exportación agrícola.

El uso de pesticidas afecta al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas en todas sus dimensiones. Destruye recursos productivos, como el suelo, que son necesarios para producir alimentos, al tiempo que contamina el medio ambiente y causa daños a la salud de las personas, los animales y el planeta. Además, aumenta la concentración de la tierra por parte de los agronegocios. Obliga a las poblaciones a desplazarse, genera una pérdida de control sobre los bienes comunales, como las semillas, y a menudo perturba los modos tradicionales de producción y consumo de alimentos, así como el tejido social. Reduce la producción de alimentos localmente disponibles, exacerba la dependencia de las importaciones de alimentos y la dependencia de los productores de alimentos a pequeña escala de empresas que venden paquetes tecnológicos. También está asociado a la criminalización de las personas, organizaciones y procesos que se oponen a los pesticidas¹.

Distintos sindicatos de trabajadores agrícolas, como la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), y movimientos campesinos, como La Vía Campesina (LVC), llevan años manifestándose contra el uso intensivo de pesticidas por sus efectos en el disfrute de los derechos a la salud y a una alimentación adecuada. Estos derechos están consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y se detallan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de

¹ Para obtener más información sobre las obligaciones en materia de derechos humanos en relación con los plaguicidas y sobre los efectos de estos en el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, véase el informe regional de FIAN Agrotóxicos en América Latina: violaciones del derecho a una alimentación y a la nutrición adecuadas. <https://www.fian.org/es/publication/articulo/agrotoxicos-en-america-latina-2759>

otras personas que trabajan en las zonas rurales (UNDROP en inglés), que reconoce claramente el derecho a trabajar en condiciones laborales seguras y saludables en el artículo 14.1, y el derecho a no utilizar sustancias peligrosas o productos químicos tóxicos, como productos agroquímicos o contaminantes agrícolas o industriales, y a no exponerse a ellos, en el artículo 14.2.

La Relatora especial sobre el derecho a la alimentación, en colaboración con el Relator especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, presentó en 2017 un informe sobre las repercusiones de los pesticidas en el disfrute del derecho a una alimentación adecuada. Este informe recalca que “los pesticidas son responsables de 200 000 muertes por intoxicación aguda al año, de las cuales el 99 % se produce en países en desarrollo”. En consecuencia, los relatores especiales recomiendan “adoptar un enfoque holístico con respecto al derecho a una alimentación adecuada que incluya la eliminación progresiva de los pesticidas peligrosos y la aplicación de un marco reglamentario eficaz basado en un enfoque de derechos humanos, acompañado de una transición hacia prácticas agrícolas sostenibles que tengan en cuenta los desafíos que plantean la escasez de recursos y el cambio climático”.

Basándose en este informe, organizaciones como la Red de acción en pesticidas (PAN), Public Eye y Earthjustice promueven actualmente un marco jurídico mundial que incluya un tratado vinculante para la eliminación progresiva de los pesticidas altamente peligrosos. Estas organizaciones invitaron a FIAN a contribuir a estos esfuerzos. FIAN no es una organización experta en el monitoreo de los efectos de los pesticidas. No obstante, dada la relevancia de los pesticidas para el disfrute del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, el presente estudio representa un esfuerzo para fortalecer las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil que abogan por medidas jurídicas y políticas eficaces para proteger contra los pesticidas y garantizar una transición exitosa hacia sistemas alimentarios saludables y sostenibles.



La finalidad de este estudio es examinar a fondo la obligación de los Estados de eliminar progresivamente y prohibir los pesticidas, documentar algunas experiencias existentes para demostrar que esto es factible, y reflexionar sobre los desafíos que implica el cumplimiento de dicha obligación. Si bien nuestro objetivo no es hacer un resumen o una recopilación exhaustiva, esperamos que estos análisis y reflexiones contribuyan a reforzar la lucha de las bases y a que todos disfrutemos de un futuro libre de pesticidas. Con esto en mente, este estudio pretende contribuir a un entendimiento de los sistemas alimentarios que sea antihegemónico, en línea con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, y que promueva la soberanía alimentaria y la regeneración.

El presente estudio se basa en un paradigma de investigación social cualitativa. El proceso de investigación consistió en una revisión bibliográfica y documental, entrevistas a expertos y análisis de los derechos humanos. Los principales asociados de las entrevistas fueron la Red de acción en pesticidas, la Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida del Brasil, sindicatos de trabajadores, investigadores, periodistas de investigación, ONG y encargados de formular políticas.

Las experiencias locales ascendentes ocupan un lugar especial en este estudio porque es ahí donde transcurre la vida cotidiana de los pueblos y donde tienen un contacto inmediato con el Estado, que es el titular de las obligaciones en materia de derechos humanos antes mencionadas. Este amplio abanico de experiencias fundamenta la forma en que los pueblos interactúan con el Estado y sus visiones para transformar sus sistemas alimentarios, con el objetivo de influir en los procesos jurídicos y normativos en el plano nacional, regional e internacional en favor de un planeta libre de pesticidas.

El estudio comienza con breves reseñas de países que proporcionan un mosaico de experiencias de transición en lugares como la India, el Brasil, Francia y la Argentina, entre otros. A continuación, presentamos los diferentes puntos de entrada y clasificamos al menos seis enfoques a la hora de analizar las luchas de los pueblos por la transición hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas, así como los desafíos a los que se han enfrentado. Por último, esbozamos algunas estrategias para superar esos desafíos basadas en un marco internacional progresista de derechos humanos, en el que también figura la nueva «UNDROP».



II. RESEÑAS DE PAÍSES

I. INDIA

La India sufre un elevado uso de pesticidas, incluidos los pesticidas altamente peligrosos, y una tendencia creciente al monocultivo. También es conocida por el auto-envenenamiento con pesticidas entre agricultores como medio habitual de suicidio², así como por accidentes como la fuga de gas en una planta de pesticidas en Bhopal en 1984³ y una intoxicación con pesticidas en Maharashtra en 2017⁴.

Al mismo tiempo, la bibliografía sobre transiciones agroecológicas destaca ejemplos positivos de transición en el plano estatal en la India, como el caso de la transición ecológica de Sikkim, la agricultura natural gestionada por la comunidad de Andra Pradesh⁵, y el movimiento ecológico de Kerala.

LA LUCHA HISTÓRICA CONTRA EL ENDOSULFÁN⁶

El estado de Kerala, en el suroeste de la India, es conocido por una exitosa campaña que llevó a la prohibición del plaguicida endosulfán en 2003, a la que siguió una prohibición en todo el país en 2011. Las inquietudes en relación con el endosulfán surgieron en una comunidad del norte de Kerala en los años 90, donde se había estado utilizando el plaguicida en plantaciones de anacardos propiedad del gobierno desde finales de los años 70. La población empezó a dirigirse a los medios de comunicación y a movilizarse. Finalmente, la creciente atención nacional llevó al Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente, con sede en Delhi, y al Centro Nacional de Salud Laboral a realizar investigaciones sobre el endosulfán en Kerala, en las que se obtuvieron

² <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-020-8339-z>

³ <https://www.britannica.com/event/Bhopal-disaster>

⁴ <https://frontline.thehindu.com/dispatches/victims-of-2017-pesticide-poisoning-in-maharashtra-file-cases-in-switzerland-against-syngenta/article32729454.ece#!.against-syngenta/article32729454.ece#!>

⁵ <https://apcnf.in/>

⁶ Basado en una entrevista con Usha Soolapani, Thanal, 2020.

resultados alarmantes. La sociedad civil y los movimientos ambientalistas empezaron a colaborar en el plano estatal, nacional, regional e internacional y, finalmente, el Tribunal Supremo falló a favor de la prohibición y esta se introdujo en la legislación.

La campaña tuvo éxito porque incluyó a los medios de comunicación y a diferentes agentes, como políticos, sociedad civil, estudiantes y médicos. La concienciación a través de los medios de comunicación desempeñó una función fundamental y también generó consecuencias duraderas, como un alto nivel de concienciación de los consumidores en el estado.

PROYECTO DE PROHIBICIÓN NACIONAL DE 27 PESTICIDAS: UNA CONTRADICCIÓN DE DOBLE RASERO⁷

En la India se utilizan casi 300 pesticidas y más de 1 000 formulaciones. El país también fabrica pesticidas que se exportan principalmente a países africanos, así como a otros países vecinos.

Como resultado de un amplio movimiento de incidencia a lo largo de dos décadas, en 2014 el Gobierno de la India acordó examinar 66 pesticidas utilizados en el país, pero prohibidos en el extranjero. No obstante, no fue hasta 2018 cuando vio la luz la primera orden por la que se prohibían 11 pesticidas y se regulaba el uso de otros siete. En 2020, el Ministerio de Agricultura emitió un nuevo proyecto de orden destinado a prohibir otros 27 pesticidas, entre los que se encuentran varios pesticidas altamente peligrosos⁸.

Esta prohibición se propuso inicialmente como una prohibición total de fabricación, distribución, comercialización y uso. Pero, por desgracia, la propuesta actual es menos estricta debido a la presión de las corporaciones. Ahora solo se incluye la prohibición de la distribución y el uso, pero los pesticidas pueden seguir fabricándose en la India y exportándose a otros países. Otros dos obstáculos para una auténtica transición son los mercados informales en los que se siguen comprando y vendiendo pesticidas prohibidos y las existencias que aún se pueden utilizar.

Una inquietud general de PAN India es que las autoridades subnacionales no disponen del poder necesario para abordar verdaderamente las políticas. La toma de decisiones sobre la agricultura está cada vez más centralizada, y una grave deficiencia del actual régimen regulatorio de la India es que a los gobiernos estatales (y a las administraciones de los distritos) les resulta sumamente difícil prohibir los pesticidas.

El principal objetivo de PAN India es enmendar la “Ley de Insecticidas” que ha regulado los pesticidas en la India desde 1968. Sus objetivos son los siguientes: descentralizar el poder para que los estados puedan prohibir pesticidas, exigir la responsabilidad de las empresas tanto por las intoxicaciones como por los suicidios; y regular los pesticidas mediante una tarificación que incluya todas las externalidades, lo que significa que el precio de los pesticidas aumentaría, y especialmente los de baja calidad y altamente peligrosos serían más caros que los demás.

⁷ Basado en una entrevista con Narashima Reddy Donthi, PAN India, 2020.

⁸ <https://pan-india.org/indian-government-urged-to-push-through-with-total-ban-of-27-pesticides>

LA POLÍTICA DE AGRICULTURA ECOLÓGICA DE KERALA: UNA VISIÓN CRÍTICA

El estado de Kerala dispone de una política de agricultura ecológica y representa uno de los estados indios más progresistas en este sentido (PAN India, entrevista, 2020). La Política, Estrategia y Plan de Acción de Agricultura Ecológica de 2008 está guiada por el concepto de una conversión gradual del estado a la agricultura completamente ecológica en un plazo de 10 años.

Para alcanzar este objetivo, en el plan se incluyen 24 estrategias: una de ellas es la eliminación progresiva de pesticidas y fertilizantes químicos del sector agrícola. Esta estrategia incluye, entre otras, medidas encaminadas a crear la legislación necesaria para poner fin a la venta y el uso de la mayoría de los pesticidas peligrosos, aplicar un sistema basado en la prescripción y declarar zonas ecológicamente sensibles libres de pesticidas y fertilizantes químicos.

La formulación de la política se basó en una amplia consulta del Ministerio de Agricultura y la Junta de Biodiversidad del estado de Kerala con la ciudadanía (Thanal, entrevista, 2020). Conforme se ha ido aplicando la política, se ha reconocido que las ONG y los grupos de agricultores han desempeñado una función decisiva para comprender y atender las necesidades de los agricultores ecológicos, especialmente a la hora de proporcionar insumos para la agricultura ecológica y prestar apoyo a la comercialización (Shinogi, 2011)⁹.

Las restricciones al uso de pesticidas se han regulado por medio de una orden emitida en 2011 (Thanal, entrevista, 2020). Únicamente las autoridades nacionales pueden prohibir productos, pero esta política restringe el uso de pesticidas altamente peligrosos e incluye la eliminación progresiva de pesticidas y fertilizantes químicos, lo que se interpretó como una prohibición. Además, hizo posible limitar la obtención de licencias para la venta de pesticidas a nivel estatal.

No se ha logrado el objetivo de la política de crear un estado completamente ecológico en 10 años. No obstante, el uso general de pesticidas está disminuyendo, mientras que la producción de alimentos en el estado va en aumento. Pese a ello, hay algunas zonas en las que el uso de pesticidas está aumentando, especialmente en las regiones donde se cultivan plantaciones para la exportación. Asimismo, si bien la cantidad total de pesticidas está disminuyendo, la venta de herbicidas está creciendo. Los motivos son, entre otros, la escasez de mano de obra y el cambio climático (Thanal, entrevista, 2020).

Según Shinogi (2011), las limitaciones más importantes para la agricultura ecológica son: la falta de un manual fiable sobre prácticas agrícolas ecológicas, la no disponibilidad de insumos para la agricultura ecológica, la falta de concienciación de los productores acerca de la graduación y la calidad de los alimentos, el costoso y largo proceso de certificación ecológica, la pérdida de rendimiento en los dos primeros años y los largos periodos de espera para que el ecosistema se recupere y responda positivamente.

⁹ Shinogi, K. C. (2011). Organic Farming in Kerala: An Assessment of Adoption, Sustainability and Constraints. Unpublished M. Sc. Thesis. Indian Agricultural Research Institute.

Entre las lecciones extraídas por la ONG Thanal en Kerala, cabe mencionar que el desarrollo de las capacidades de las bases entre los agricultores es fundamental para facilitar la transición hacia la agricultura ecológica, y que la concienciación de los consumidores desempeña una función crucial para permitir que los productos ecológicos se vendan a precios más altos y que el mercado favorezca esta transición (Thanal, entrevista, 2020).

SIKKIM: ¿UN MODELO PARA LA TRANSICIÓN O UN ENFOQUE DESCENDENTE ORIENTADO AL MERCADO?

El estado indio de Sikkim, en el Himalaya, es un referente para la transición a la agricultura ecológica. Este es el resultado de una transición impulsada por el estado que comenzó con una resolución en la asamblea estatal en 2003 para convertir todas las tierras agrícolas a la agricultura ecológica. A esta resolución le siguieron diferentes políticas encaminadas a la eliminación progresiva y, ulteriormente, la prohibición de todos los pesticidas y fertilizantes sintéticos.

Todo comenzó en 2004 con una política conceptual inicial. La política ordenaba que los subsidios a los fertilizantes y pesticidas químicos se redujeran un 10 % al año y que se cerraran todos los puntos de venta, y se solicitaba a las autoridades competentes que no expidieran licencias comerciales ni permitieran el transporte de fertilizantes y pesticidas desde fuera del estado. Al mismo tiempo, la política se diseñó para alentar la agricultura ecológica por medio de la provisión de insumos ecológicos y capacitación, así como de infraestructuras, entre otras medidas¹⁰. Con vistas a ejecutar todos los programas y políticas de agricultura ecológica y convertir todo el estado a la agricultura ecológica, se estableció la Misión Ecológica de Sikkim como órgano ejecutivo en 2010.

Los fertilizantes y pesticidas químicos se prohibieron por completo en 2014. Su venta y uso se hicieron punibles por ley, con penas de prisión y multas (Das y Bhattacharyya, 2018)¹¹.

Posteriormente, la transición estuvo guiada por la Política estatal de agricultura ecológica. Un largo proceso de certificación culminó en enero de 2016 con la declaración de todas las tierras agrícolas como ecológicas. Para contextualizar este logro, es importante tener en cuenta que la transición comenzó en 2003, cuando el uso de fertilizantes químicos ya era mínimo en comparación con la media nacional, y que el 80 % de los agricultores de esta región son agricultores tradicionales que utilizan diversas técnicas agroecológicas (Meek y Anderson, 2019)¹².

Sikkim fue reconocido con el Premio a la política del futuro en 2018, que está copatrocinado por la FAO e IFOAM y el Consejo Mundial del Futuro, y su política ha sido celebrada como la “mejor política agroecológica”.

¹⁰ Para más información, consulte la sección de historia en la Política estatal de agricultura ecológica: <http://scstsenvis.nic.in/WriteReadData/links/Sikkim%20Organic%20Policy%202015-401740061.pdf>

¹¹ Das, J., & Bhattacharyya, D. (2018). An Enquiry into the Challenges of Organic Farming in Sikkim. *Business Studies--Volume--XXXIX*, No. 1 & 2, January & July, 2018 (105- 113). Available at <https://www.caluniv.ac.in/dj/BS-Journal/v-39/An-Enquiry.pdf>

¹² Meek, D. & Anderson, C.R. (2019). Scale and the Politics of the Organic Transition in Sikkim, India. *Agroecology and Sustainable Food System*.

Sin embargo, esta experiencia también ha demostrado tener claras deficiencias. La orientación al mercado de la transformación ha sido perjudicial para las prácticas agroecológicas existentes en Sikkim, dado que favoreció la agricultura ecológica certificada. Esta dicotomía ha provocado una disminución de la agrobiodiversidad (“monocultivos ecológicos”), una mayor vulnerabilidad a las plagas, la reestructuración de los paisajes y el tejido social, un modelo jerárquico de transferencia de conocimientos y una menor seguridad y soberanía alimentarias (Meek y Anderson, 2019).

Una investigación sobre los desafíos que afronta la agricultura ecológica en Sikkim, publicada en 2018 por Das y Bhattacharyya, identificó problemas adicionales, como la disminución de la cantidad de productos; la falta de insumos o la ineficiencia de los mismos; la falta de iniciativas de comercialización adecuadas, que resulta en la incapacidad de obtener un buen precio para los productos ecológicos en el mercado; la falta de canales de distribución y, por tanto, la dependencia de intermediarios. Además, la importación de productos convencionales de los estados vecinos provoca que los precios de los productos ecológicos sean más bajos¹³. En general, estos factores han acarreado una pérdida de cuota de mercado de los productos ecológicos y suponen una amenaza para los mercados tradicionales.

Es importante señalar que, de todas las medidas emprendidas por el gobierno de Sikkim para convertirse en un estado de agricultura ecológica, el esfuerzo más significativo se dedicó a conseguir la certificación ecológica de todas sus tierras agrícolas. Esta hazaña supuso un gasto masivo en la costosa certificación de tierras por terceros para cultivos destinados a la exportación, lo que a su vez impidió que el gobierno asignara una mayor parte de su presupuesto a otras actividades, como la formación de los agricultores o el suministro de abonos y métodos de control orgánicos de plagas (Das y Bhattacharyya, 2018).

2. BRASIL: LA CONVERGENCIA DE MOVIMIENTOS SOCIALES¹⁴

La experiencia brasileña pone de relieve los movimientos sociales organizados y la colaboración entre las autoridades nacionales y locales de apoyo en el centro de iniciativas ascendentes. La Campaña permanente contra los agrotóxicos y por la vida, fundada en 2011, es una convergencia de ambientalistas, campesinos, trabajadores urbanos, estudiantes y consumidores, entre otros, que luchan por un nuevo modelo de desarrollo agrícola basado en la agroecología¹⁵.

La emblemática Ley estatal N.º 16 820 de Ceará, aprobada en 2019, es la primera de su tipo que frena la fumigación aérea a nivel estatal (148 826 km²), y promulga una multa de 15 000 reales brasileños en caso de incumplimiento. Esta ley es fruto del trabajo de

¹³ <https://indianexpress.com/article/india/for-sikkim-farmers-organic-farming-is-gradually-becoming-a-bitter-fruit-4880476/>

¹⁴ Texto basado en entrevistas con Naiara Bittencourt y Jacqueline Furquim (Campaña), Renato Roseno (consejero en Ceará) y Valeria Burity (FIAN Brasil), 2020.

¹⁵ <https://contraosagrototoxicos.org/campanha-permanente-contra-os-agrototoxicos-e-pela-vida/>

una amplia alianza que incluye comunidades como los habitantes de la Chapada do Apodi¹⁶, la Federación de Trabajadores Rurales, Agricultores y Agricultoras Familiares del estado de Ceará (FETRAECE), miembros del mundo académico, y el consejero progresista Renato Rosendo, que colabora estrechamente con el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST).

El Sindicato Nacional de Empresas de Aviación Agrícola (SINDAG), la Confederación Nacional de Agricultura y Ganadería (CNA), y la Asociación Brasileña de Productores de Soja (APROSOJA) presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la ley en Ceará, argumentando que el gobierno local carece de competencias para legislar sobre asuntos nacionales como las fumigaciones. No obstante, las cuestiones medioambientales son competencia de los gobiernos locales. Este proceso llegó hasta el Tribunal Supremo de Brasil, y el fallo definitivo aún está pendiente¹⁷.

La Campaña ha elaborado un modelo de proyecto de ley que se ha utilizado a nivel municipal en lugares como Florianópolis y Cascavel. En octubre de 2019, la Ley 10 628 declaró al municipio de Florianópolis zona libre de pesticidas en toda la producción agrícola, ganadera y extractiva y en la gestión de los recursos naturales. Esta ley prohíbe el uso y el almacenamiento de pesticidas, bajo cualquier tipo de mecanismo o aplicación técnica en toda superficie que pertenezca a la isla de Florianópolis. Al mismo tiempo, tiene por objeto desarrollar la producción rural ecológica, sostenible y basada en la agroecología. La ley también crea incentivos fiscales para que los productores rurales transiten hacia la producción ecológica o agroecológica. Sin embargo, la ley aún necesita un reglamento para su plena aplicación. En Cascavel, Paraná, la Ley N.º 6 484 de 2015 prohibió el uso y la aplicación de todo tipo de plaguicida en las zonas rurales a una distancia mínima de 300 metros de escuelas, hospitales y núcleos residenciales. Esta distancia se reduce a 50 metros cuando los propietarios establecen una zona verde tampón entre su propiedad y dichos establecimientos.

En el plano nacional, actualmente hay dos proyectos de ley contradictorios pendientes en el Congreso Nacional del Brasil: el proyecto de ley 6 670/2016, por el que se crea la Política nacional de reducción de agrotóxicos (PNARA) y se proponen medidas concretas en toda la cadena de los pesticidas; y el proyecto de ley 6 299/2002, conocido como “paquete del veneno”.

La creación de la PNARA se inspiró y desarrolló a partir de una sugerencia de la Política nacional de agroecología y producción ecológica (PNAPO), que se creó en 2012 a través de un proceso participativo de la sociedad civil en el que las mujeres desempeñaron una función crucial, especialmente el Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC). Esta política incluye directrices para lograr sistemas de producción sostenibles y justos en cuanto a las personas y el medio ambiente. Si bien la PNARA tiene algunas deficiencias, como la falta de prohibición de las fumigaciones aéreas y la realización de evaluaciones periódicas cada 15 años en lugar de cada cinco, la Campaña sigue

¹⁶ En 1989, el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía puso en marcha un proyecto de irrigación en la parte del estado de Ceará de la Chapada do Apodi, que permitió la implantación de cinco grandes empresas frutícolas. Además de la concentración de la tierra, el uso a gran escala de plaguicidas contaminó los canales de riego en ciudades como Limoeiro do Norte, Quixeré y Russas, situadas en el perímetro de regadío, y la incidencia de cáncer es un 38 % mayor que en otros municipios de tamaño similar.

¹⁷ Para obtener información actualizada sobre el proceso (ADI 6137), véase: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5696730>

apoyándola porque contribuirá a reducir el uso de pesticidas. Sin embargo, la PNAPO fue liquidada en 2019, ya que el gobierno de Bolsonaro puso fin a sus consejos ejecutivos y deliberativos, junto con todos los demás consejos con representación social. El “paquete del veneno”, por otro lado, consiste en varios proyectos de ley, cuyo autor es el caucus rural (grandes terratenientes y sus representantes), que busca debilitar la Ley de Pesticidas (7 802/1989) y permitir que se registren más pesticidas a un ritmo más rápido.

El Programa nacional de alimentación escolar (PNAE) y el Programa de adquisición de alimentos (PAA) son ejemplos de políticas y prácticas agroecológicas en el Brasil. El PNAE incluye la adquisición por parte del Estado de la producción agroecológica y de los productores a pequeña escala, ya que al menos el 30 % de los alimentos servidos deben proceder de la agricultura familiar a nivel nacional y son distribuidos por organizaciones sociales. El PAA también beneficia a la agricultura familiar, ya que compra la producción de los agricultores a pequeña escala (a título individual o a través de asociaciones de agricultores) y luego dona sus compras a organizaciones sociales: las mujeres, los productores ecológicos y las comunidades tradicionales tienen prioridad en las compras estatales. Ambos programas siguen operando a pesar de la situación política actual en el Brasil, que incluye recortes presupuestarios e iniciativas legislativas contra el PNAE¹⁸. Los EE.UU. y el Canadá también cuestionaron estos programas ante la Organización Mundial del Comercio por su supuesta relación con los subsidios estatales.

La experiencia de la red de agroecología ECOVIDA¹⁹ muestra la certificación horizontal, descentralizada y participativa reconocida por el Estado, que utiliza marcos jurídicos basados en la certificación participativa. A través de esta red, las familias productoras de alimentos certifican a otras familias teniendo en cuenta no solo criterios técnicos, sino también factores sociales, como la eliminación de la violencia contra las mujeres.

3. ARGENTINA: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES APOYAN LA TRANSICIÓN HACIA LA AGROECOLOGÍA²⁰

La Argentina, como también es el caso del Brasil y el Paraguay, sigue siendo utilizada como laboratorio para probar nuevas políticas que apoyan el modelo agrícola industrial, como la Agricultura 4.0 de la Fundación Bill y Melinda Gates²¹. Algunos sectores del gobierno nacional colaboran estrechamente con el sector del agronegocio y redujeron los aranceles a la importación de pesticidas en medio de la pandemia en 2020. Mientras tanto, se han utilizado litigios, ordenanzas y el apoyo productivo a la agroecología para promover la transición hacia un sistema libre de pesticidas. Las personas incluso han usado sus cuerpos para desafiar a los tractores y aviones utilizados en las fumigaciones en lugares donde el Estado-nación no está presente.

¹⁸ Proyectos de ley 3 292/2020 y 4 195/2012. Para obtener más información en portugués sobre ambos proyectos de ley, véase: https://alimentacaosaudavel.org.br/defenda-o-pnae/?fbclid=IwAR1IsTzSML5vc5OQFVZMSbVrHoDwGPKhkuy4j5_Yg-GXwdbQt38Wvw_mcCg

¹⁹ <http://ecovida.org.br/>

²⁰ Texto basado en entrevistas con Javier Souza Casadinho (Rapel) y con el periodista Darío Aranda, 2020.

²¹ Para obtener más información sobre la Agricultura 4.0, véase: https://docs.gatesfoundation.org/Documents/GatesAgOne_OverviewandFAQ.pdf. En cuanto a las críticas a la Agricultura 4.0, véase Cabaleiro, F. (2020). El socio menos pensado: Bill Gates desembarca en el sistema agroalimentario argentino. <https://www.biodiversidadla.org/Documentos/El-socio-menos-pensado-Bill-Gates-desembarca-en-el-sistema-agroalimentario-argentino>.

La utilización del mandato de amparo va en aumento, y establece una distancia mínima alrededor de las escuelas y barrios. No obstante, las decisiones judiciales favorables adolecen de falta de aplicación y de la utilización de argumentos basados en los derechos para impugnarlas, como por ejemplo el caso de una decisión judicial que protegía 1 000 escuelas en Entre Ríos, que el agronegocio impugnó alegando el derecho a trabajar y producir.

Las experiencias a nivel municipal muestran que la aplicación de ordenanzas progresistas depende en gran medida de la movilización de movimientos sociales organizados y asociaciones de vecinos, entre otros. Por ejemplo, en Entre Ríos, el gobierno local ha limitado las fumigaciones y promueve la agroecología a través del Plan de Alimentación Sana, Segura y Soberana en Guayminí y en Gualaguaychú, que incluye apoyo técnico y comercial, así como incentivos fiscales y comerciales como la compra estatal de la producción. En 2020, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creó la Dirección Nacional de Agroecología, que diseñará el Plan estratégico de transición productiva encaminado a promover la agroecología²².

Esta transición a la agroecología no se limita a los productores a pequeña escala, los agricultores familiares y los productores hortícolas de las zonas urbanas. Todos los movimientos sociales, incluida la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y las organizaciones afiliadas a la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo CLOC/La Vía Campesina, cuentan con programas de agroecología hasta cierto punto. Estos programas proporcionan capacitación, así como un apoyo sostenido, dado que a menudo se produce un descenso inicial de la producción.

Las siguientes reseñas de países solo describen cuestiones específicas que consideramos pertinentes para las experiencias de transición. No representan una descripción general del contexto de transición, como en los ejemplos anteriores.

4. FRANCIA: LEGISLACIÓN PIONERA EN LA REGULACIÓN DE LA EXPORTACIÓN DE PESTICIDAS

La llamada ley EGalim fue aprobada en octubre de 2018 por la Asamblea nacional. Su especial importancia para la regulación de los pesticidas se aborda en el artículo 83, que estipula que estarán prohibidos a partir del 1 de enero de 2022 la producción, el almacenamiento y la circulación de productos fitosanitarios que contengan sustancias activas no aprobadas por razones relacionadas con la protección de la salud humana o animal o del medio ambiente.

Tras la aprobación de esta ley, la asociación francesa de cabildeo para la química agrícola (la Unión de la Industria de la Protección Fitosanitaria [UIPP]), que incluye a Bayer, Syngenta, BASF y todos los fabricantes de productos fitosanitarios ubicados en Francia, y la Unión de Fabricantes de Semillas de Francia (UFS), interpusieron un recurso contra ella en diciembre de 2019. El recurso impugnaba el artículo 83 de la ley

²² Decisión administrativa 1441/2020, véase: <https://www.revistainternos.com.ar/2020/08/se-oficializo-la-creacion-de-la-direccion-nacional-de-agroecologia/>.

argumentando que la prohibición de exportación, instaurada por dichas disposiciones, sería, por la gravedad de sus consecuencias para las empresas productoras o exportadoras, contraria a la libertad de empresa. En opinión de la UIPP, tal prohibición no tendría relación con el objetivo de protección del medio ambiente y de la salud en la medida en que los países importadores que autorizan esos productos no renunciarán a utilizarlos ya que podrán abastecerse con competidores de las empresas establecidas en Francia²³.

No obstante, en enero de 2020 el Consejo Constitucional dictaminó que las disposiciones impugnadas de la ley son conformes a la Constitución francesa, por lo que la ley entrará en vigor en 2022²⁴. En su comunicado de prensa²⁵, el Consejo Constitucional considera que el legislador pretende evitar que las empresas establecidas en Francia participen en la venta de pesticidas prohibidos en todo el mundo y, por consiguiente, indirectamente, en los efectos adversos que pudieran resultar para la salud humana y el medio ambiente. Con ello, aunque fuera de la Unión Europea se autorizara la producción y la comercialización de tales productos, la restricción de la libertad de empresa es conforme con los objetivos perseguidos de valor constitucional de protección de la salud y del medio ambiente.

Es importante señalar que, si bien la disposición del artículo 83 es un paso importante para frenar el doble rasero y avanzar en la regulación del comercio mundial de pesticidas, 21 organizaciones miembros de la Plataforma ciudadana por una transición agrícola y alimentaria han publicado una fuerte crítica²⁶ a la ley en su conjunto. En ella se cuestiona su escasa ambición y eficiencia, la falta de una estrategia clara sobre cómo reducir la dependencia de los pesticidas sintéticos; y, en consecuencia, se argumenta que no mejorará la situación de los ingresos de los agricultores, ni impulsará la transición ecológica.

5. ESPAÑA: PROMOVER LA AGROECOLOGÍA A TRAVÉS DE PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS CON EL CONSEJO ALIMENTARIO MUNICIPAL DE VALENCIA Y LOS AVANCES NORMATIVOS EN EL PLANO REGIONAL²⁷

Los cambios a favor de la agroecología deben implicar también cambios en las relaciones sociales. Un aspecto importante en este sentido es el refuerzo de la participación en la toma de decisiones sobre los sistemas alimentarios, de lo cual son ejemplo los consejos de política alimentaria.

El Consejo Alimentario Municipal de Valencia es un órgano consultivo y de participación sectorial del ayuntamiento destinado a mejorar la gobernanza alimentaria en el municipio, entendiendo Valencia no solo como una ciudad, sino como parte de toda una

²³ https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/01/31/la-protection-de-l-environnement-peut-justifier-des-atteintes-a-la-liberte-d-entreprendre-juge-le-conseil-constitutionnel_6027909_3244.html.

²⁴ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2020/2019823QPC.htm>.

²⁵ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2019-823-qpc-du-31-janvier-2020-communique-de-presse>.

²⁶ <https://www.generations-futures.fr/wp-content/uploads/2019/10/decryptage-loi-egalim.pdf>.

²⁷ Basado en una entrevista con Lidia García (Consejo Alimentario Municipal de Valencia)

bioregión. Este fue el primer consejo de política alimentaria establecido en España y fue promovido inicialmente por un conglomerado de entidades, principalmente colectivos sociales y el ayuntamiento de Valencia a través de la Concejalía de Agricultura. Este Consejo nació del proceso participativo “Caminando hacia un Consejo Alimentario Municipal”, que se desarrolló a lo largo de 2016 y 2017, en el que los agentes sociales y económicos de la región que trabajan por una alimentación y agricultura sostenibles y saludables colaboraron para definir este nuevo espacio de gobernanza alimentaria local.

Tras este proceso participativo, que duró casi dos años e involucró a la mayoría de los agentes del sistema alimentario local, incluida la administración pública, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil, en 2018 se constituyó oficialmente el Consejo Alimentario Municipal del ayuntamiento de Valencia²⁸.

Un elemento emblemático de la ciudad de Valencia es su histórica huerta²⁹, cada vez más amenazada por la expansión de la ciudad. Para proteger la huerta, el objetivo principal del Consejo es reforzar la producción local y, en segundo lugar, promover la producción ecológica. Entre otras estrategias, el Consejo se centra en: a) la promoción de canales de distribución y comercialización de productos agrícolas de corta distancia, b) las compras públicas de alimentos sostenibles por parte del municipio de Valencia, especialmente para los comedores escolares, c) entender y mejorar la situación de los grupos más vulnerables a través de un grupo de trabajo especial sobre derechos humanos, d) la transición agroecológica, y e) la gobernanza alimentaria local²⁹.

Las lecciones extraídas de las experiencias de este Consejo incluyen que la transición hacia la agroecología puede acelerarse promoviendo la demanda a través de las compras públicas, y que el establecimiento de un sistema de certificación participativo de garantía para la producción ecológica reduce el obstáculo de los costosos procedimientos de certificación. Otra lección es que, aunque el discurso político de una administración pública esté a favor de la soberanía alimentaria, la ejecución de las iniciativas depende en realidad de una base sólida de individuos dedicados a trabajar desde la base.

Cabe destacar otras iniciativas normativas en el plano regional de la Comunidad Valenciana, ya que se solapan con los objetivos y aspiraciones del Consejo. Una de ellas es la Ley de la Huerta³⁰, aprobada en 2018 tras 20 años de lucha social. Esta ley promueve la producción agroecológica en la huerta de Valencia mediante el establecimiento de un Consejo de la Huerta formal a nivel regional. Otra iniciativa es el Plan valenciano de producción ecológica³¹, cuyo objetivo es reducir el uso de pesticidas; y una tercera es la regulación sobre la promoción de una alimentación saludable y sostenible³², que obliga a aumentar los porcentajes de productos ecológicos en las compras públicas.

²⁸ Puede encontrarse más información en el sitio web: <https://consellalimentari.org/es/que-es-el-calm/>.

²⁹ Para obtener más información, véase: https://hortaipoblesvalencia.org/wp-content/uploads/2018/10/Estrategia_alimentaria_Municipal_CAS_Octubre2018.pdf.

³⁰ Ley de la Huerta: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-5394-consolidado.pdf>

³¹ <https://agroambient.gva.es/documents/163228750/163232590/I+PLA+VALENCI%C3%80%20DE+PRODUCCI%C3%93%20ECOL%C3%92GICA.pdf/96c71dcb-3b4a-4687-a039-81de15d1b6db>

³² Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat: <https://dogv.gva.es/es/eli/es-vc/d/2018/06/15/84/>

6. ITALIA: LAS ECORREGIONES Y LAS ORDENANZAS LOCALES³³

La experiencia de Italia central muestra el despliegue tanto de proyectos productivos como de marcos jurídicos para el abandono de los monocultivos de avellana debido a sus devastadores efectos en las masas de agua, el paisaje, la biodiversidad y el tejido social³⁴.

En el ámbito de la producción, existen ecorregiones como el Biodistretto della Via Amerina e delle Forre, que se estableció hace casi 10 años y abarca 13 municipios, y está diseñado para mostrar que la producción ecológica de avellanas es posible (Spadano, 2018)³⁵. Once explotaciones ecológicas de la ecorregión iniciaron un proyecto piloto denominado “Comunidad de la avellana”³⁶ con el que pretenden demostrar que una cadena de suministro local, desde la producción hasta la transformación y la comercialización, funciona mucho mejor para los agricultores. La idea de una ecorregión no se limita a la agricultura ecológica, sino que está intrínsecamente vinculada a los aspectos históricos, culturales y sociales de una región y, por lo tanto, también incluye el ecoturismo como modelo productivo.

En cuanto al marco reglamentario, algunos municipios han recurrido a las ordenanzas para tomar el control sobre las regulaciones y aplicar un modelo de transición que reduce el número de tratamientos con pesticidas y obliga a establecer zonas tampón. Uno de los desafíos comunes que afrontan estas regulaciones es que los propietarios privados y sus asociaciones a menudo presentan recursos contra las ordenanzas. Además, también se han observado actividades ilegales, como la fumigación de sustancias prohibidas por la noche. Los recursos contra estas ordenanzas municipales tienen éxito cuando se han cometido errores de procedimiento³⁷.

Otro desafío muy extendido es una práctica totalmente legal que está utilizando una parte significativa de los agricultores: participan en un programa de transición hacia la agricultura ecológica financiado por la Unión Europea (UE) y con una duración de cinco años. Una vez transcurridos los cinco años y cuando, en teoría, debería comenzar la producción ecológica, los agricultores vuelven a las prácticas agrícolas convencionales. De este modo, los fondos de la UE solo sirven para aumentar la producción convencional de estos agricultores.

³³ El texto se basa en un estudio publicado por Manlio Masucci en 2020, en *Terra Nuova* 362 - 07/2020, y en una entrevista con el autor en 2020.

³⁴ Según el ISTAT, en 2019 se establecieron 86 725 hectáreas de monocultivos de avellana, lo que supone un aumento de 13 000 hectáreas respecto a 2015. Consulte Masucci (2020) sobre las consecuencias de los monocultivos de avellana para la industria de los dulces en Italia central.

³⁵ Spadano, Chiara (2018). *Filiera corta e biodiversa. Il futuro della nocciola*. *Altreconomia* Numero 204. http://biodistrettoamerina.com/wp-content/uploads/2018/05/altreconomia_204-nocciola.pdf

³⁶ En italiano: «Comunità della nocciola».

³⁷ Este fue el caso, por ejemplo, de los municipios de Bolsena y Grotte di Castro, cuyas ordenanzas fueron rechazadas porque prohibían el establecimiento de nuevas plantaciones de avellana independientemente de sus métodos de cultivo. En consecuencia, se consideró que la ordenanza violaba el derecho constitucional a la actividad económica. Se puede encontrar más información en Masucci (2020).

LA ORDENANZA DE MONTEFIASCONE: UN REFERENTE PARA OTROS MUNICIPIOS

No obstante, también existen ordenanzas ya vigentes que no han sido recurridas, como es el caso de Montefiascone³⁸. La Ordenanza N.º 13 entró en vigor en mayo de 2019 y abarca no solo el municipio, sino toda la cuenca del lago de Bolsena, situado cerca de Montefiascone. La ordenanza incluye la prohibición general del glifosato y la prohibición del uso de todos los pesticidas químicos en zonas bajo protección natural. Además, establece zonas mínimas tampón para todos los demás pesticidas y fertilizantes químicos en torno a las masas de agua utilizadas para el consumo humano, y prohíbe el uso del suministro hídrico de fuentes públicas para mezclar productos fitosanitarios. De esta manera, esta legislación crea una serie de condiciones que dificultan que los monocultivos de avellana sigan prácticas de producción convencionales.

Los factores que contribuyen al éxito de esta ordenanza municipal son múltiples: aplica legislaciones ya existentes (especialmente legislaciones medioambientales a nivel nacional y de la UE); no vulnera derechos constitucionales como la libertad de iniciativa privada; el incumplimiento conlleva sanciones severas; se inspeccionan tanto las plantaciones existentes como las nuevas; se exige documentación específica en relación con los efectos en el agua; la comunidad participa en el monitoreo; aplica el principio general de “protección integrada de los cultivos” para reducir al mínimo los insumos químicos; y se basa en la investigación científica y en la participación de distintos agentes.

Para elaborar la ordenanza se reunieron diferentes agentes, como grupos de ciudadanos, agricultores, movimientos sociales y políticos. Actualmente, más municipios quieren replicar esta ordenanza y pretenden establecer otra amplia ecorregión.

³⁸ La ordenanza está disponible (en italiano) en: <http://www.comune.montefiascone.vt.it/zf/index.php/atti-amministrativi/ordinanze/dettaglio/atto/GTkRjN1EqST0-F>

7. ESTADOS UNIDOS: EL PODER JUDICIAL Y LAS VÍAS ALTERNATIVAS DE JUSTICIA³⁹

En 2007, la Red de acción en pesticidas de América del Norte (PANNA) presentó una petición⁴⁰ para que se prohibiera el clorpirifós por sus graves riesgos para la salud, especialmente para los niños. La petición de 2007 presentaba pruebas científicas de la exposición de los niños a la dispersión de clorpirifós que la Agencia de Protección Ambiental (EPA) ignoró cuando tomó sus decisiones normativas de 2001 y 2006⁴¹, si bien ahora reconoce que tenía la obligación jurídica de abordar la exposición a la dispersión de pesticidas. La petición de 2007 también presentaba pruebas de los alarmantes problemas para el desarrollo neurológico de los niños resultantes de la exposición al clorpirifós, que la EPA descartó en 2001 y 2006, y que se han corroborado en la literatura científica⁴² desde entonces. La EPA ha llevado a cabo evaluaciones y revisiones internas entre pares y ha prometido en repetidas ocasiones que se pronunciaría sobre la petición dentro de un plazo que cumplió hace tiempo, incluido el “plazo concreto” en el que se basó el tribunal para denegar la primera petición de mandamus. La falta de una decisión definitiva de la EPA sobre la petición de 2007 pone a los niños en riesgo de sufrir daños por la exposición al clorpirifós y deja a PANNA sin recursos jurídicos para impugnar el hecho de que la EPA siga sin tomar las medidas necesarias para proteger a los niños.

Dado que la petición de 2007 no consiguió que la EPA diera una respuesta sobre si prohibiría el clorpirifós, se presentó otra petición en 2014 ante el mismo tribunal. La Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos, PANNA y otras organizaciones⁴³ presentaron una petición ante el Tribunal de Apelación de los Estados Unidos para el 9.º Circuito con el estado de Nueva York,



³⁹ Texto basado en la investigación preparada por Kadian Crawford y R. Denisse Córdova Montes (Human Rights Clinic de la Universidad de Miami).

⁴⁰ Earthjustice.com, <https://earthjustice.org/sites/default/files/files/CPR.petitiontoevokedalltolerances2007.pdf> (consultado el 18 de julio de 2020).

⁴¹ US EPA - Pesticides - Interim Reregistration Eligibility Decision (IRED) for Chlorpyrifos, 2006, https://www3.epa.gov/pesticides/chem_search/reg_actions/reregistration/ired_PC-059101_28-Sep-01.pdf

⁴² “Chlorpyrifos Facts.” Sitio web de la EPA, https://www3.epa.gov/pesticides/chem_search/reg_actions/reregistration/fs_PC-059101_1-Feb-02.pdf, February 2002; Makris S, Raffaele K, Sette W, Seed J. A retrospective analysis of twelve developmental neurotoxicity studies submitted to the USEPA Office of Prevention, Pesticides, and Toxic Substances (OPPTS). Draft 11/12/98. Available at <https://archive.epa.gov/scipoly/sap/meetings/web/pdf/neuro.pdf>

⁴³ Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, Fundación de Asistencia Legal Rural de California, Asociación de Trabajadores Agrícolas de Florida, Farmworker Justice, GreenLatinos, Consejo Laboral para el Avance de América Latina, Asociación de Discapacidades del Aprendizaje de América, Asociación Nacional Médica Hispana, Pineros y Campesinos Unidos del Noroeste, y United Farm Workers.

y otros⁴⁴, contra Andrew Wheeler, administrador en funciones de la EPA, y contra la propia EPA. En abril de 2019, el Tribunal de Apelación del 9.º Circuito falló a favor del recurso de amparo y ordenó a la EPA que decidiera antes de mediados de julio si prohibía el clorpirifós.

En 2019, el mismo tribunal ordenó a la EPA que finalizara su propuesta de prohibición de clorpirifós sobre la base de conclusiones irrefutables de que el plaguicida es peligroso para la salud pública y especialmente perjudicial para los niños y los trabajadores agrícolas, pero la EPA solicitó la reapertura de la vista y le fue concedida. En marzo de 2019, los activistas representados por Earthjustice volvieron a argumentar ante el tribunal que el clorpirifós no tiene cabida cerca de las frutas o las verduras⁴⁵.

Como alternativa a la búsqueda de justicia en los EE.UU. para el juicio en curso mencionado anteriormente, las mismas organizaciones implicadas en este pleito, así como otras organizaciones internacionales, acudieron al mismo tiempo al Tribunal Permanente de los Pueblos. Debido a la imposibilidad de que las víctimas y los supervivientes puedan recurrir de forma efectiva a vías legales para obtener justicia, compensación y reparación, en 2011 se celebró en Bangalore (la India) un juicio sobre corporaciones agroquímicas transnacionales, tras dos años de intenso trabajo de recopilación y documentación de casos. El Tribunal concluyó que las “6 grandes” empresas de pesticidas (Bayer, BASF, Dow Chemical, DuPont, Monsanto y Syngenta) eran culpables de violaciones de los derechos humanos en su uso no regulado de pesticidas en sus países de origen y en los países de acogida.

El Tribunal declaró que los EE.UU., la Confederación Suiza y la República Federal de Alemania habían incumplido de forma demostrable su responsabilidad internacionalmente aceptada de promover y proteger los derechos humanos, especialmente los de las poblaciones vulnerables, y sus obligaciones específicas consuetudinarias y de tratados en el ámbito de la protección del medio ambiente, de la siguiente manera: Los tres Estados, donde están registradas y tienen su sede las seis empresas, no han regulado, supervisado y disciplinado adecuadamente a estas entidades mediante leyes y políticas nacionales. Los Estados en cuestión no han respetado plenamente los derechos humanos de libertad de opinión, expresión y asociación de los ciudadanos y las personas de sus propias jurisdicciones que están protestando contra el avance hacia una segunda Revolución Verde, evidentemente sin haber aprendido las lecciones de la primera. Estos Estados han fomentado injustificadamente un enfoque de doble rasero, prohibiendo la producción de sustancias químicas peligrosas en su país, al tiempo que permiten a sus propias corporaciones transnacionales un uso sin restricciones en otros países, especialmente en el Sur Global. En consecuencia, estos Estados han de dar una respuesta más coherente para abordar los imperativos de la justicia global, que por otro lado afirman promover tan efusivamente.

⁴⁴ El estado de Maryland, el estado de Vermont, el estado de Washington, la mancomunidad de Massachusetts, el distrito de Columbia, el estado de California y el estado de Hawái.

⁴⁵ En mayo de 2021, el Tribunal del 9.º Distrito de San Francisco ordenó a la EPA que respetara sus propios criterios científicos y retirara definitivamente del mercado el clorpirifós. La EPA dispone de un corto plazo para solicitar la reapertura de la vista al tribunal, pero los abogados de PAN tienen la esperanza de que no lo haga. La agencia dispondrá entonces de 60 días para revocar todos los usos del clorpirifós que no pueda determinar como seguros. A falta de unos pocos pasos en el proceso legal, la prohibición nacional está cerca de producirse, y los trabajadores agrícolas, los niños y las familias rurales dejarán de estar expuestos a esta peligrosa sustancia química que daña el cerebro. Para obtener más información, véase [el comunicado de prensa de Earthjustice](#).



III. LAS LUCHAS Y LA IMAGINACIÓN DE LOS PUEBLOS: UN CAMINO A SEGUIR BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Las experiencias descritas en las reseñas de los países muestran cómo los movimientos sociales y las organizaciones han utilizado vías institucionales y extrainstitucionales para la transición hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas. La organización y la movilización están en el centro de estas iniciativas ascendentes que utilizan ambos tipos de vías. Las iniciativas que recurren a vías institucionales incluyen los litigios estratégicos y procesos reglamentarios y normativos. Las comunidades y organizaciones utilizan los litigios estratégicos ante foros penales, civiles, constitucionales, administrativos y medioambientales.

Entre las vías extrainstitucionales figuran, por ejemplo, las comunidades que utilizan sus cuerpos como forma de autodefensa para enfrentarse a los tractores y los aviones con el fin de impedir las fumigaciones respaldadas por decisiones judiciales u ordenanzas favorables. Entretanto, en los lugares donde los gobiernos locales no tienen capacidad coercitiva para hacer cumplir las ordenanzas, su aplicación depende aún más de la organización de las comunidades.

I. IMAGINACIÓN: ENFOQUES PARA LA TRANSICIÓN

Al analizar las iniciativas de los pueblos para la transición hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas, podemos observar diferentes puntos de entrada y clasificar al menos seis enfoques:

Los enfoques territoriales se refieren a las regulaciones de carácter territorial. Su contenido puede variar desde la restricción de pesticidas específicos hasta zonas libres de pesticidas y agroecológicas. Los ejemplos presentados en este estudio son Florianópolis (el Brasil), las ecorregiones de Italia central y Sikkim (la India). Un aspecto muy positivo de estos enfoques territoriales parece ser que pueden ampliarse fácilmente si los municipios vecinos adoptan regulaciones similares, como en el caso de las ecorregiones de Italia central.

Otro enfoque consiste en prohibir pesticidas o ingredientes activos específicos. Los ejemplos que se incluyen en este estudio son la propuesta de ley nacional para prohibir 27 pesticidas altamente peligrosos en la India, la exitosa prohibición del endosulfán en Kerala y posteriormente en todo el país, y los actuales intentos de prohibir el clorpirifós en los EE.UU. Las lecciones que se extraen de estos ejemplos es que una prohibición verdaderamente completa ha de abarcar la fabricación, el uso, la distribución y la comercialización. Una sociedad civil activa y la concienciación de los políticos son fundamentales a efectos de garantizar el cumplimiento de la legislación.

Otros enfoques consisten en regular el registro, la distribución y la comercialización de pesticidas. Este enfoque puede ser similar a una prohibición, pero añade la dimensión de abordar explícitamente el doble rasero. La experiencia de Francia es significativa porque el país ha reconocido sus obligaciones estatales extraterritoriales de proteger a las personas en el extranjero frente a las violaciones de los derechos humanos. El Consejo Constitucional falló que la restricción de la libertad de empresa está justificada sobre la base de los objetivos perseguidos de valor constitucional, priorizando así los derechos humanos y el derecho medioambiental.

Las comunidades también luchan por conseguir regulaciones sobre el uso de pesticidas para proteger a las comunidades cercanas y a los trabajadores y sus familias de los efectos negativos graves. Los ejemplos presentados en este estudio son el establecimiento de zonas tampón de distancia mínima en Cascavel (el Brasil) y Montefiascone (Italia), y la prohibición de la fumigación aérea en Ceará (el Brasil). En algunos casos, estas medidas pueden llevar a una reducción del uso de pesticidas si, por ejemplo, las distancias mínimas son difíciles de cumplir y hacen imposible el uso de un plaguicida.

Por último, otro enfoque es la promoción de la agroecología o la agricultura ecológica. Los ejemplos de este estudio incluyen, entre otros, las experiencias de Gualaguaychú y Guayminí (la Argentina), la PNARA (el Brasil), Kerala (la India) y Valencia (España). Existen diversas formas de promover cambios en esa dirección y este estudio no pretende brindar una visión general de los mecanismos de políticas públicas para fomentar la agroecología, que la bibliografía disponible⁴⁶ aborda ampliamente. No obstante, las experiencias analizadas en este estudio enfatizan algunos aspectos que sí queremos reconocer aquí:

En primer lugar, cabe destacar la importancia de fortalecer la demanda a través de programas de compras públicas, y la formación en prácticas agroecológicas a través del intercambio horizontal de experiencias. Especialmente durante el periodo de transición, es necesario prestar apoyo, pero los programas también deben ser continuos para asegurar una transición real y duradera. El apoyo monetario puede decretarse a través de incentivos fiscales, como en Florianópolis, en el Brasil. Las oportunidades de comercialización para los productos ecológicos desempeñan una función fundamental. Son cruciales los mercados locales que ofrecen precios justos para los productos ecológicos y los canales de distribución que funcionan con una infraestructura

⁴⁶ Véase por ejemplo: Declaración del Foro Internacional sobre Agroecología (Nyéléni, 2015); Los 10 elementos de la agroecología de la FAO; Centro de conocimientos sobre agroecología de la FAO AgroecologyLex, una base de datos en línea que se actualiza continuamente de diferentes marcos jurídicos, políticas y programas relativos a la agroecología en diferentes contextos nacionales; Informe de 2019 del GANESAN sobre los enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores; Anderson y Anderson. Resources to inspire a transformative agroecology: a curated guide.

adecuada y sin necesidad de depender de intermediarios, así como la certificación. Los sistemas participativos de garantía son importantes para reducir los costosos procesos de certificación, reforzar los vínculos entre productores y consumidores y acelerar la certificación. La concienciación de los consumidores también desempeña una función esencial y puede potenciar o incluso iniciar la transición.

La anterior categorización de los diferentes enfoques es, por supuesto, artificial, dado que muchas iniciativas utilizan varias medidas diferentes en conjunción (por ejemplo, esfuerzos para prohibir un plaguicida y fomentar la agroecología, o establecer distancias mínimas), de diferentes maneras, y su eficacia varía según el contexto local y la fuerza de las reivindicaciones sociales.

No obstante, tenemos la sensación de que, en general, esas medidas difieren en su alcance y escala. Las zonas libres de pesticidas son más bien locales o subnacionales, mientras que las prohibiciones tienden a ser de competencia nacional. Además, las zonas libres de pesticidas o agroecológicas en general son mucho más ambiciosas (un paso más significativo hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas) que la regulación de los métodos de aplicación. En consecuencia, proponemos la siguiente clasificación de los diferentes enfoques:



2. LUCHAS: OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA TRANSICIÓN

Un desafío general para las medidas, sentencias y legislaciones que pretenden prohibir o regular los pesticidas son las denuncias de los productores a gran escala y los agronegocios que alegan, por ejemplo, la libertad de empresa, el derecho al trabajo y a producir según el derecho civil o mercantil, o los errores procedimentales como argumentos para impugnar las regulaciones que se ajustan a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Algunas denuncias ilustran un desequilibrio de poder, por ejemplo, cuando una iniciativa pequeña y local es impugnada por grupos cercanos al agronegocio nacional ante el más alto tribunal nacional. Estas denuncias contradicen la primacía de los derechos humanos según el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas interpretado en relación con su preámbulo y los artículos 1 y 55. De hecho, la libertad de empresa no es un derecho absoluto. No puede subordinar los derechos humanos o los derechos fundamentales, ya que están reconocidos



como una prioridad en el derecho internacional y en varias constituciones nacionales. Esto se reafirma en el fallo del consejo francés mencionado anteriormente.

Además, al intentar defenderse de los efectos de los pesticidas mediante la presentación de reclamaciones por los daños que estos ocasionan, las comunidades se enfrentan a menudo al desafío de no poder demostrar la causalidad entre la producción, la comercialización y la aplicación de los pesticidas y los efectos sufridos por sus cuerpos, alimentos y ecosistemas. Este dilema tiene su origen en al menos dos hechos:

En primer lugar, en muchos países, el derecho de daños o el derecho de la responsabilidad civil extracontractual exigen que se pruebe la relación causal entre el uso de pesticidas y el supuesto daño para poder adjudicar la responsabilidad a los autores. Demostrar la causalidad es extremadamente complicado para las comunidades locales, ya que a menudo carecen de los medios científicos para recopilar las pruebas necesarias. Además, muy a menudo las normas procedimentales no reconocen los testimonios y las conclusiones de la comunidad sobre la relación entre el uso de pesticidas y los daños que sufren como pruebas válidas para la resolución de los casos. Al mismo tiempo, los organismos jurisdiccionales aceptan fácilmente como prueba válida la información científica presentada por las empresas que producen o comercializan pesticidas, que a menudo colaboran estrechamente con las empresas infractoras. Se observa un patrón de lo que quisiéramos llamar validación e interpretación colonial de las pruebas, acompañado de un menoscabo o negligencia de los conocimientos de las personas.

En segundo lugar, en los sistemas jurídicos tradicionales, las legislaciones procedimentales atribuyen la carga de la prueba de dicha causalidad y de la responsabilidad de los infractores implicados a los demandantes (comunidades afectadas). Ambas cosas son sumamente difíciles de probar para las comunidades, ya que luchan por la supervivencia y a menudo se enfrentan a poderosas contrapartes defendidas por equipos jurídicos extremadamente bien equipados.

Otro desafío aparece en los conflictos entre las jurisdicciones locales y nacionales, que pueden impedir o dificultar la aplicación de las medidas acordadas a nivel local. Las denuncias en las que se argumenta que los gobiernos locales carecen de competencias para regular los pesticidas, y las dificultades que experimentan los gobiernos locales para prohibirlos, demuestran que las autoridades locales tienen el mandato de regular o restringir el uso de pesticidas, pero no de prohibirlos, que es una com-

petencia asignada a las autoridades nacionales. Esto proporciona una sólida argumentación con miras a aprobar acuerdos internacionales para prohibir los pesticidas que eviten la exportación e importación, generando así una igualdad de condiciones que resolvería los conflictos de jurisdicción entre los encargados de tomar decisiones locales y nacionales.

Otro obstáculo para lograr prohibiciones eficaces de los pesticidas son las prohibiciones fragmentadas, que cuando se aplican solo a la distribución y al uso, pero no a la fabricación y la comercialización, pueden trasladar el problema a otros territorios, al tiempo que se crea un doble rasero. Asimismo, la comercialización de pesticidas prohibidos a través de las economías informales y la gran cantidad de existencias de pesticidas que, por lo general, todavía se pueden utilizar, plantean complicaciones adicionales.

Por último, otro escollo en el camino hacia la transición es el uso de regulaciones comerciales para oponerse a las prohibiciones o restricciones, lo que hace que las autoridades dispuestas a proteger los derechos humanos de sus poblaciones frente a los pesticidas corran el riesgo de ser sancionadas al cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En cuanto a las zonas libres de pesticidas, como se ha reconocido anteriormente, su alcance puede variar considerablemente. Además, como muestra la experiencia de Sikkim, un territorio libre de pesticidas e incluso con certificación ecológica no implica, per se, una transición agroecológica. De hecho, los llamados “monocultivos ecológicos” constituyen una desnaturalización de la agroecología. Dado que este modelo produce alimentos para la exportación y no contribuye al disfrute del derecho a la alimentación de las comunidades locales, en realidad socava la soberanía alimentaria, provoca una pérdida de biodiversidad y no contribuye a dismantelar las estructuras de poder, aspectos por los que la agroecología campesina ha abogado durante mucho tiempo. Por lo tanto, queda claro que todo intento de crear territorios libres de pesticidas debe darse en el marco de la soberanía alimentaria.

En cuanto al apoyo a la agricultura ecológica o la agroecología, los desafíos identificados en las experiencias aquí documentadas incluyen, entre otros, la duración del tiempo de recuperación que necesitan las tierras expuestas a pesticidas, la falta de insumos, la falta de oportunidades de comercialización y canales de distribución adecuados, y todos los aspectos que pueden desalentar la transición hacia la agroecología y generar un retroceso. El retroceso es peor cuando los programas e iniciativas de transición carecen de fundamento o no tienen suficiente apoyo a medio o largo plazo. Un desafío general es la interferencia o la captura corporativa de las instituciones autorizadas para regular a los fabricantes, comerciantes y usuarios de pesticidas por parte de las empresas del agronegocio. El creciente poder de los oligopolios que gestionan los pesticidas y otras sustancias tóxicas impide una verdadera transición, incluso en los casos en los que algunas autoridades entienden cómo estas corporaciones pueden menoscabar y anular la realización de los derechos humanos, y desean realmente promover medidas hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas.

3. UN CAMINO A SEGUIR BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: LA APLICACIÓN DE LOS PACTOS INTERNACIONALES SEGÚN LO DETALLADO POR LA «UNDROP»

Los desafíos afrontados en los casos analizados muestran que los Estados incumplen con frecuencia sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos de los campesinos. Las obligaciones de los Estados con respecto a los productores de alimentos a pequeña escala se derivan de los pactos internacionales de derechos humanos (el PIDESC y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]), y se han detallado para el caso específico de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales en la «UNDROP». En la «UNDROP» se reconocen las obligaciones generales de respetar, proteger y cumplir («UNDROP», art. 2). Además, se reconoce la obligación de los Estados de proteger, respetar y cumplir los derechos específicos de los campesinos violados por la fabricación, el comercio y el uso de pesticidas, incluidos los derechos a un medio ambiente saludable («UNDROP», art. 18), a no estar expuesto a sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos («UNDROP», art. 14.2), a condiciones de trabajo saludables («UNDROP», art. 14), a una alimentación adecuada (Observación general N.º 12 del CDESC, art. 11, «UNDROP», art. 15), al agua potable (Observación general N.º 15 del CDESC, «UNDROP», art. 21), y el derecho a la salud (PIDESC, art. 12, «UNDROP», art. 23).

Por el contrario, si los Estados están realmente comprometidos con la protección y el cumplimiento de los derechos de los campesinos, en la «UNDROP» tienen una clara base jurídica para aprobar leyes destinadas a prohibir la fabricación, comercialización y uso de pesticidas: estableciendo zonas libres de pesticidas y regulando el uso y la comercialización de los mismos (art. 14.4). La obligación de proteger también significa que las autoridades administrativas y judiciales darán prioridad a los derechos humanos de los campesinos a la hora de pronunciarse sobre las denuncias presentadas para impugnar las regulaciones de protección, por ejemplo, para defender la libertad de empresa o aplicar leyes comerciales y mercantiles («UNDROP», arts. 2.4, 2.5 y 12). Igualmente, de conformidad con su obligación de proteger, los Estados deberían eliminar el doble rasero. Los Estados de origen de los productores de pesticidas deberían prohibir la exportación de pesticidas altamente peligrosos y los países receptores deberían prohibir su importación.

Según la «UNDROP», los Estados darán prioridad a las legislaciones que protegen los derechos de los campesinos frente a las que favorecen a las corporaciones y a otros actores no estatales que se ocupan de los pesticidas, y que, por tanto, anulan o menoscaban la realización de los derechos de los campesinos («UNDROP», arts. 2.5 y 18.5).





Además, los Estados garantizarán el acceso a la justicia⁴⁷, la prevención y los mecanismos de reparación en caso de abuso por parte de los fabricantes, comerciantes y usuarios de pesticidas (»UNDROP«, art. 12). Sobre esta base, a efectos de superar las condiciones jurídicas que dificultan el acceso de las comunidades a la justicia y a la reparación efectiva, incluidas las relacionadas con la carga de la prueba, los legisladores deberían adoptar dos tipos de medidas para corregir la llamada “desigualdad de armas” en los procesos judiciales relacionados con los pesticidas. Por un lado, deberían reconocer la responsabilidad objetiva en los casos de daños a los derechos humanos causados por pesticidas tóxicos. Esto significa que la mera existencia de un daño crearía una presunción de responsabilidad de los infractores, que solo quedaría excluida debido al caso fortuito o la fuerza mayor. Existen normas similares en algunos sistemas jurídicos, por ejemplo, en relación con los accidentes de tráfico u otras actividades de riesgo. Por otro lado, las regulaciones sobre procedimientos judiciales deberían asignar la carga de la prueba a los poderosos infractores y no a las comunidades afectadas que luchan por su supervivencia. Para ello, la legislación establecería una presunción refutable de responsabilidad sobre los fabricantes, comerciantes y usuarios de pesticidas tóxicos. En consecuencia, en un proceso judicial, tendrían el deber de demostrar que los pesticidas no fueron la causa del daño y, por lo tanto, excluir su responsabilidad; o si se combina con la responsabilidad objetiva, tendrían que probar el caso fortuito o la fuerza mayor.

La responsabilidad objetiva por los daños derivados del uso de pesticidas tóxicos puede estar justificada por la naturaleza peligrosa o de riesgo de los pesticidas tóxicos y la dificultad para probar la causalidad. Además, ambas medidas estarían justificadas por las obligaciones existentes del Estado de garantizar el acceso a la justicia y la reparación a las comunidades afectadas por violaciones de los derechos humanos, y de asegurar la igualdad de armas de las comunidades afectadas en circunstancias de desequilibrios de poder.

En consonancia con la »UNDROP«, los Estados también promoverán adecuadamente la transición hacia la agroecología (»UNDROP«, arts. 15.5, 16.4, 17.7 y 20) que facilita soluciones a largo plazo para cumplir los derechos de los campesinos (»UNDROP«, art. 2.1) e impide el retroceso (PIDESC, art. 2.1). Otros factores pertinentes para garantizar

⁴⁷ <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>

una regulación eficaz con miras a completar la transición son el reparto de competencias para prohibir los pesticidas, la decisión sobre políticas de apoyo a la transición hacia sistemas alimentarios libres de pesticidas y la regulación del uso de los mismos. Teniendo en cuenta que las iniciativas más pertinentes para avanzar en la transición surgen de las comunidades locales, los Estados deberían empoderar a las autoridades locales con las competencias necesarias para respaldar y promover la prohibición de la importación, la fabricación, la comercialización y el uso de pesticidas. Además, las autoridades locales deberían ser competentes para adoptar reglamentos, políticas y estrategias para regular el uso de pesticidas y definir estrategias para la transición hacia comunidades y sistemas alimentarios libres de pesticidas. Asimismo, deberían estar autorizadas para determinar medidas a corto, medio y largo plazo para apoyar la agroecología. Esto incluiría, entre otras cosas, el respaldo a la producción agroecológica, los intercambios de conocimientos entre productores de alimentos a pequeña escala y las organizaciones, los sistemas de autocertificación participativa, la exclusión de los sistemas de certificación extranjeros impuestos, normas de comercialización y publicidad que indiquen cuando los alimentos contienen pesticidas, así como otros incentivos necesarios para garantizar el acceso a los mercados o los sistemas de intercambio para los campesinos y otras comunidades rurales que producen de forma ecológica o en otros formatos de producción campesina igualmente sostenibles.

Del mismo modo, los procesos de certificación no deberían excluir a los campesinos y otros productores de alimentos a pequeña escala de los mercados, y deberían ser participativos. Las organizaciones de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales deberían tener derecho a participar en los sistemas de certificación (»UNDROP«, art. 11.3). Además, los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que los campesinos que utilizan prácticas de producción agroecológicas accedan a los mercados y participen en ellos de manera plena y en igualdad de condiciones, para vender sus productos a unos precios que les permitan, a ellos y a su familia, alcanzar un nivel de vida adecuado (»UNDROP«, art. 16.3, PIDESC, art. 11).

Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para evitar la injerencia corporativa en los procesos de gobernanza y regulación relacionados con los pesticidas que menoscabe o anule el disfrute de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluido su derecho a la soberanía alimentaria (»UNDROP«, arts. 2.5 y 15.4).

Por último, pero no por ello menos importante, los Estados respetarán la forma en que las personas sobre el terreno se organizan y expresan sus opiniones (PIDCP, arts. 19 y 22, y »UNDROP«, arts. 8.1, 8.2 y 9) para promover iniciativas hacia sistemas alimentarios y comunidades libres de pesticidas. Esto incluye su derecho a participar en la formulación de políticas y en los procesos de gobernanza y regulación (PIDCP, art. 25, »UNDROP«, arts. 4.2 a, 10 y 15.4).

IV. CONCLUSIÓN

Los pactos internacionales, detallados en la UNDROP, proporcionan a los Estados una orientación clara sobre cómo apoyar las soluciones que las comunidades y personas sobre el terreno están aplicando en la lucha por sistemas alimentarios libres de pesticidas. No obstante, los desafíos definidos demuestran innegablemente que los Estados no están aplicando de forma efectiva los derechos reconocidos en la »UNDROP«.

Las experiencias con los procesos jurídicos y normativos ilustran la importancia de los procesos de transformación social ascendentes con los movimientos sociales organizados en convergencias más amplias con otros grupos, como los ambientalistas, las asociaciones de vecinos, los investigadores y los medios de comunicación. Estas convergencias son fundamentales para iniciar procesos jurídicos y normativos, tanto para la participación como para la ejecución, especialmente en lugares donde el Estado es débil o está cooptado. Igualmente, la voluntad política de las autoridades estatales y las alianzas entre movimientos sociales y políticos progresistas son importantes para las iniciativas jurídicas en un plano muy local. El intercambio y el apoyo mutuos también son esenciales para potenciar la agroecología, de modo que los campesinos y otros productores de alimentos a pequeña escala y los trabajadores del sistema alimentario puedan ejercer sus derechos humanos y seguir alimentando a la humanidad de forma saludable, sostenible y justa.

Además, las experiencias analizadas en este estudio transmiten la necesidad de trabajar simultáneamente en la regulación de la fabricación, el uso, la distribución y la comercialización de pesticidas, la prohibición mundial de los pesticidas altamente peligrosos y en aras de la transición hacia la agroecología.

Una verdadera transición requiere cambiar todo el modelo: el sistema alimentario predominante depende fuertemente de insumos externos, está dominado por corporaciones, y tiene como núcleo las cadenas de valor globalizadas y el comercio y la inversión. Todo intento de crear territorios libres de pesticidas debe tener lugar en el marco de la soberanía alimentaria y la agroecología, y la legislación y las políticas relativas a los pesticidas deben ser cuidadosamente evaluadas por sus posibles efectos en la soberanía alimentaria, el tejido social, las circunstancias ecológicas y, en general, en los derechos humanos de las poblaciones marginadas.





FIAN
INTERNACIONAL



www.fian.org



@FIANista



@fianinternational



FIAN International