Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GUÍA TÉCNICA SOBRE LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA

7

Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas

Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia forman parte de una iniciativa de la Organización destinada a ayudar a desarrollar las capacidades para mejorar la gobernanza de la tenencia y contribuir a que los países apliquen las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia han sido elaboradas por especialistas técnicos y pueden ser utilizadas por una gran variedad de actores. En estas guías::

- los principios de las Directrices se traducen en medidas, procesos y mecanismos prácticos;
- se facilitan ejemplos de buenas prácticas, indicando qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo;
- se proporcionan herramientas útiles para realizar ciertas actividades como, por ejemplo, concebir procesos normativos y de reforma, diseñar proyectos de inversión y orientar intervenciones.

Para más información sobre las Directrices y las actividades de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, sírvase visitar el sitio web: **www.fao.org/nr/tenure/es**

Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas

Autor:

Darryl Vhugen

Colaboradores:

Bernd Schanzenbaecher

Andrew Hilton, David Palmer, Paul Munro-Faure y Francesca Romano
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA
Roma, 2017

Con la presente publicación se busca fomentar la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. La terminología utilizada para la redacción de la presente publicación no contradice la de las Directrices, tal y como estas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012, ni la función que desempeñan los Estados en la ejecución de las mismas.

Esta publicación se ha elaborado con la asistencia financiera de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Gobierno de Italia y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia. Las opiniones expresadas en la misma son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas oficiales de la FAO.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308974-1

© FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prólogo V
Agradecimientos VI
Siglas VII
Resumen VIII

1. Introducción **1**

A. Antecedentes 3
B. Justificación 4
C. Público destinatario 7
D. Unas palabras acerca de la escala 8
E. La función de los gobiernos 9

2. Los derechos de tenencia **11**

A. ¿Qué establecen las Directrices? 13
B. ¿Cuáles son los riesgos? 14
C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 16
1. Reconocer los derechos 17
2. Evaluar los posibles efectos en los derechos de tenencia 18
3. Modificar el proyecto para no ocasionar perjuicios 21

3. Consultas, participación y negociaciones **27**

A. ¿Qué establecen las Directrices? 29
B. ¿Cuáles son los riesgos? 29
C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 31
1. Cuándo participar 31
2. Con quiénes participar 31
3. Cómo realizar consultas 32
4. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) 34

4. Las reclamaciones y la solución de controversias **37**

A. ¿Qué establecen las Directrices? 39
B. ¿Cuáles son los riesgos? 39
C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 40

5. Seguimiento de las inversiones **43**

A. ¿Qué establecen las Directrices? 45
B. ¿Cuáles son los riesgos? 46
C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 47
1. Corrupción 47
2. Transparencia 48

6. La seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente y la sostenibilidad **51**

A. La seguridad alimentaria 53
1. ¿Qué establecen las Directrices? 53
2. ¿Cuáles son los riesgos? 54
3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 54
B. Los derechos humanos 56
1. ¿Qué establecen las Directrices? 56
2. ¿Cuáles son los riesgos? 56
3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 58
C. El medio ambiente y la sostenibilidad 59
1. ¿Qué establecen las Directrices? 59
2. ¿Cuáles son los riesgos? 59
3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 61

7. Desafíos importantes de la ejecución **63**

A. Fomento de la capacidad 65
1. ¿Qué establecen las Directrices? 65
2. ¿Cuáles son los riesgos? 65
3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 66
B. Seguimiento 68
1. ¿Qué establecen las Directrices? 68
2. ¿Cuáles son los riesgos? 68
3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos? 69

Resumen de los mensajes principales 71
Bibliografía 73

Prólogo

Las inversiones en la agricultura son fundamentales para reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza. Desde 2008, ha aumentado notablemente la demanda de terrenos agrícolas en los países en desarrollo. Se considera a la tierra un activo de gran interés. Desde el punto de vista social, las inversiones en tierras han obtenido resultados desiguales. Tales inversiones tienen el potencial de beneficiar a las comunidades locales al otorgar a los pequeños agricultores un mayor acceso a capitales, tecnologías, conocimientos y mercados. También pueden otorgar beneficios macroeconómicos, como el aumento del crecimiento económico y la producción agrícola. No obstante, a menudo estos proyectos han dañado a las poblaciones locales al hacerles perder los derechos y el acceso a sus tierras y otros recursos naturales, lo cual ha tenido un efecto negativo en la seguridad alimentaria y los medios de vida rurales.

Gran parte de las inversiones en agricultura en los países en desarrollo se realiza en lugares con una gobernanza deficiente de la tenencia de la tierra y una elevada prevalencia de la pobreza. Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, "las Directrices"), que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad en mayo de 2012, fueron elaboradas con el propósito de ayudar a estos y otros países a mejorar la gobernanza de la tenencia. El objetivo principal de las Directrices consiste en reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Si bien las Directrices están destinadas a los gobiernos, también contienen disposiciones importantes que pueden aplicarse al sector privado. En ellas se hace especial hincapié en ayudar a que los inversionistas realicen sus proyectos de maneras que respeten los derechos legítimos de tenencia y los derechos humanos. A nivel internacional cada vez se las percibe más como una manera de establecer un conjunto de mejores prácticas para realizar inversiones en la tierra, los bosques y la pesca.

Quienes planifican y realizan sus inversiones de un modo que sea coherente con las Directrices pueden reducir el riesgo de sus inversiones y aumentar la probabilidad de conseguir un rendimiento razonable ajustado a los riesgos. Es más probable que tales inversiones tengan éxito si benefician a todos: los inversionistas, la comunidad local y el gobierno. Las Directrices proporcionan un marco para alcanzar una situación en la que todos salgan ganando. La finalidad de la presente guía técnica consiste en ayudar a que los inversionistas apliquen las Directrices en modos que los ayuden a hacer su contribución para lograr ese resultado.

Agradecimientos

La presente guía técnica, *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas*, ha sido preparada por Darryl Vhugen, con la contribución de Bernd Schanzenbaecher y bajo la dirección de Andrew Hilton, David Palmer, Paul Munro-Faure y Francesca Romano.

Esta guía es reflejo de las valiosas y sustanciales aportaciones realizadas por una amplia gama de representantes del sector privado, la sociedad civil y los gobiernos. Estas se recibieron por escrito y durante dos consultas: en la primera participaron inversionistas del sector privado, mientras que en la segunda lo hicieron los representantes de una serie de organizaciones de la sociedad civil. Los autores les están muy agradecidos por su contribución. Merecen un reconocimiento especial los colegas de la FAO que expresaron sus opiniones sobre la versión preliminar: Margret Vidar, Martha Osorio, Pascal Liu, Jesper Karlsson, Yannick Fiedler, Rodrigo Castañeda, Annamaria Pastore, Alessandra Basilico y Elizabeth Beall.

La edición de la guía estuvo a cargo de Shannon Russell y su maquetación, a cargo de Luca Feliziani.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno de Italia y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia por financiar el desarrollo y la preparación de la presente guía técnica.

Siglas

AATIF	Africa Agriculture and Trade Investment Fund
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CFI	Corporación Financiera Internacional
CLPI	consentimiento libre, previo e informado
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen

Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, "las Directrices") fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas con el propósito de ayudar a que todas las partes —gobiernos, actores del sector privado y comunidades locales— mejoren la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y, en ese marco, logren realizar inversiones en la tierra, la pesca y los bosques que sean sostenibles en lo financiero y responsables desde el punto de vista social (FAO, 2012a). Si bien están destinadas principalmente a los gobiernos, determinadas disposiciones importantes de las Directrices están dirigidas al sector privado, en particular:

> *Los actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros. Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia (párr. 3.2).*

De acuerdo con las Directrices, la presente guía técnica se centra en cuestiones de tenencia, aunque, a diferencia de ellas, lo hace únicamente en relación con terrenos agrícolas. En ella no se trata sobre muchos otros temas de importancia para las inversiones, como el aumento de capital, la preparación de planes comerciales o la contratación de una buena gestión local. Esas consideraciones van más allá del alcance temático de las Directrices. Si se obedecen las recomendaciones aquí expuestas, debería reducirse la probabilidad de que una inversión tenga que hacer frente a reclamaciones y controversias en torno a la tierra, aunque los lectores deberían tener presente que el seguimiento de la presente guía no garantiza la erradicación de todo riesgo o problema. Las Directrices no forman parte de un sistema de certificación.

Un alto directivo empresarial ha observado que las inversiones agrícolas basadas en la tierra que ignoran los intereses de las comunidades locales y los territorios locales, además de ser equivocadas desde el punto de vista moral, tienen poca visión de futuro en términos comerciales (Bowman, 2013). Es más probable que tales inversiones tengan éxito si benefician a todos: los inversionistas, la comunidad local y el gobierno. Las Directrices proporcionan un marco para alcanzar una situación en la que todos salgan ganando; la finalidad de la presente guía técnica consiste en ayudar a que los inversionistas hagan su contribución para lograr ese resultado.

Factores de riesgo

Para los inversionistas, una inversión responsable en la tierra comienza con una evaluación preliminar de los riesgos, por ejemplo, una evaluación de los factores de alto riesgo seguida de un proceso más exhaustivo de diligencia debida (Smaller *et al.*, 2014). Si los resultados de la evaluación preliminar y el análisis de diligencia debida

son lo suficientemente positivos, el proceso sigue su curso por las fases de consulta, negociación, acuerdo, funcionamiento y cierre. Si bien las fases de funcionamiento y cierre sin duda no son menos importantes, esta guía se ocupa principalmente de las fases de evaluación preliminar, diligencia debida, consulta, negociación y acuerdo, ya que en ellas surgen las cuestiones más significativas relacionadas con la tenencia.

En la fase de evaluación preliminar, la presencia de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera **no proseguir** con la inversión. Esos factores figuran en el Recuadro 1.

RECUADRO 1
Factores de alto riesgo

- Existe un número significativo de controversias o reclamaciones actuales o recientes en torno a la tierra que no pueden resolverse.
- Inicialmente el gobierno adquirió los terrenos por expropiación o el proyecto exige una expropiación para realizar en estos actividades de desarrollo, dando origen a un desalojo de las personas del lugar en cualquiera de los casos.
- El diseño de proyecto exige una transferencia a gran escala de los derechos de tierras de la población local, lo cual puede dar lugar al reasentamiento involuntario o incluso voluntario de muchas personas.
- El país o localidad donde puede estar ubicado el proyecto padece de serios problemas de corrupción y, en relación con el proyecto propuesto, se han observado actividades corruptas que no pueden mitigarse con eficacia.
- Hay un conflicto activo en curso en la zona del proyecto.
- En situaciones donde la gobernanza de la tierra es deficiente, el administrador/inversionista directo no ha llevado a cabo, y tampoco llevará a cabo, lo siguiente:
  - un ejercicio de cartografía participativa con las partes interesadas;
  - una evaluación exhaustiva del impacto ambiental y social, en particular en relación con la tenencia de la tierra, la seguridad alimentaria y los derechos humanos;
  - un proceso consultivo comunitario inclusivo.
- En los casos en que se haya realizado una evaluación del impacto ambiental y social, y la misma revele lo siguiente:
  - las repercusiones negativas en la seguridad alimentaria que no pueden mitigarse de forma adecuada;
  - las violaciones de los derechos humanos que no pueden evitarse.
- Las comunidades indígenas no han dado su consentimiento libre, previo e informado (CLPI).
- El sitio cuenta con bosques o se encuentra en una zona geográfica de alto valor de conservación que probablemente se vea destruida o dañada por el proyecto.

A través del examen preliminar también podrían identificarse aquellos factores de riesgo que revelan repercusiones o riesgos ambientales y sociales negativos más limitados, o en menor cantidad, que pueden mitigarse o revertirse[1]. El inversionista que

[1] Los Principios del Ecuador (2013) contienen un análisis de riesgos dividido en tres partes, en el que se clasifican los riesgos desde la categoría más alta (Categoría A) a la más baja (Categoría C). El mismo puede resultar de utilidad para algunos inversionistas. Véase el Principio 1.

estudie la realización de un proyecto que presente los factores de riesgo relativamente menos graves que figuran en el Recuadro 2 **debería proceder con cautela, volver a examinar cuidadosamente** todo proyecto semejante en la fase de diligencia debida y buscar la forma de mitigar esos riesgos. De no ser posible, el inversionista no debería continuar con la inversión.

RECUADRO 2
Factores de riesgo moderado

- La superficie abarcada por el proyecto es muy extensa y parece exceder aquello que es razonable pueda someterse a producción por toda la duración del proyecto, suscitando preocupación sobre móviles especulativos.
- El proyecto se emplaza en un lugar en situación posterior a un conflicto.
- Se han denunciado violaciones a los derechos humanos en la zona.
- Hay pueblos indígenas que residen en el lugar de emplazamiento del proyecto o sus inmediaciones.
- El proyecto abarcará una zona donde los derechos de tierras tienden a no estar documentados o a regirse por el derecho consuetudinario, y el administrador todavía tiene que realizar actividades de cartografía participativa para identificar a todos los titulares legítimos de derechos.
- Los terrenos comunales de interés para el inversionista se han clasificado erróneamente como inutilizados o deshabitados.
- Todavía no se ha hecho partícipe a la comunidad local en la fase de planificación del proyecto.
- Las partes interesadas afectadas todavía no han participado en un proceso de consulta eficaz, trasparente, inclusivo en cuanto al género y apropiado desde el punto de vista cultural.
- Las comunidades locales que carecen de la capacidad de representarse no están representadas por asesores o defensores competentes.
- Todavía debe concluirse una evaluación independiente del impacto ambiental y social del proyecto propuesto, en la que se evalúen los posibles efectos en la tenencia de la tierra, la seguridad alimentaria y los derechos humanos y se tomen en cuenta las cuestiones de género.
- La evaluación del impacto ambiental y social revela la probabilidad de efectos negativos importantes en los derechos de tierras, la seguridad alimentaria, los derechos humanos o el medio ambiente si no se revisa el proyecto.
- No se ha terminado un acuerdo general escrito donde se estipulen las condiciones para realizar toda transferencia de derechos legítimos sobre la tierra, ya sean formales o consuetudinarios.
- El proyecto exige mantener una relación con una persona expuesta desde el punto de vista político (a menudo un funcionario político superior o un pariente de un funcionario semejante) que puede considerarse más susceptible al soborno y la corrupción.

1

Introducción

1. Introducción

A. Antecedentes

Las inversiones en la agricultura han demostrado ser uno de los medios más eficaces para reducir la pobreza en las zonas rurales de los países en desarrollo. La mayoría de los pobres del mundo vive en esas zonas y depende de la agricultura para su supervivencia. Será preciso incrementar considerablemente la producción agrícola para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria. La demanda de alimentos también aumentará con rapidez en las zonas urbanas de crecimiento acelerado. Este es uno de los motivos por los que desde 2008 ha subido bruscamente la demanda de terrenos agrícolas en los países en desarrollo (FAO, 2014a).

Las inversiones agrícolas pueden beneficiar a las comunidades de los lugares donde se realizan al otorgar a los pequeños agricultores un mayor acceso a capitales, tecnologías, conocimientos y mercados. Los países beneficiarios pueden cosechar frutos macroeconómicos, como el aumento de los ingresos, el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo, la producción agrícola y los ingresos derivados de las exportaciones. Por otra parte, al realizarse en países donde la gobernanza y los derechos de tierras son frágiles, a veces algunas inversiones basadas en terrenos agrícolas han dado lugar a que muchos usuarios de tierras rurales perdieran sus derechos y el acceso a sus tierras y otros recursos naturales.

La tierra se diferencia de otras clases de activos. En gran parte del mundo, la tierra está extremadamente vinculada a los medios de vida, la cultura, las normas y estructuras sociales y, por supuesto, al acceso a los alimentos, el agua y la vivienda. A veces la tierra tiene gran importancia cultural para las personas que viven en ella. Los inversionistas responsables deben comprender lo importante que es la tierra para las personas que pueden verse afectadas por sus inversiones y los distintos modos en que pueden verse afectadas las distintas categorías de habitantes de zonas rurales.

Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, "las Directrices") fueron elaboradas y aprobadas por unanimidad por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas en mayo de 2012 (FAO, 2012b). El objetivo principal de las Directrices consiste en:

> *Mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Su objetivo es producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social,*

la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible (párr. 1.1).

Si bien fueron diseñadas principalmente para los gobiernos, determinadas disposiciones clave de las Directrices están dirigidas a actores no gubernamentales, como empresas e inversionistas (párr. 3.2). Se las reconoce a nivel internacional como un conjunto de mejores prácticas, también para hacer inversiones en la tierra, los bosques y la pesca. (La presente guía se ocupa solo de las inversiones agrícolas[2].) De hecho, en ella se las considera normas mínimas para la inversión responsable; por tanto, también se incluye una serie de recomendaciones que van más allá de las Directrices en el interés de seguir reduciendo al mínimo los riesgos y protegiendo los derechos de las comunidades locales.

Es importante observar que la presente guía no pretende dotar a los inversionistas de la capacidad de responder a todas las cuestiones relacionadas con la tenencia que pudieran hacer frente en cualquier situación que se les presentase. En cambio, en ella se explica el significado de las Directrices y la forma en que pueden ayudar a las empresas a comprender y gestionar los considerables riesgos de índole financiera, jurídica, operativa y para la reputación que guardan relación con la tenencia de la tierra. El objetivo final consiste en realizar inversiones que sean beneficiosas desde el punto de vista social y produzcan un rendimiento razonable ajustado a los riesgos.

B. Justificación

Obrar en consonancia con las Directrices puede ayudar a los inversionistas a comprender y gestionar mejor los considerables riesgos de índole financiera, jurídica, operativa y para la reputación que son inherentes a las inversiones en activos basados en la tierra en muchos países en desarrollo. Las Directrices y los recursos complementarios proporcionan una gran cantidad de conocimientos y asesoramiento práctico sobre la manera de lidiar con esos riesgos y, de esa forma, aumentar la probabilidad de que se produzcan un rendimiento financiero positivo y beneficios para las comunidades locales. También se supone que, debido a los importantes vínculos que existen entre los derechos de tierras y los derechos humanos, el cumplimiento de las Directrices contribuirá a garantizar que se respeten esos derechos (ACNUDH, 2014: Capítulo 6). La realidad es que las "normas" que se aplican a las inversiones agrícolas están cambiando. Por décadas, numerosos países se han visto plagados por una gobernanza deficiente de la tierra a causa de la falta de financiación, capacidad en materia de recursos humanos y voluntad política. El impacto de estas deficiencias en la sociedad ha aumentado con la mayor demanda de tierras. La adopción de las Directrices por parte de múltiples partes interesadas es solo una señal de que los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los consumidores y las empresas, entre otros, son cada vez más conscientes de la importancia de contar con la seguridad de los

[2] Aunque en las Directrices se trata tanto de los bosques como de la pesca, la presente guía centra su atención solo en las inversiones en terrenos agrícolas. Existe una guía técnica que presta asistencia a los gobiernos para gestionar inversiones agrícolas, mientras que otra está dirigida a juristas. Las guías publicadas abordan una serie de esferas clave en relación con la aplicación de las Directrices, en particular la pesca, los bosques, las cuestiones de género y el CLPI.

derechos de tierras y una mejor gobernanza al tiempo que las iniciativas de fomento de la capacidad comienzan a dar sus frutos. Quienes poseen derechos a la tierra en países de ingresos bajos —ya sean gobiernos, comunidades locales o individuos— son cada vez más conscientes del valor de sus tierras. Los gobiernos de los mercados emergentes, con apoyo de los países donantes, están avanzando en la integración de las Directrices en los marcos jurídicos nacionales. Por tanto, los inversionistas que quieran alcanzar el éxito en tales entornos deben comprenderlas.

Esta situación se encuentra en evolución, como ha sucedido con otras cuestiones sociales como los derechos humanos[3], los derechos del trabajador y las medidas de protección del medio ambiente. Muchos gobiernos de países en desarrollo están cambiando la forma de hacer negocios. Por ejemplo, la Unión Africana y otras entidades acaban de aprobar los Principios básicos para las inversiones en África a gran escala basadas en la tierra (2014). Todo aquello que constituye prácticas responsables ha cambiado y probablemente seguirá cambiando, por lo que debería generarse un entorno más seguro y estable para las inversiones en los países que integran las Directrices en sus prácticas y leyes de gobernanza de la tierra. De todas formas, también será preciso que los inversionistas cambien y mejoren sus prácticas a medida que vayan aumentando las exigencias.

Muchas empresas están al tanto de esta tendencia y han respondido en consecuencia. La comunidad empresarial participó en la elaboración de los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (en adelante, "los Principios"), que integran explícitamente las disposiciones en materia de tenencia de la tierra establecidas en las Directrices y alientan a los financiadores y las empresas a realizar sus actividades de conformidad con las mismas (FAO, 2014c).

Los 10 principios de un vistazo

1. **Contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición**
2. **Contribuir al desarrollo económico sostenible e inclusivo y a la erradicación de la pobreza**
3. **Fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres**
4. **Potenciar la participación y el empoderamiento de los jóvenes**
5. **Respetar la tenencia de la tierra, la pesca, los bosques y el acceso al agua**
6. **Conservar y ordenar de forma sostenible los recursos naturales, aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de catástrofes**
7. **Respetar el patrimonio cultural y los conocimientos tradicionales y respaldar la diversidad y la innovación**
8. **Promover sistemas agrícolas y alimentarios inocuos y saludables**
9. **Incorporar estructuras de gobernanza, procesos y mecanismos de reclamación inclusivos y transparentes**
10. **Evaluar y abordar las repercusiones y promover la rendición de cuentas**

[3] Tal como se refleja en parte por la adopción de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que fueron aprobados por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2011 (ACNUDH, 2011).

Algunas multinacionales, como Nestlé, Coca-Cola, PepsiCo y CarGil, entre otras, han respaldado explícitamente las Directrices al llegar a comprender los riesgos financieros y para la reputación que plantean las prácticas irresponsables de tenencia de la tierra en sus cadenas de suministro y los posibles frutos por obrar con responsabilidad. También existen normas y procesos de certificación específicos que se aplican a productos básicos como los biomateriales, el aceite de palma y el azúcar, entre otros (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013; Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013).

Los grandes inversionistas financieros institucionales se han comprometido a invertir de acuerdo con las Orientaciones para la inversión responsable en tierras agrícolas (*Guidance for Responsible Investment in Farmland*), en las que se incluye el respeto por los derechos existentes de tierras (Pacto Mundial, 2014). La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha anunciado su compromiso con los Principios con el propósito de garantizar que los proyectos agrícolas que financia se lleven a cabo de manera responsable y sostenible. Muchos bancos importantes y dirigentes institucionales aplican a los proyectos de mayor envergadura las Normas de desempeño de la CFI (a veces por conducto de los Principios del Ecuador en el caso de prestamistas privados).

Una inversión responsable también puede mejorar la "licencia social para operar" del administrador de un proyecto ante los ojos de la comunidad. La empresa que invierte en un administrador con licencia social puede ser vista como si tuviera una "licencia social para invertir" análoga. Los inversionistas pueden conseguir una licencia semejante mediante la adopción y aplicación de medidas de diligencia debida que cubran los riesgos sociales y ambientales en esas empresas o en los proyectos basados en la tierra en que estén pensando invertir (Oxfam, 2014).

Es importante observar que invertir de manera responsable supone ir bastante más allá del ejercicio de las prácticas institucionales tradicionales de responsabilidad social. No es suficiente construir una escuela o un centro médico en la comunidad donde se realizará la inversión. Las inversiones realmente responsables hacen mucho más, como se explica en la presente guía, y no buscan únicamente evitar repercusiones sociales y ambientales negativas, sino que también intentan establecer con las comunidades afectadas relaciones económicas que los beneficien mutuamente.

Todo esto supone que, en los países en desarrollo, realizar inversiones relacionadas con la tierra que puedan ser rentables suele tener elevados costos de transacción. Es posible que sea costoso llevar a cabo consultas eficaces con las comunidades locales y evaluaciones del impacto ambiental y social, a través de las que, como ya se explicará en esta guía, también se evalúan las repercusiones en los derechos de tierras, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.

Con todo, hacer las cosas mal puede ser incluso más costoso. Es probable que las personas del lugar que se hayan visto desplazadas y empobrecidas por una inversión encontrarán la forma de debilitarla. Estudios recientes han comenzado a documentar justamente lo costoso que puede resultar si surgen conflictos en torno a los derechos de tierras durante una inversión. En algunos de los casos más extremos, los costos pueden alcanzar millones de dólares (Munden Project, 2012).

En última instancia, invertir de manera responsable simplemente tiene sentido desde el punto de vista financiero: "De hecho, la superioridad informativa que

ofrece el hecho de entender el riesgo relacionado con la tenencia de la tierra podría suponer una ventaja competitiva a la hora de seleccionar los objetivos de inversión en [economías de mercado emergentes]. La cuestión fundamental para los inversores consiste en plantear preguntas y diseñar procesos de gestión del riesgo." (Munden Project, 2013: 3). Tomando como base las Directrices, la presente guía proporciona asesoramiento sobre cuáles son las preguntas que han de hacerse y las prácticas de gestión del riesgo que han de adoptarse.

C. Público destinatario

El principal público destinatario de esta guía técnica son aquellas organizaciones que proporcionan capital o gestionan fondos que se utilizan para invertir en activos basados en la tierra o trabajar con ellos. Nos referiremos a este grupo como "inversionistas" a lo largo del texto. Por el contrario, un "administrador" es la entidad que en efecto se encarga de gestionar el proyecto sobre el terreno. (Algunos inversionistas también pueden ser administradores.) Las recomendaciones que figuran en esta guía pueden aplicarse de igual modo a inversionistas nacionales e internacionales. Todos pueden recurrir a ella para moverse por el proceso de inversión responsable y diligencia debida.

Si bien se reconoce la función fundamental que desempeñan los pequeños agricultores a la hora de garantizar la seguridad alimentaria y mejorar los medios de vida, la presente guía está destinada a empresas de mayor envergadura que pueden causar un mayor impacto —tanto positivo como negativo— en los derechos de tenencia y cuenten con mayores recursos para invertir en apoyo de prácticas responsables[4].

Esta guía está dirigida a las siguientes categorías de inversionistas:

- **propietarios de activos:** como propietarios de activos de pensiones: cajas de pensiones, aseguradoras, oficinas familiares, inversionistas privados, fondos de dotación y fundaciones privadas que cuenten con un mandato discrecional respecto de los fondos que gestionan; pueden invertir directamente en activos basados en la tierra o hacerlo por medio de gestores de activos;
- **agregadores de terrenos:** empresas que cotizan en bolsa cuya estrategia básica consiste en invertir en activos de tierras y gestionarlos;
- **gestores de activos:** empresas que gestionan activos en nombre de propietarios de activos; también suelen encargarse de adquirir el activo u organizar su financiación; pueden ser fondos de capital privado, fondos de alto riesgo u otros vehículos de inversión que tengan una estructura similar a los fondos de capital privado;
- **empresas estatales o fondos soberanos de inversión:** a menudo buscan garantizar un acceso seguro a las materias primas para sus países de origen;

[4] Para un tratamiento exhaustivo de la agricultura a pequeña escala, véase GANESAN, 2013.

- **empresas multinacionales:** grandes empresas de alimentos y bebidas o de otro tipo que invierten en terrenos como parte de su estrategia para garantizar los suministros y la rastreabilidad;
- **sector de servicios financieros:** comprende a bancos comerciales que proporcionan financiación a los clientes que invierten en terrenos agrícolas;
- **bancos bilaterales o multilaterales de desarrollo:** como la CFI y los bancos nacionales y regionales de desarrollo;
- **comerciantes de productos básicos:** tales empresas pueden estar expuestas a riesgos relacionados con la tenencia de la tierra en la medida en que proporcionan instrumentos de cobertura y financiación comercial como parte de sus operaciones.

También pueden utilizar esta guía, a la hora de evaluar a un inversionista directo y negociar con él, los inversionistas indirectos que están uno o más pasos detrás de los activos subyacentes, tal vez porque están invirtiendo en un fondo que, a su vez, invierte en terrenos. La presente guía puede ayudar a que los inversionistas indirectos dejen sus expectativas bien en claro como condición para realizar la inversión. Por ejemplo, en los casos en que se recomienda que los inversionistas directos encarguen (o insistan para que el administrador encargue) una evaluación independiente del impacto ambiental y social durante la fase de diligencia debida previa a la inversión, un inversionista indirecto sabrá que deberá preguntar si la entidad en que piensa invertir cuenta con una política que exige ese tipo de evaluaciones con resultados aceptables[5].

Esta guía técnica puede resultar útil para otros participantes en la cadena de valor, como las multinacionales o los comerciantes de productos básicos que compran productos agrícolas pero que no invierten en terrenos, aunque no se dirige principalmente a ellos.

D. Unas palabras sobre la escala

Las recomendaciones que figuran en la presente guía pueden aplicarse a todas las inversiones basadas en la tierra, independientemente de su extensión. No obstante, de hecho, las inversiones agrícolas en los países en desarrollo varían considerablemente en términos de superficie de terreno y requisitos de capital. Los inversionistas que estudian y luego invierten en pequeños proyectos suelen no poder permitirse la realización de actividades de diligencia debida y gestión del riesgo al mismo nivel que puede alcanzarse con inversiones de mayor envergadura. Mientras que los proyectos de millones de dólares probablemente deberían ejecutarse con la asistencia de numerosos expertos, quizás recurriendo a un proceso costoso como el que exige la CFI (2012), en el caso de proyectos de poca envergadura, el inversionista u administrador puede tener que realizar

[5] Obsérvese que los Principios del Ecuador se aplican únicamente a aquellos acuerdos que exceden una cierta cuantía monetaria.

evaluaciones del riesgo en la fase de diligencia debida con escasos recursos financieros y bastante menos asistencia especializada. Cuando proceda, pondremos de relieve las situaciones en que se puede ser flexibles y demostraremos cómo puede hacerse lo necesario para invertir de manera responsable en el marco de proyectos menores, incluso en un entorno de restricciones financieras. A menudo este enfoque supone trabajar con ONG locales.

No obstante, todos los inversionistas deberían poder recurrir a la presente guía para fundamentar sus evaluaciones y gestionar sus inversiones en los terrenos agrícolas de los mercados emergentes.

E. La función de los gobiernos

En las Directrices se reconoce que los gobiernos desempeñan la función más importante a la hora de reconocer y proteger los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente. Los gobiernos también juegan un papel fundamental a la hora de reglamentar las inversiones y los inversionistas. En muchos casos, en efecto el gobierno constituye una de las partes del contrato de inversión. En 2015 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) elaboró una guía técnica titulada *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*. Dicha guía proporciona a los funcionarios gubernamentales encargados de promover, aprobar y supervisar inversiones asesoramiento sobre la forma de llevar a cabo sus obligaciones de un modo que sea coherente con las Directrices. Los inversionistas quizás deseen consultarla para comprender mejor la función de los gobiernos.

Por supuesto, el sector privado no puede, y tampoco debería, cumplir la función del gobierno. No obstante, los inversionistas y las empresas pueden prestar apoyo a las actividades del gobierno y complementarlas en algunos casos, por ejemplo, cuando este no esté dispuesto a cumplir con sus obligaciones en lo que respecta a la supervisión de la inversión y la gobernanza de la tierra, o no sea capaz de hacerlo. En la presente guía se sugieren formas de que los inversionistas y los administradores puedan respaldar al gobierno e incrementar su capacidad de un modo que respete los derechos legítimos de tenencia y reduzca el riesgo de los inversionistas. En ella también se observa que, si bien los inversionistas deberían cumplir siempre con la legislación nacional e internacional (párr. 2.2), habrá circunstancias en que será necesario y prudente ir más allá de los mínimos exigidos por ley, como se establece en las Directrices.

2

Los derechos de tenencia

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

2. Los derechos de tenencia

A. ¿Qué establecen las Directrices?

De acuerdo con las Directrices, las empresas y los inversionistas "tienen la responsabilidad de respetar los derechos [...] de tenencia legítima" y "deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos [...] de tenencia legítima de terceros". Para lograrlo, los inversionistas "deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre [...] los derechos legítimos de tenencia". Ellos, o los administradores en los que invierten, deben "determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial sobre [...] los derechos legítimos de tenencia en el que pueden estar involucrad[o]s" (párr. 3.2).

En las Directrices también se establece que "[l]as inversiones responsables no deberían ocasionar perjuicios, deberían proteger frente al despojo de los poseedores de derechos legítimos de tenencia y los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los derechos humanos" (párr. 12.4). Se recomienda a los inversionistas que ellos "tienen la responsabilidad de respetar el derecho nacional y reconocer y respetar los derechos de tenencia de terceros y el estado de derecho" (párr. 12.12).

Un objetivo fundamental de las Directrices es la igualdad de género. Se insta a todas las partes interesadas, ya sean públicas como privadas, a garantizar la igualdad de los derechos de tenencia de mujeres y hombres. Se alienta a los gobiernos a "[g]arantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos" (3B4) y "tomar medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de políticas proporcionen una protección adecuada a las mujeres, así como la aplicación y el cumplimiento de las leyes que reconocen los derechos de tenencia de las mujeres" (párr. 5.4; véanse también los párrs. 4.6, 7.1, 7.4, 9.6 y 11.6). En las Directrices se instruye a las partes de los contratos de inversión agrícola que se aseguren de que el "proceso de negociación [no sea] discriminatorio y [sea] sensible a las cuestiones de género" (párr. 12.11).

Las repercusiones de las inversiones agrícolas suelen ser bastante distintas y peores en las mujeres. A menudo los hombres se encuentran en mejores condiciones para beneficiarse con una inversión, mientras que es más probable que las mujeres se vean afectadas de manera negativa. Quienes estén interesados en un tratamiento más exhaustivo de los derechos de tenencia de la tierra de la mujer y las Directrices deberían consultar la publicación de la FAO titulada *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género* (FAO, 2013). Entre otras cosas, en ella se ofrece asesoramiento detallado para garantizar que se identifiquen y se respeten los derechos de tenencia de la mujer.

B. ¿Cuáles son los riesgos?

Con objeto de comprender los riesgos derivados de afectar negativamente los derechos legítimos de tenencia, es mejor comenzar por la definición de "tenencia" en relación con la tierra. Luego analizaremos cuáles son los derechos de tenencia que se consideran "legítimos".

Una definición de tenencia de la tierra que se cita con frecuencia es "la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra" (FAO, 2002). Básicamente, la tenencia de la tierra hace referencia a los derechos e instituciones que definen y rigen los derechos de las personas para utilizar, administrar y transferir tierras.

Aun a riesgo de simplificar en exceso, normalmente los derechos de tierras pueden dividirse en dos categorías: 1) los que el derecho define formalmente (en las constituciones, normas y leyes nacionales); 2) los derechos informales o "consuetudinarios", que están definidos por las costumbres y pueden no estar reconocidos formalmente por ley, pero que, de todas formas, la sociedad reconoce y aplica. Los derechos de tierras pueden ser de posesión colectiva o comunal. La mayoría de los usuarios de la presente guía estarán familiarizados con los derechos formales de tierras, pero pueden saber poco sobre los derechos informales o consuetudinarios.

Generalmente, los derechos de tierras consuetudinarios son ejercidos por grupos, a menudo de carácter subnacional, que se identifican a sí mismos sobre la base de las tradiciones del grupo. No suelen estar escritos, quienes vienen de afuera pueden no saber de su existencia y el derecho formal puede no reconocerlos, si bien existen algunos países, como Mozambique, donde el derecho estatutario reconoce oficialmente al derecho consuetudinario (Tanner y Bicchieri, 2014). Los derechos consuetudinarios incluso pueden entrar en conflicto con el derecho formal, lo cual suele suceder con los derechos de tierras de la mujer. En muchas partes del mundo, en especial en África, el derecho consuetudinario define la mayoría de los derechos de tierras. En muchas situaciones, la interacción de los sistemas formal y consuetudinario genera confusión, tensiones y controversias respecto de los derechos y el acceso a la tierra. El inversionista que los ignore, lo hace por su cuenta y riesgo.

Quizás los casos más desafiantes sean aquellos en que se superponen los derechos de tenencia de la misma tierra. Por ejemplo, en muchos países el Estado es el propietario legítimo de las tierras donde comunidades, familias e individuos pueden tener derechos consuetudinarios de uso desde hace mucho tiempo. Tanto el Estado como los usuarios consuetudinarios disponen de derechos de tenencia que pueden considerarse legítimos. Los derechos de terceros, como los pastores, pueden ser temporales. En tales casos, las comunidades pastorales pueden haber utilizado por generaciones una zona particular para pacer su ganado durante ciertos períodos del año. Es posible que no hayan tenido ningún derecho formal y documentado de propiedad de esas tierras, pero las demás comunidades de la zona pueden aceptar sus derechos de uso.

Se plantea así la siguiente cuestión: ¿cuáles son los derechos "legítimos" de tenencia de la tierra? En las Directrices se deja en claro que tales derechos comprenden los derechos formales y "los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal" (párr. 5.3). Se entiende, entonces, que pueden ser legítimos los derechos de tenencia de la tierra tanto formales como consuetudinarios, pero ¿cuáles son legítimos (AFD, 2014: 18)? En las Directrices no se brinda una respuesta definitiva,

pero sí se define el proceso para determinar los derechos de tenencia que son legítimos (párr. 4.4). Sin un debate largo y tendido al respecto, que es imposible hacer en la presente guía, puede decirse que, cuando lleven a cabo sus actividades de diligencia debida y desarrollo del proyecto, los inversionistas deberían considerar legítimos todos los derechos de tenencia que estén reconocidos formalmente por ley, así como los derechos informales o consuetudinarios que no estén reconocidos formalmente pero que las comunidades perciban como legítimos y ejerzan por un período de tiempo significativo (FAO, 2015b).

De más está decir que las "comunidades" no constituyen un grupo homogéneo; comprenden grupos con distintas prioridades, limitaciones y poderes. Es posible que algunos grupos de estas comunidades estén marginados desde el punto de vista social o cultural, como las mujeres de las zonas rurales o las personas particularmente vulnerables. Los esfuerzos para identificar y respetar los derechos de tenencia de las comunidades deben prestar especial atención a los grupos vulnerables y marginados.

Los pareceres relativos a la "legitimidad" pueden estar sujetos a grandes debates entre gobiernos y comunidades, así como entre comunidades y en el seno de estas. Por ejemplo, los grupos pastorales y los agricultores asentados pueden disentir respecto del carácter y el alcance de los derechos de tenencia que poseen los pastores que ocupan la tierra por algunos meses del año. Del mismo modo, las comunidades indígenas pueden poner en tela de juicio la legitimidad de los derechos que reclaman las comunidades de migrantes, al menos en cuanto a la solidez de esos derechos y la posición que esas comunidades deberían mantener en las negociaciones que interesen al proyecto de inversión y en la distribución de beneficios que deriven de este.

El riesgo asociado con los derechos de la tierra para los inversionistas surge de la incapacidad de reconocer, tener en cuenta y respetar esos derechos de manera adecuada (USAID, 2015b: 9). En gran parte del mundo, tomar en consideración los derechos de tierras locales no es tan fácil como puede parecer a los inversionistas, que están acostumbrados a los sistemas de administración y tenencia de la tierra del mundo desarrollado, donde prácticamente todos los derechos de tierras se rigen por el derecho formal y se custodian a través de sistemas eficaces y transparentes de mantenimiento de registros. En muchos países en desarrollo, puede ser difícil identificar incluso a los derechos formales debido a la fragilidad de los sistemas de administración de la tierra. Los catastros u oficinas que se ocupan de la tierra pueden estar incompletos o no existir. Puede ser mucho más difícil determinar los derechos consuetudinarios. Como resultado, las inversiones basadas en la tierra no suelen lograr tomar en cuenta los derechos de tierras locales como se debe (Munden Project, 2013: 10).

Quienes pongan mala voluntad porque no fueron consultados o se vean afectados por el proyecto pueden obstaculizarlo por medio de protestas u otras tácticas (USAID, 2015b: 9). Además, las comunidades locales suelen reaccionar de manera negativa a las inversiones en lo que consideran ser sus tierras. Por ejemplo, un estudio realizado sobre 39 inversiones agrícolas de gran envergadura concluyó que la repercusión negativa de los proyectos citada más frecuentemente tenía que ver con cuestiones relacionadas con la tierra (Mirza *et al.*, 2014).

Los escenarios de inversión que suponen fusiones, adquisiciones o proyectos en los que se reutiliza algún antiguo predio abandonado, donde el inversionista se queda a cargo de una operación en curso, pueden ser particularmente problemáticos. El inversionista puede contar con información incompleta en relación con la forma en que la tierra se adquirió en un principio, conflictos preexistentes en torno a la tierra,

la degradación ambiental o violaciones de los derechos humanos. Puede ser difícil determinar si el vendedor o el asociado local está involucrado en casos de corrupción o violaciones de los derechos humanos (véanse los capítulos 5 y 6). Como se examinará en la siguiente sección, es probable que sea bastante más difícil para un inversionista u administrador mitigar los perjuicios preexistentes en una situación en la que se reutiliza algún antiguo predio que evitar los perjuicios que podrían surgir en una situación en que se utiliza un terreno totalmente nuevo.

No adoptar medidas para evitar este tipo de riesgo en materia de tenencia de la tierra puede tener consecuencias muy costosas. En 2012, Munden Project publicó un informe muy consultado en el que se llegó a la conclusión de que ignorar los derechos de tierras locales tenía como resultado perjuicios financieros que podían oscilar entre un gran aumento de los costos operacionales y el pago de los costos que pudieran surgir del total abandono del proyecto (Munden Project, 2012: 3). En el informe se llegó a tres conclusiones generales:

1. Lejos de ser una "externalidad", la tenencia de la tierra puede suponer una verdadera amenaza a una rentabilidad estable y un factor que debería considerarse en toda evaluación del riesgo de una inversión que dependa de la tierra, en la que debería incluirse un análisis de calificación crediticia y la prestación de cobertura.
2. Los riesgos financieros que se plantean son muchos y van desde el deslizamiento en los tiempos de construcción y una pérdida inesperada de liquidez debido a suspensiones a la expropiación de los activos tras la pérdida de la cobertura del seguro. La intensificación de los riesgos puede ser extremadamente rápida e irreversible, por lo que para gestionar la cuestión habrá que perfeccionar los enfoques convencionales dirigidos a comprender y mitigar los riesgos.
3. Las repercusiones de estos riesgos en la empresa o el inversionista interesados varían desde sustanciales a catastróficas. La elaboración inicial de modelos sugiere que una inversión tipo que tenga dificultades relacionadas con la tenencia de la tierra puede incurrir en un incremento considerable de los costos. Tal inflación masiva de los desembolsos sería suficiente para alterar la toma de decisiones, asumiendo que se haya sensibilizado sobre los posibles riesgos (Munden Project, 2012: 5).

En la siguiente sección analizaremos cómo pueden gestionarse estos riesgos tan significativos.

C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

¿Qué puede hacer un inversionista para reducir el riesgo relacionado con la tenencia de la tierra de un proyecto? Hay tres pasos básicos que pueden seguirse durante la fase de diligencia debida y diseño del proyecto: 1) identificar y reconocer todos los derechos de tierras; 2) evaluar los posibles efectos que el proyecto puede tener en esos derechos; 3) modificar el proyecto para no ocasionar perjuicios o dejarlo atrás y aprovechar otra oportunidad.

1. Reconocer los derechos

Para respetar los derechos legítimos de tenencia, primero debe comprobarse quiénes poseen esos derechos. De ese modo, el primer paso en el proceso de diligencia debida que trata de garantizar que la inversión no viole los derechos legítimos de tenencia consiste en asegurar que se identifiquen y se documenten todos los titulares de derechos de tierras, tanto formales como consuetudinarios. Este proceso debe incluir la determinación del carácter y la superficie de los terrenos afectados y las mejoras que se realicen posteriormente (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013: 1).

El primer paso para reconocer los derechos consiste en comprender los aspectos básicos de las leyes nacionales formales y consuetudinarias en materia de tenencia de la tierra —también el grado en que el derecho formal se ajusta al derecho consuetudinario—, así como de las instituciones gubernamentales competentes, los procesos administrativos y las prácticas y mecanismos de solución de controversias (USAID, 2015b: 18; AFD, 2014: 18). La mayoría de los inversionistas deberían recibir asistencia especializada en esta fase, si bien existen buenas fuentes disponibles a través de las que obtener conocimientos básicos sobre la situación relativa a la tenencia de la tierra de un país determinado (USAID, 2015a).

El siguiente paso es embarcarse en un examen cuidadoso de los registros oficiales de tierras y reunirse con funcionarios gubernamentales. En este examen debería revelarse la forma en que el gobierno clasifica los terrenos (públicos, privados o consuetudinarios), si los terrenos gozan de algún tipo de estado de protección (por ejemplo, por motivos de conservación o preservación de los bosques) y, en lo posible, el grado en que las personas reclaman sus derechos de uso durante todo el año o por un período del mismo (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013: 4).

Si bien es necesario examinar los registros gubernamentales, en la mayoría de los casos es insuficiente. También debe hacerse una investigación en el lugar, normalmente como parte de un proceso de cartografía participativa con las partes interesadas, con miras a identificar los derechos que no revelan los registros gubernamentales, en particular los de quienes tienen o están por tener un contrato para utilizar la tierra. La cartografía de las partes interesadas puede ayudar a definir el universo de los posibles titulares de derechos y quiénes deberían participar en las consultas a lo largo del proceso. De ese modo, también se sientan las bases para la consulta, la negociación y un compromiso constante con la comunidad en caso de que el proyecto siga en pie (véase el Capítulo 3).

Es fundamental que la cartografía de las partes interesadas se realice en un modo participativo a través del que las personas del lugar se comprometan desde el principio. Este ejercicio debería suponer una interacción extensiva con todos los segmentos de la comunidad afectada, entre ellos las mujeres, los jóvenes, los pastores y los demás grupos, en particular los más marginados (USAID, 2015b: 33).

Por medio de la evaluación no solo debería identificarse quiénes poseen derechos, sino el carácter y el alcance de esos derechos y la manera en que se están utilizando los terrenos. Estos pueden estar bajo el control de pueblos indígenas. En algunos casos, los derechos pueden ser en común o sobreponerse. Algunos pueden tener derechos de uso temporal, como los arrendatarios que cultivan las tierras propiedad de terceros; otros pueden contar con derechos estacionales, como las comunidades pastorales que pacen su ganado en la zona con carácter estacional. Deben identificarse todos ellos.

Costos. Si bien los requisitos varían notablemente de un proyecto a otro, el costo de la cartografía de los derechos puede ser razonable. En un estudio se estima que sea de 0,15 USD a 0,30 USD por hectárea (Munden Project, 2013: 26), aunque podría ser mucho más. El proceso de identificación de derechos puede y debería llevarse a cabo conjuntamente con la recolección de información adicional, a fin de ahorrar dinero y reducir la carga para la comunidad. Por ejemplo, dependiendo del proyecto, este proceso podría tener lugar en las fases iniciales de la evaluación del impacto ambiental y social. Además, con las nuevas tecnologías, como los sistemas desarrollados por la FAO Open Tenure y Soluciones para la administración de tierras libres, se está logrando que los procesos inclusivos de cartografía comunitaria sean más veloces y económicos (FAO, 2015a).

2. Evaluar los posibles efectos en los derechos de tenencia

De más está decir que no es suficiente solo identificar quiénes son los titulares de derechos legítimos de tierras en la zona de la inversión propuesta. También es importante evaluar las repercusiones de la transacción propuesta en esos derechos, con miras a determinar si pueden perjudicar a sus titulares (Vhugen, 2014: 22–23). Las Directrices solicitan la realización de "evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones positivas y negativas" del proyecto (párr. 12.10). La CFI (2012), el Banco Europeo de Inversiones (BEI, 2013) y otros financiadores exigen que se lleven a cabo ese tipo de evaluaciones en la mayoría de los casos[6].

RECUADRO 3
Los derechos de tierras de las mujeres

Es extremadamente importante identificar los derechos de tenencia de las mujeres en el marco del proceso cartográfico. En gran parte del mundo en desarrollo, la capacidad de las mujeres de poseer y administrar tierras, y acceder a ellas, se ve notablemente limitada. Las mujeres suelen poseer bastante menos terrenos agrícolas que los hombres y sus derechos de tenencia son mucho menos seguros. Les resulta más difícil tener voz en el proceso de adopción de decisiones relacionado con la tierra, por lo que podrían ser quienes se vean más afectadas debido a la escasa disponibilidad de terrenos, tanto para agricultura como para la recolección de productos forestales no madereros, como resultado de la adquisición de estos por parte de empresas privadas. Las inversiones que debilitan los derechos de tierras de las mujeres tienen un efecto particularmente negativo en el bienestar y la seguridad alimentaria de los hogares.

Existe amplio consenso sobre el hecho de que las inversiones responsables en la tierra deberían respetar y, en la medida de lo posible, fortalecer los derechos de tenencia que poseen las mujeres. A modo de ilustración, en el Principio 3 se establece que las inversiones responsables deberían fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres de diversas formas, por ejemplo, "promoviendo la igualdad de las mujeres con respecto a los derechos de tenencia de la tierra" y el acceso de estas a la tierra y los recursos naturales al garantizar que cuenten con los instrumentos e insumos necesarios y puedan participar con eficacia en la toma de decisiones comunitarias.

La evaluación del impacto en la tenencia de la tierra debería formar parte de una evaluación del impacto ambiental y social más general que también evalúe las repercusiones en la seguridad alimentaria y los derechos humanos; no tiene por

[6] En un estudio se recomienda que los inversionistas realicen o exijan la realización de una evaluación local de los riesgos basada en los datos recabados (Munden Project, 2013: 21).

qué ser una actividad independiente. Las circunstancias específicas de la inversión propuesta, como las necesidades y las capacidades de la comunidad local y el carácter y la envergadura de dicha inversión, dictarán cómo y cuándo debería llevarse a cabo la evaluación. Debería realizarse durante la fase de diligencia debida, antes de que se llegue a un acuerdo y se ponga en marcha el proyecto, dado que las opciones son limitadas tras la firma del contrato (AFD, 2014: 22)[7]. El punto más importante aquí es que la evaluación del impacto es una parte esencial de la gestión de los riesgos asociados a los efectos negativos en las poblaciones locales (Munden Project, 2013: 21–22). Un experto independiente debería llevar a cabo la evaluación, a fin de garantizar que el resultado sea objetivo y creíble (Munden Project, 2013; 21–22). En la evaluación del impacto en la tenencia de la tierra deberían identificarse todas las repercusiones posibles en los derechos de tierras formales e informales existentes, entre ellos:

- ¿De qué forma se adquirirá la tierra y cuál es su historia de transacciones, en especial si alguna vez fue objeto de una expropiación del gobierno?
- ¿Dará lugar el proyecto a un reasentamiento de personas, tanto de modo voluntario como involuntario?
- ¿Se llevará a cabo un proceso consultivo ampliamente inclusivo? ¿Quiénes participarán en él? (Véase la sección relativa a las consultas.)
- ¿Quiénes participarán en las negociaciones y, si el proyecto se lleva adelante, quiénes firmarán el contrato?
- ¿Qué legitimidad tiene a nivel local la persona o la institución que se espera esté de acuerdo con la transacción? Si el gobierno es el propietario formal de la tierra, ¿de qué modo participarán del proceso los usuarios de esta (es decir, quienes poseen derechos informales de uso, pero no derechos formales de propiedad de la tierra)?
- ¿Hay alguna reclamación existente en torno a la tierra?
- ¿Ha habido conflictos o incluso violencia en relación con el uso y la administración de la tierra?
- ¿Hay alguna vivienda en esas tierras que podría sugerir la existencia de residentes que pudieran reclamar sus derechos informales a la tierra?
- ¿Cuáles serán las repercusiones en los derechos informales o consuetudinarios de tenencia y en los derechos de tenencia de los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas que gozan de derechos estacionales, como los pastores?
- ¿Cómo pueden mitigarse las repercusiones negativas previstas (AFD, 2014: 61–62, 69)?

No es fácil comprender las repercusiones dado que las circunstancias suelen ser complicadas, como se describe en la siguiente hipótesis extraída de un estudio reciente realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): otra fuente común de conflicto entre los inversionistas y las comunidades locales consistía en el uso, o aparente acaparamiento, de tierras que el titular formal de derechos no estaba utilizando en ese momento. Una situación común era que los propietarios anteriores de las tierras (el gobierno o inversionistas precedentes) poseían

[7] Si bien es mejor realizar la evaluación del impacto ambiental y social antes de la firma de un acuerdo, en teoría podría realizarse tras firmar el contrato si en este se dispone la anulación del proyecto en el caso de que la evaluación revele perjuicios sustanciales a los derechos de tierras, la seguridad alimentaria, los derechos humanos o el medio ambiente (Smaller *et al.*, 2014: 25).

el título formal de las tierras y el derecho a su uso, pero las habían dejado sin usar. En el período de intervención, a esas tierras se habían mudado personas, quienes las habían desmontado y habían comenzado a cultivarlas, estableciendo de ese modo sus derechos informales sobre ellas. Cuando se le otorgaba al nuevo inversionista la concesión o la adquisición de las tierras, a veces se descubría que sus derechos a la tierra eran difíciles de convalidar porque había comunidades en el lugar. En algunos casos, las personas habían estado utilizando la tierra por décadas o generaciones antes de que llegaran los nuevos inversionistas (Mirza *et al.*, 2014: 36).

Para los inversionistas, la ausencia de una evaluación del impacto en la tenencia de la tierra basada en algún tipo de cartografía participativa (fuera o no parte de una evaluación más general del impacto ambiental y social), debería verse como una señal de alerta que sugiera que el proyecto puede no ser una inversión adecuada (véase el Recuadro 4).

RECUADRO 4
Factores de riesgo en relación con los derechos de tenencia

Alto riesgo

- Existe un número significativo de controversias o reclamaciones actuales o recientes en torno a la tierra que no pueden resolverse. Es más probable que esto suceda en una situación de inversión que suponga una adquisición, una fusión o la reutilización de algún antiguo predio en relación con una operación en curso (frente a un proyecto para el que se utiliza un terreno totalmente nuevo, donde la tierra no esté utilizándose de manera comercial o esté utilizándose para otros fines comerciales).
- Se desaloja a las personas del lugar, ya sea porque en un principio el gobierno adquirió las tierras por expropiación o el proyecto exige la expropiación de tierras para que sean aptas para desarrollo.
- El diseño de proyecto exige una transferencia a gran escala de los derechos de tierras de la población local, lo cual puede dar lugar al reasentamiento involuntario o incluso voluntario de muchas personas.
- El administrador/inversionista directo no ha llevado a cabo lo siguiente y tampoco lo hará en el futuro:
  - un ejercicio de cartografía participativa con las partes interesadas;
  - una evaluación del impacto en la tenencia de la tierra (posiblemente como parte de una evaluación integral del impacto ambiental y social), o
  - procesos consultivos con la comunidad.

Riesgo moderado

- La superficie abarcada por el proyecto parece exceder lo que razonablemente puede someterse a producción durante la vida del proyecto, suscitando preocupación sobre móviles especulativos.
- El proyecto se realizará en una zona donde los derechos de tierras tienden a no estar documentados o a regirse por el derecho informal y el administrador todavía tiene que realizar un ejercicio de cartografía participativa para identificar a todos los titulares legítimos de derechos.
- Todavía debe concluirse una evaluación independiente del impacto ambiental y social del proyecto propuesto, que comprenda una evaluación de los posibles efectos en la tenencia de la tierra, las cuestiones de género, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental y social revela la probabilidad de efectos negativos importantes en los derechos de tierras, la seguridad alimentaria, las cuestiones de género, los derechos humanos o el medio ambiente si no se revisa el proyecto conforme a lo recomendado por dicha evaluación.

3. Modificar el proyecto para no ocasionar perjuicios

Si la evaluación del impacto revela efectos negativos reales o posibles en los derechos legítimos de tenencia, el proyecto debería volver a configurarse para evitar repercusiones negativas (véase el Capítulo 6). De no ser posible, el inversionista no debería continuar con la inversión, en consonancia con la advertencia de las Directrices de "no ocasionar perjuicios" y "prevenir y afrontar efectos adversos sobre [...] los derechos legítimos de tenencia" (párrs. 3.2 y 12.4; véanse también los Principios, en particular el Principio 10).

En la evaluación del impacto deberían incluirse medidas de mitigación concretas que puedan adoptarse en caso de que el proyecto siga en pie. Tales medidas podrían comprender las siguientes:

- explorar modelos de inversión alternativos que no den lugar a la transferencia de derechos de tierras, como asociaciones con titulares de derechos de tierras locales y contratos con productores en pequeña escala;
- recurrir a una estructura diferente para la adquisición de tierras, como el arrendamiento en lugar de una adquisición directa; incluso los arrendamientos pueden ser problemáticos si su duración se prolonga demasiado o la escala es demasiado grande, por lo que deberían considerarse condiciones más a corto plazo, como ajustes inflacionarios adecuados o cláusulas para una revisión periódica, de modo que puedan debatirse ajustes razonables a las tasas de arrendamiento, entre otras disposiciones;
- evitar el reasentamiento voluntario de personas considerando otras alternativas viables; si no puede evitarse el reasentamiento voluntario, quienes estén de acuerdo en mudarse deberían recibir una indemnización justa de inmediato y contar con un acceso continuado a recursos y medios de vida alternativos;
- reducir la cantidad de terreno que ha de adquirirse para el proyecto o modificar sus límites, a fin de reducir al mínimo las repercusiones en los derechos de tierras;
- garantizar que los miembros de la comunidad sigan teniendo acceso seguro a algunas tierras para poder llevar a cabo una agricultura de subsistencia y otras actividades relacionadas con sus medios de vida. Como se verá en mayor detalle más adelante, los inversionistas deberían evitar el desalojo de las personas del lugar en todos los casos, incluso con una indemnización. Como regla general, los inversionistas deberían tratar de evitar modelos de proyecto que supongan la transferencia de los derechos de tierras de los pequeños agricultores y otras personas del lugar (Oxfam Australia, 2014: 53) o al menos reducir al mínimo el grado en que es preciso realizar tales transferencias. Las Directrices alientan a los gobiernos a:
    - "apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos" (párr. 12.2);
    - fomentar "una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores" (párr. 12.6);
    - "fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar" (párr. 12.6).

Las asociaciones:

El administrador puede trabajar en asociación con los agricultores locales de diversas maneras. Una de ellas es por medio de la agricultura por contrato, a la que a veces se llama sistema de "subcontratación" o "núcleo central". De acuerdo con ese sistema, este suele adquirir una pequeña explotación "núcleo", que está rodeada por una red de pequeños agricultores que venden su producción al administrador. Este último proporciona apoyo técnico, insumos y, tal vez, crédito a los agricultores locales (USAID, 2015c: 39).

Incluso esos acuerdos de asociación pueden tener repercusiones negativas en los derechos de tenencia locales. Por ejemplo, si gracias a un proyecto aumenta el valor de las explotaciones de los pequeños agricultores —quizás porque las parcelas ahora son más productivas o porque se ha reemplazado un cultivo alimentario con un cultivo comercial de gran valor—, los hombres pueden obligar a las mujeres a abandonar las explotaciones que han administrado por décadas. De ese modo, se debilitan los derechos legítimos de tenencia de aquellas mujeres, por lo que puede ser preciso incluir medidas de protección para las mujeres en el sistema de asociación, sobre todo cuando es más probable que las mujeres y los grupos de personas marginadas con inseguridad de acceso vayan perdiendo el acceso a la tierra a medida que esta aumenta su valor. De más está decir que, en todos los casos, estos sistemas deberían basarse en negociaciones y contratos justos y trasparentes con los agricultores. El material de asesoramiento que hay a disposición en relación con los sistemas responsables de subcontratación es abundante y quienes estudian acuerdos semejantes deberían consultarlo (FAO, 2012a)[8].

Otro modo de hacer partícipe en el proyecto a los titulares de derechos de tierras del lugar consiste en otorgarles participaciones de capital en el mismo. Las participaciones de capital deberían sumarse al precio pagado por la tierra en forma de precio de compra o renta del arrendamiento, dado que es probable que los titulares de derechos del lugar precisen un flujo de ingresos para reemplazar los ingresos o la producción que recibían anteriormente gracias a la tierra. Los acuerdos de participación de capital puro, como los modelos de "tierras por capital", son riesgosos, ya que no otorgan garantías de que el proyecto obtendrá buenos resultados y, en efecto, pueden esterilizar las tierras para los usuarios locales durante los períodos de cierre o en que no se utilicen. Incluso es posible que los proyectos que sí obtienen buenos resultados no arrojen un rendimiento tangible de la inversión por muchos años. La mayoría de los titulares de derechos del lugar no tendrán la posibilidad de esperar, por lo que es importante que reciban un flujo de ingresos desde el principio mismo del proyecto.

También puede ser apropiado reducir la superficie de terreno que ha de adquirirse para el proyecto. Hay numerosos ejemplos de inversionistas que no han utilizado todas las tierras asignadas, lo cual ha generado conflictos con la comunidad local. El estudio llevado a cabo en 2014 por la UNCTAD concluyó que los administradores estaban usando menos del 10 por ciento de las tierras asignadas en un cuarto de los casos abarcados por el estudio. Esto se debía a diversos motivos, como la envergadura del proyecto y el tiempo que había estado en pie, una financiación inadecuada o la carencia de un proceso

[8] Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), FAO y FIDA. 2015. UNIDROIT/ FAO/ IFAD Legal Guide on Contract Farming. Roma. Véase: http://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf

adecuado de diligencia debida durante la planificación y la evaluación del proyecto. Cualquiera fuera el motivo, la infrautilización de tierras tiene consecuencias en gran parte negativas para todos los interesados (Mirza *et al.*, 2014: 36–38), ya que despierta sospechas de que se hayan adquirido principalmente por motivos especulativos. Algunos financiadores, como la CFI, no financiarán inversiones especulativas no productivas (CFI, 2014). Este problema puede evitarse o reducirse al mínimo si se garantiza que quienes se ocupan de la planificación del proyecto tengan experiencia, y puedan acceder a los conocimientos locales, para determinar la superficie adecuada de terreno, y que este análisis se lleve a cabo ya sea en una fase de evaluación preliminar o muy temprano en el proceso de diligencia debida. Sin duda, los inversionistas deberían evaluar con cuidado los planes comerciales y la capacidad del administrador de ejecutar el proyecto y deberían estudiar las ventajas de disponer de la tierra en fases en función de los buenos resultados del desarrollo de la parcela inicial (Mirza *et al.*, 2014: 38).

En los casos en que los derechos de tierras se transfieran voluntariamente (como se analiza en el próximo capítulo), los inversionistas deberían asegurarse de que los titulares de derechos de tierras reciban una indemnización justa de inmediato. Por medio del proceso de reconocimiento de derechos se habrá identificado a las partes a las que debería darse una retribución. Entre esas partes se incluyen todos los individuos cuyos derechos, tanto formales como informales, se vean afectados, no solo los titulares de derechos reconocidos formalmente (USAID, 2015b: 36–37, 42).

La estimación del valor y la fijación de los precios:

La estimación del valor de la tierra en muchos entornos rurales de países de bajos ingresos puede plantear numerosos desafíos. El enfoque internacional preponderante supone la determinación de un valor justo de mercado para la tierra, que suele definirse como el precio que un comprador dispuesto a comprar pagará a un vendedor dispuesto a vender. Para los fines de esta guía, bastará decir que puede ser todo un reto estimar el valor justo de mercado en ausencia de un mercado de tierras activo y transparente en el que se lleve un registro exacto de las transacciones de tierras. Puede resultar difícil para todas las partes —inversionistas, administradores, comunidades y gobiernos— calcular el valor justo de mercado de los terrenos rurales. De hecho, los administradores no deberían fiarse si las ofertas del gobierno o las comunidades parecieran ser demasiado bajas. Un precio bajo puede ser atractivo en los albores de un proyecto, especialmente cuando el paquete está vinculado a generosas concesiones impositivas, pero aceptarlo implica un riesgo, dado que la comunidad o el gobierno pueden causar problemas posteriormente, cuando se dan cuenta de que han vendido o arrendado sus tierras por un precio demasiado bajo. Esto es especialmente preocupante cuando se venden tierras y debería desalentarse a los gobiernos para que no adopten un enfoque semejante. Sin embargo, también puede ser un problema grave en el caso del arrendamiento, cuando no se incluyen disposiciones adecuadas para llevar a cabo revisiones periódicas[9].

[9] Varios estudios han documentado que los hombres y las élites locales pueden capturar con facilidad las indemnizaciones monetarias, siendo los jefes los principales beneficiarios. Véase, por ejemplo, King y Bugri, 2013.

Es poco probable que se logre proporcionar a todas las partes afectadas una retribución justa y adecuada si se paga solo lo que el gobierno exige pagar con arreglo a la legislación nacional, por ejemplo, a la ley de expropiaciones (véase más adelante). Como ya se ha explicado, la legislación puede no reconocer los derechos de tenencia informal o no exigir que se dé una retribución a los usuarios estacionales u otros titulares de derechos superpuestos. Además, las mujeres suelen recibir una retribución escasa, si es que la reciben, ya que pueden ser usuarias de la tierra, pero tener derechos frágiles de tenencia. Por ejemplo, es posible que desde siempre las mujeres hayan recolectado productos forestales no madereros de una zona forestal que esté abarcada por un proyecto de inversión. Los inversionistas deben tener especial cuidado en garantizar que se pague de manera apropiada a las mujeres por perder su acceso a esos productos[10].

La expropiación:

Quizás la repercusión negativa más seria en los derechos de tenencia suceda cuando se desaloja, tal vez incluso a la fuerza, a los titulares de derechos del lugar. Normalmente, el desalojo se produce cuando el gobierno recurre a la titularidad subyacente de la propiedad de tierras o a su poder de dominio eminente (al que también se hace referencia como "expropiación") para tomar tierras y ponerlas a disposición de algún uso o beneficio público. Por definición, la expropiación supone que el gobierno no ha obtenido el consentimiento de todas las personas afectadas. Esto resulta especialmente problemático si las personas desplazadas pertenecen a pueblos indígenas que tienen derecho a dar o negar su CLPI (véase el Capítulo 3). Un objetivo de las Normas de desempeño de la CFI consiste en evitar el desalojo forzoso, debido a la gran probabilidad de que suscite repercusiones particularmente negativas en quienes se desaloje (CFI, 2012, Norma 5). En general, en las Directrices no se excluye expresamente la expropiación. Los Estados que las adopten pueden tomar tierras con "finalidad pública", pero al hacerlo deberían definir claramente el concepto de finalidad pública a fin de permitir un análisis judicial (párr. 16.1). Además, "deberían respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, en particular los grupos vulnerables y marginados, adquiriendo los recursos mínimos necesarios y ofreciendo con prontitud una compensación justa de acuerdo con el derecho nacional" (párr. 16.1). En las Directrices se recomienda asimismo a los gobiernos que proporcionen a las personas a las que les hayan quitado sus derechos de tenencia por una finalidad pública legítima "una valoración justa y una indemnización rápida, de acuerdo con la legislación nacional" (párr. 16.3).

No obstante, los inversionistas responsables que intenten reducir los riesgos al mínimo deberían evitar proyectos que exijan el desalojo y el reasentamiento involuntario, incluso si el desalojo fuera legal con arreglo al derecho nacional. Algunos inversionistas, como el Africa Agriculture Trade and Investment Fund (AATIF, Fondo africano de inversión y comercio agrícolas) han adoptado una política de este tipo.

[10] Existe una gran cantidad de material sobre el tema de la estimación del valor de la tierra. Véase Tenga *et al.*, 2012.

De hecho, una estrategia importante de mitigación del riesgo consiste en evitar reasentamientos de cualquier tipo. Incluso el reasentamiento voluntario presenta numerosas dificultades y es difícil llevarlo a cabo de un modo que sea satisfactorio para quienes se obliga a desplazarse (Mirza *et al.*, 2014: 39–40).

Si bien los inversionistas deberían evitar situaciones que exijan una expropiación por parte del gobierno, pueden aplicar esta norma de indemnización a las negociaciones que lleven a cabo con los titulares de derechos que han convenido en transferir sus derechos al inversionista u administrador. En muchos casos, las retribuciones por la transferencia de derechos deberían consistir en algo más que efectivo; el suministro de tierras alternativas u otra retribución de tipo no monetario puede ser fundamental para no ocasionar perjuicios. Además, una "indemnización justa" va más allá del valor razonable de la tierra. También debería cubrir pérdidas por perjuicios sociales y ambientales, entre otras, como los costos de reasentamiento y nueva vivienda y los cambios de empleo o medios de vida (FAO, 2008). De todos modos, no existe una fórmula única aplicable a todos los casos, ya que cada circunstancia es diferente. Los individuos que reciben una retribución con arreglo a acuerdos de transferencias de derechos o una indemnización por la expropiación de sus derechos no deberían estar en peores condiciones de las que estaban antes del proyecto y, en la práctica, debería haber mejorado su situación.

Las cuestiones relativas al patrimonio:

Los inversionistas pueden enfrentarse a desafíos sin igual si, en los terrenos que requiere el proyecto, alguna vez se hubiera producido el desalojo involuntario de las personas del lugar mucho antes —incluso muchos años antes— de que se estudiara la posibilidad de realizar la inversión actual. Por ejemplo, puede haberse obligado a las personas a abandonar las tierras adquiridas por el gobierno por medio de un proceso de expropiación. Es posible que se haya indemnizado a las personas como se debe o no. Las tierras pueden haberse transferido a una tercera parte algunos años después y, solo entonces, haberse puesto a disposición del proyecto que está estudiando el inversionista. Podría haber reclamaciones en curso originadas por el acaparamiento de tierras del gobierno. ¿Qué debería hacer el inversionista en una situación semejante? En tales casos, los inversionistas deberían volver a considerar seriamente la viabilidad de la inversión propuesta (Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013: Principio 2.3). Puede ser mejor no llevar adelante la inversión, ya que el proyecto puede ser tan insostenible como inaceptable desde el punto de vista social (AFD, 2014: 37). Como mínimo, como condición para realizar la inversión, el inversionista podría insistir en que el administrador adoptara medidas para compensar lo sucedido o resolviera de alguna otra manera esas reclamaciones en curso. Los inversionistas deben empezar por determinar la forma en que el vendedor/arrendador (que podría ser el gobierno o una parte a quien el gobierno haya transferido las tierras) adquirió las tierras en primer lugar.

Determinar los derechos, evaluar las repercusiones y aplicar medidas de mitigación van de la mano con la realización de una consulta eficaz con las comunidades donde se llevará a cabo el proyecto, lo cual constituye el tema del próximo capítulo.

RECUADRO 5
Lista de comprobación relativa a la gestión del riesgo de los derechos de tenencia

Las inversiones agrícolas pueden generar valor para todas las partes afectadas, pero siempre existe el riesgo de que perjudiquen a quienes poseen derechos legítimos de tenencia. En los casos más extremos, el perjuicio financiero puede alcanzar los millones de dólares. Los derechos legítimos de tenencia comprenden tanto los derechos formales y documentados como los derechos informales que, normalmente, no están documentados. Entre las personas que gozan de una tenencia legítima suele haber personas con derechos superpuestos o estacionales, como los derechos que poseen los pastores. Debe prestarse especial atención a los derechos de las mujeres.

- ✓ En la fase de diseño de proyecto, estudie modelos de proyecto que no supongan la transferencia de derechos de tierras de pequeños agricultores y otras personas del lugar o, al menos, reduzca al mínimo el grado en que sea preciso hacer transferencias de ese tipo. En todos los casos, evite realizar proyectos que exijan la expropiación y el desalojo. Una estrategia importante de mitigación del riesgo consiste en evitar reasentamientos de todo tipo, ya sean voluntarios o involuntarios.
- ✓ Identifique y reconozca todos los derechos de tierras:
  - realice consultas con expertos acerca de las prácticas y costumbres locales y nacionales relacionadas con la tierra;
  - reúnase con funcionarios gubernamentales y examine los registros de tierras del gobierno;
  - dé inicio a consultas con la comunidad en una fase muy temprana, garantizando la representación de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables (véase el Capítulo 3);
  - lleve a cabo un ejercicio de cartografía participativa en que la comunidad preste asistencia para identificar a todos los titulares de derechos de tierras locales y los usos que se les da a estas y para cartografiarlos.
- ✓ Durante el proceso de diligencia debida, encargue o exija la realización de una evaluación del impacto ambiental y social con miras a determinar los posibles efectos que el proyecto pudiera tener en los derechos de tenencia identificados en el ejercicio de cartografía participativa y en el medio ambiente, las cuestiones de género, la seguridad alimentaria y los derechos humanos (véase el Capítulo 6). También deberían recomendarse maneras de mitigar las repercusiones negativas.
- ✓ Si la evaluación del impacto ambiental y social revelara efectos negativos posibles o efectivos en los derechos legítimos de tenencia, intente volver a configurar el proyecto a fin de evitarlos. Para ello, existen una serie de medidas que pueden resultar adecuadas, según el caso, como:
  - explorar modelos alternativos de inversión que no den lugar a una transferencia de derechos de tierras a gran escala, como asociaciones con titulares de derechos de tierras locales y contratos con productores en pequeña escala;
  - recurrir a una estructura diferente para la adquisición de tierras, como el arrendamiento en condiciones adecuadas, por ejemplo, con revisiones periódicas de la renta, en lugar de una adquisición directa, o un arrendamiento que tenga una duración más breve;
  - evitar el reasentamiento de personas estudiando alternativas viables, aunque si no pudiera evitarse el reasentamiento voluntario, las personas reasentadas deberían recibir una indemnización adecuada de inmediato y gozar de un acceso continuado a recursos y medios de vida alternativos;
  - reducir la cantidad de terreno que ha de adquirirse para el proyecto, o modificar sus límites, a fin de reducir al mínimo las repercusiones;
  - permitir a los miembros de la comunidad que sigan utilizando al menos una parte de las tierras para destinarlas a agricultura de subsistencia.
- ✓ Si no hay modo de evitar repercusiones negativas en los derechos de tenencia locales, no siga adelante con la inversión.

3

Consultas, participación y negociaciones

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

3. Consultas, participación y negociaciones

A. ¿Qué establecen las Directrices?

Las Directrices promueven un amplio empleo de consultas con todas las personas afectadas por la inversión propuesta y su participación. La "consulta" y la "participación" se definen como sigue:

> *Establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones (3B6).*

En las Directrices se insta a los gobiernos y otras partes (también a los inversionistas) a que mantengan consultas eficaces con todas las partes interesadas, en particular con "los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas" (párr. 7.3)[11]. Debe prestarse especial atención a los pueblos indígenas, dado que para poder proceder con proyectos de inversión que afecten sus derechos de tenencia deberá obtenerse su CLPI (párr. 9.9). También otras comunidades tienen derecho a la consulta y la participación (párr. 12.7).

B. ¿Cuáles son los riesgos?

Es probable que los proyectos que no incluyan procesos adecuados de consulta y participación incurran en costos notablemente mayores que aquellos que lo hacen (Munden Project, 2014). Esto se debe a que una consulta eficaz está inextricablemente interrelacionada con el proceso para reconocer y evitar perjudicar los derechos legítimos

[11] Véanse también, en las Directrices, el párr. 8.6, en el que se solicita se realicen consultas con "toda persona que pudiese verse afectada" por las políticas que afectan los derechos de tenencia, y el párr. 9.9, en el que se estipula la consulta con las comunidades indígenas y otras comunidades con derechos consuetudinarios de tenencia.

de tenencia, como ya se ha visto. También está vinculada con evitar perjudicar la seguridad alimentaria, el medio ambiente y los derechos humanos, como se observa en el Capítulo 6.

Sin un proceso adecuado de consulta, participación y negociación, resulta difícil, por no decir imposible, lo siguiente:

- reconocer adecuadamente los derechos legítimos de tenencia, en especial los derechos consuetudinarios;
- evaluar con precisión y exhaustividad las repercusiones de la inversión propuesta en los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente;
- saber si todos los titulares legítimos de derechos han participado en todos los acuerdos necesarios de transferencia de derechos de tierras y han dado su consentimiento a los mismos;
- sentar bases apropiadas a favor de una relación productiva y constante con la comunidad por toda la duración del proyecto (USAID, 2015b: 13–14).

Quienes pongan mala voluntad porque no fueron consultados pueden demorar o frenar un proyecto con protestas u otras tácticas. Por tanto, invertir en un proceso sólido de consulta tiene sentido desde el punto de vista financiero a pesar de los costos iniciales que supone. Tales costos deberían verse como una parte normal de todo análisis eficaz de diligencia debida. Y es probable que el costo de las consultas sea mucho menor que los gastos que pudieran surgir de la demora causada por los conflictos en torno a los derechos de la tierra que podrían evitarse de interactuar con eficacia con las personas afectadas (USAID, 2015b: 22, 27). Además, es poco probable que se certifiquen los proyectos para los que es importante obtener un cierto tipo de certificación de "sostenibilidad" si no logran realizarse consultas eficaces con todas las partes interesadas por toda la duración de la inversión (Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013: principios 1.1, 2.3 y 6.3; Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013: Criterio 2b).

RECUADRO 6
Factores de riesgo en relación con la consulta y la negociación

Alto riesgo

- El administrador no llevará a cabo un proceso de consulta y participación inclusivo y adecuado desde el punto de vista cultural con todas las partes afectadas en la comunidad.
- Las comunidades indígenas no han dado su CLPI.

Riesgo moderado

- Todavía no se ha hecho partícipe a la comunidad local en la fase de planificación del proyecto.
- Las partes interesadas afectadas todavía no han participado en un proceso de consulta eficaz, trasparente y adecuado desde el punto de vista cultural.
- Durante las consultas no se ha revelado toda la información pertinente relativa al proyecto.
- No ha concluido la redacción de un acuerdo escrito exhaustivo donde se establezcan las condiciones de toda transferencia de derechos legítimos de tierras, tanto formales como informales.
- Hay comunidades indígenas que residen en el lugar de emplazamiento del proyecto o en sus inmediaciones.
- Solo se ha obtenido el consentimiento de las autoridades tradicionales.

C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

¿Cómo se lleva a cabo un proceso eficaz de consulta y negociación? En el contexto de las Directrices, a continuación se describen los enfoques básicos que deberían utilizarse:

1. Todas las partes afectadas de la comunidad están suficientemente informadas del proyecto y tienen la oportunidad de representar sus intereses.
2. El proceso incluye a todas las partes afectadas de manera significativa.
3. Existe un acuerdo al que todas o casi todas las partes afectadas prestan apoyo (o, al menos, no se oponen). (Es probable que incluso los mejores proyectos tengan algún tipo de oposición.)

Es prudente dedicar tiempo y recursos considerables a establecer una relación con las comunidades locales, con miras a lograr estos objetivos (Munden Project, 2014: 3–4).

1. Cuándo participar

Las consultas deberían comenzar en una fase temprana del proceso de diligencia debida y planificación del proyecto y seguir durante todas las fases de desarrollo del concepto, negociación de las condiciones y funcionamiento del proyecto. En la mayoría de los casos, las consultas deberían estar vinculadas con la evaluación del impacto ambiental y social a fin de que la comunidad participe de ese ejercicio. Para que tengan sentido, las consultas deberían llevarse adelante a un ritmo que resulte cómodo para la comunidad y comenzar mucho antes de que haya finalizado la redacción del contrato (AFD, 2014: 26). El administrador debería seguir interactuando con la comunidad por toda la duración del proyecto conforme a un plan de participación y consulta con las partes interesadas.

2. Con quiénes participar

En las Directrices se solicita la realización de consultas con todas las partes interesadas afectadas, así como la participación de estas (párr. 9.7). En el capítulo anterior estudiamos la identificación de las personas con derechos legítimos de tenencia y las repercusiones que en ellas podría tener el proyecto. En el proceso de consulta debería incluirse a todas las partes, no solo a las que cuentan con derechos formales (Smaller *et al.*, 2014: 14). Por consiguiente, si bien cada situación es distinta, normalmente la lista de partes afectadas identificadas en las fases de reconocimiento de los derechos y evaluación del impacto debería incluir los siguientes segmentos de la comunidad: autoridades locales, regionales y nacionales; dirigentes locales respetados (a menudo autoridades tradicionales); quienes posean títulos formales de tierras; quienes posean derechos de uso de la tierra informales o consuetudinarios; mujeres; jóvenes; usuarios no residentes, como grupos pastorales; arrendatarios, y ancianos (USAID, 2015b: 14, 21). Los inversionistas que tengan la intención de participar en debates con las comunidades locales primero deberían determinar si precisan de la aprobación del gobierno para hacerlo. Realizar consultas realmente inclusivas es difícil. En muchas situaciones puede haber tensión entre mantener el respeto por las instituciones y normas consuetudinarias y poder alcanzar a quienes la comunidad mayoritaria no considera pertinentes.

Esto no quiere decir que deberían excluirse los grupos marginados, al contrario, más bien observamos que incluirlos puede plantear numerosos desafíos, pero es de todos modos necesario y, por tanto, deberían asignarse recursos a esta tarea. Existen muchos recursos disponibles donde puede encontrarse orientación útil (CFI, 2007). Como regla general, las consultas no deberían limitarse a los dirigentes tradicionales/locales que pueden, en un sentido, "representar" a la comunidad más general, pero que también tienen sus propios intereses y pueden utilizar su posición de liderazgo para beneficio propio.

RECUADRO 7
Planes para la participación comunitaria

Fuente: Smaller *et al.,* 2014: 14.

De acuerdo con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas, el proceso de consulta, participación y negociación debería llevarse adelante como parte de un plan para la participación comunitaria que la comunidad haya suscrito al inicio. Un plan semejante, que debería constituir una "hoja de ruta" para el acuerdo y describir detalladamente cada paso del proceso, debería incluir:

1. un plan inclusivo con líneas claras de responsabilización y rendición de cuentas;
2. consultas con las comunidades y los individuos afectados antes de que se finalice la redacción del contrato;
3. la divulgación de la información relativa al proyecto y sus repercusiones como parte de una iniciativa significativa para hacer partícipe a la comunidad;
4. conocimiento del historial de todas las iniciativas previas de participación que cualquiera de las partes haya llevado a cabo con la comunidad local en relación con el proyecto de inversión;
5. planes para la participación comunitaria armonizados que, como mínimo, cumplan con los requisitos establecidos por las normas nacionales e internacionales. Por ejemplo, podría ser preciso obtener el CLPI de las personas que podrían verse afectadas o realizar consultas con ellas.

3. Cómo realizar consultas

En las consultas deberán tomarse en cuenta los intereses concretos de cada grupo (AFD, 2014: 62). Hay numerosas estrategias y técnicas que pueden utilizarse para lograrlo; el mejor enfoque dependerá de cada situación particular. No obstante, todas las consultas deberían ser voluntarias, honestas, inclusivas, garantizar la participación de la mujer y dar la posibilidad a las personas consultadas de que expresen sus opiniones de manera significativa. El enfoque debería garantizar que se logre una comprensión clara y recíproca de lo que es la tenencia. Otros factores que han de tomarse en cuenta son los siguientes:

El lugar. Las consultas deberían ser convenientes y accesibles para todos, lo cual normalmente exige relacionarse con las personas directamente donde viven o trabajan. Esto es fundamental para garantizar la participación de la mujer.

Debería darse buena publicidad a las reuniones. Las personas necesitan estar al tanto de las reuniones, por lo que es importante recurrir a distintos canales de comunicación. Puede ser preciso adaptar los avisos de acuerdo con los lugares, las actividades y las restricciones de los diversos grupos. Por ejemplo, es posible que en algunos casos las mujeres no pueden dejar las inmediaciones de sus hogares, por lo cual puede que no vean los avisos puestos en las zonas centrales de la aldea o en la oficina de catastro de distrito.

Ser adecuadas desde el punto de vista cultural. Las consultas deben ser adecuadas desde el punto de vista cultural y tomar en consideración factores tales como el idioma, las costumbres locales relativas a la toma de decisiones y las cuestiones de género. Es posible que los distintos grupos dentro de la comunidad, como las mujeres y los grupos pastorales, exijan distintas formas de interactuar en cuanto al estilo o la elección de los momentos oportunos (AFD, 2014: 26)[12].

Incluir a todos los grupos de partes interesadas. Todos los grupos afectados deben tener la oportunidad de participar de modo significativo. Para lograrlo, puede ser útil recurrir a uno o más mediadores, como ONG u organizaciones de la sociedad civil locales en las que confían los diversos grupos de la comunidad. Resultará útil que algunos de esos mediadores sean mujeres.

Libres de represalias. En algunos entornos, las personas pueden ser reacias a expresar sus opiniones ante la presencia de dirigentes tradicionales, el gobierno u oficiales militares o de policía por temor a represalias. Puede ser necesario celebrar reuniones sin la presencia de funcionarios gubernamentales y autoridades locales, así como proteger a los miembros de la comunidad registrando sus opiniones en anonimato.

Respetar las decisiones de la comunidad. Si se quiere que las consultas tengan sentido, estas deben respetar las decisiones de la comunidad incluso si los resultados no son de agrado para el inversionista u administrador.

Participar en múltiples consultas con el tiempo. Normalmente, una participación eficaz solo puede conseguirse por una serie de consultas que pueden extenderse por muchos meses o incluso años. Es mejor mantener una política de puertas abiertas a fin de facilitar una comunicación constante incluso tras el cierre del proyecto[13].

El contenido de las consultas debería comunicar a las personas toda la información pertinente relativa al proyecto. Como se explica en mayor detalle en el Capítulo 5, los inversionistas deberían insistir en que los administradores divulguen toda la información esencial relacionada con el proyecto como parte del proceso de consulta. Este nivel de transparencia debería mantenerse por toda la duración del proyecto, ya que una comunicación continua con las comunidades locales puede ayudar a garantizar una relación armoniosa y permitir que la comunidad supervise si el administrador del proyecto cumple con los compromisos contractuales o no.

De más está decir que las consultas suelen conducir a verdaderas negociaciones con los titulares de derechos de tenencia. Una negociación eficaz debería regirse por los mismos principios y prácticas que se aplican a las consultas, en particular por estrategias que garanticen que se escuchen las voces de los grupos más vulnerables y marginados. El proceso de identificación de los titulares de derechos debería dejar claro quiénes tienen la autoridad para realizar transacciones que afecten los derechos de uso de la tierra. Con frecuencia, las comunidades locales pueden no gozar de derechos de tenencia que exijan que se las incluya como partes de todo contrato relacionado con la transacción de terrenos, aunque de todas formas siguen siendo partes interesadas importantes. Si se pretende llevar adelante el proyecto sin problemas, es fundamental no solo consultar con la comunidad más

[12] Para un tratamiento exhaustivo de las estrategias que incluyen a las mujeres, véase Knight *et al.*, 2012.

[13] Gran parte de la lista precedente proviene de USAID, 2015: 28–29.

en general, sino también obtener su cooperación y consentimiento. Las comunidades deben reconocerse como partes del acuerdo, incluso si el derecho formal no les otorga tal estatus.

En la mayoría de los casos, los administradores deberían firmar con la comunidad acuerdos escritos en los que se establezcan claramente las expectativas, los derechos y las obligaciones de todas las partes. Esto debería hacerse incluso cuando no haga falta o la ley no exija un acuerdo semejante para transferir derechos de tenencia. Puede elaborarse un acuerdo de este tipo a partir del plan para las consultas que se ha descrito anteriormente. Muchas comunidades no tendrán la experiencia para negociar a nombre propio con eficacia. Puede ser recomendable que el inversionista u administrador ayude a la comunidad a tener acceso a representantes jurídicos competentes, de ser posible, a través de un programa de asistencia letrada u otro acuerdo donde el inversionista no indemnice directamente a la persona o parte que asesora a la comunidad. (Un administrador podría pagar por la representación de la comunidad, pero esto puede verse como una forma de generar un conflicto de intereses si la lealtad del representante está dividida entre la comunidad y quienquiera esté pagando sus honorarios.) Cuando resulta difícil o inapropiado que un administrador encuentre y apruebe a un abogado u otro representante para la comunidad, a menudo pueden prestar asistencia ONG que sean fiables a nivel local.

4. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

En las Directrices se establece que toda inversión que afecte la tierra o los recursos de los pueblos indígenas no debería llevarse adelante sin el CLPI de quienes se vean afectados por la inversión o el proyecto propuestos. Esto otorga a las comunidades indígenas la posibilidad de vetar un proyecto que se esté ejecutando en su territorio, es decir, que tengan derecho a decir no. Esta facultad puede extenderse por toda la duración del proyecto si el carácter o el alcance de la inversión cambiaran con el tiempo.

Se ha escrito mucho material en relación con el CLPI (FAO, 2014b) y una descripción detallada del mismo va más allá del ámbito temático del presente documento. El derecho de los pueblos indígenas al CLPI deriva del Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En la presente guía se utiliza la descripción de CLPI que figura en la guía titulada *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras* (FAO, 2014b):

> *[El] CLPI debe considerarse como un derecho colectivo de los pueblos indígenas a adoptar decisiones por medio de sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole y a otorgar o negar su consentimiento antes de que el gobierno, la industria u otra parte externa aprueben cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, los territorios y los recursos que poseen, ocupan o de otro modo utilizan de forma consuetudinaria (FAO, 2014b: 4).*

Resulta de utilidad estudiar más detenidamente cada uno de los cuatro elementos que conforman el CLPI, como se detallan en FAO, 2014b:

Consentimiento. Las personas están de acuerdo con la actividad que se llevará a cabo en sus tierras. El derecho al consentimiento comprende el derecho a decir que no al proyecto o a dar el consentimiento únicamente si se cumplen ciertas condiciones.

Libre. Quienes decidan si dar su consentimiento a un proyecto o no deberían hacerlo sin ningún tipo de "coerción, intimidación ni manipulación".

Previo. El consentimiento debe obtenerse con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de las actividades del proyecto. En el calendario debe darse el tiempo suficiente para la realización de consultas adecuadas desde el punto de vista cultural y la terminación de los procesos locales de adopción de decisiones.

Informado. Las personas reciben toda la información pertinente en relación con el proyecto. La información que se suministra debe ser "objetiva, precisa y [facilitarse] de una manera o una forma comprensible para" quienes la reciban.

Aquí, nuevamente, un factor importante consiste en saber de quién obtener el consentimiento. La comunidad debería decidir cómo desea que se la represente y quién ha de representarla. La decisión será distinta de un lugar a otro, según las costumbres locales. Puede ser preciso que los inversionistas insistan en que los administradores hagan todo lo posible para garantizar que se oigan las voces de las mujeres, los trabajadores, las personas sin tierras y otros que tal vez no puedan participar. En última instancia, son las personas del lugar, en particular los usuarios reales de la tierra y los propietarios consuetudinarios que se vean afectados más directamente por el proyecto propuesto quienes deben dar o denegar su consentimiento (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013: 13).

Además, el CLPI es mucho más que un proceso que conduce a una única decisión. Es un proceso continuo e iterativo que exige una comunicación constante. Para un tratamiento exhaustivo del CLPI, consúltese la guía de la FAO titulada *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras* (FAO, 2014b).

En las Directrices (párr. 9.9) se solicita el CLPI de forma explícita únicamente en los casos que interesan a los pueblos indígenas y que se apliquen los principios de consulta y participación en los casos de las demás comunidades. Esos principios figuran en el párr. 3B.6 del siguiente modo: "establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones". El enfoque de gestión del riesgo más prudente para los inversionistas consiste en adoptar medidas adecuadas, ya sea insistir en el CLPI o en la aplicación de los principios de consulta y participación, en cualquier situación en que el inversionista necesite utilizar tierras donde haya una población local que viva y trabaje.

De hecho, a veces se exige el CLPI. Por ejemplo, la Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles exige el CLPI en todos los casos como condición para la certificación (Criterio 12b y 11–12). Del mismo modo, la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible exige el CLPI en los casos en que el empleo de tierras para producir aceite de palma reducirá los derechos formales o informales de otros usuarios de la tierra (Principio 2.3). Además, algunas empresas multinacionales de gran envergadura, como Coca-Cola, PepsiCo y Nestlé, exigen el CLPI en todas las adquisiciones de tierras a lo largo de sus cadenas de suministro, incluso cuando no interesan a pueblos indígenas. En efecto, a veces puede resultar difícil determinar si una comunidad particular es "indígena". No existe una definición del concepto que se haya acordado a nivel mundial. En distintos países se utilizan distintos términos: aborígenes, tribus de montañas, primeras naciones, etc. (CFI, 2012; Norma de Desempeño 7, párrs. 4 y 5). En algunos países, las comunidades pueden

verse como indígenas, pero las autoridades gubernamentales pueden no reconocerlas como tales. A veces la CFI (y los grandes bancos privados que aplican paralelamente los Principios del Ecuador) exigen que sus clientes contraten a expertos para determinar si un grupo particular puede calificarse como indígena (CFI, 2012: Norma de Desempeño 7, párr. 7). Puede estar en el mejor interés tanto de los inversionistas como de las comunidades locales exigir el CLPI sin excepción y en especial en proyectos de menor envergadura, a fin de obtener beneficios a largo plazo de una buena relación con la comunidad local y evitar la ambigüedad y los costos conexos que supone determinar si un grupo en particular es indígena o no.

En definitiva, los inversionistas que aplican las Directrices y deciden financiar solo proyectos que respeten y no perjudiquen los derechos legítimos de tenencia deberían insistir en que se lleve a cabo un proceso sólido de consulta y participación con todas las comunidades afectadas. Deberían estudiar seriamente la posibilidad de insistir en que ningún proyecto debería ponerse en marcha sin el CLPI de todas las comunidades con derechos legítimos de tenencia de la tierra.

RECUADRO 8
Lista de comprobación relativa a las consultas y negociaciones

Es probable que los proyectos que no incluyan una consulta apropiada y la participación y la aprobación de las personas del lugar incurran en costos notablemente mayores que los que lo hacen, porque resulta difícil, por no decir imposible, identificar y reconocer los derechos de tenencia, evaluar las repercusiones y establecer una relación productiva y constante con la comunidad local. Las consultas deberían constituir una parte inherente de la evaluación del impacto ambiental y social.

- ✓ Consultar a un experto local que esté familiarizado con las costumbres y la cultura de la comunidad con la que tratará el inversionista.
- ✓ Elaborar un plan para la participación comunitaria que oriente el proceso.
- ✓ Comenzar a realizar consultas en una fase temprana de la fase de planificación del proyecto y seguir durante la fase de diligencia debida, la negociación de las condiciones y el funcionamiento del proyecto.
- ✓ Emplear los resultados del ejercicio de cartografía participativa identificado en el Capítulo 2, garantizar que se consulte a todas las partes interesadas afectadas, no solo a aquellas con derechos formales de tierras.
- ✓ Diseñar y planificar las consultas de modo que se tomen en cuenta las costumbres, la cultura, el idioma, las prácticas de adopción de decisiones y los intereses del grupo. Estas deberían ser voluntarias, inclusivas, honestas, colaborativas, estar basadas en información compartida y dar la posibilidad a todos de expresar sus opiniones de manera significativa.
- ✓ Reconocer que los distintos grupos que pertenecen a la comunidad, como las mujeres y los grupos pastorales, puedan exigir distintas formas de interactuar en cuanto al estilo o la elección del momento o lugar, y adoptar medidas que garanticen la participación de estos grupos.
- ✓ Proporcionar a la comunidad toda la información pertinente en un formato que sea adecuado desde el punto de vista cultural.
- ✓ Participar en múltiples sesiones de consulta con el tiempo y seguir haciéndolo por toda la duración del proyecto.
- ✓ Elaborar un registro de toda decisión que se haya adoptado durante las consultas.
- ✓ Si la inversión afecta la tierra o los recursos de los pueblos indígenas, garantizar que el proyecto no siga adelante sin su CLPI. El derecho al consentimiento comprende el derecho a decir que no al proyecto o a dar el consentimiento únicamente si se cumplen ciertas condiciones.
- ✓ Pensar en la posibilidad de adoptar una política que exija el CLPI en todos los casos con el propósito de obtener los beneficios a largo plazo que supone tener una buena relación con la comunidad local.

4

Las reclamaciones y la solución de controversias

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

4. Las reclamaciones y la solución de controversias

A. ¿Qué establecen las Directrices?

En las Directrices se reconoce que los gobiernos tienen la responsabilidad principal de elaborar y poner en funcionamiento mecanismos para resolver controversias en torno a los derechos de tenencia. Se aconseja a los gobiernos:

> *[...] proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles (párr. 3.1.4). [Se solicita a los gobiernos que proporcionen] "medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones" (párrs. 4.9 y 21.1).*

Tales mecanismos deberían ser "accesibles para todos —mujeres y hombres— en cuanto a su localización física, los idiomas utilizados y los procedimientos" (párr. 21.1).

En las Directrices también se otorga una función al sector privado:

> *Las empresas deberían establecer mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación a nivel operativo, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia (párr. 3.2).*

B. ¿Cuáles son los riesgos?

Las demandas y reclamaciones no resueltas pueden debilitar la inversión o cargarla de costos adicionales asociados justamente a hacer frente a las demandas de quienes creen haber sido perjudicados. Las demandas que terminan en los tribunales pueden causar notables demoras. Un estudio reciente de la UNCTAD que interesó a 39 inversiones agrícolas a gran escala llegó a la conclusión de que las reclamaciones y controversias que resultaban de un acceso reducido a la tierra eran las que se citaban con más frecuencia como repercusiones negativas de esas inversiones (Mirza *et al.*, 2014: 25).

Este riesgo deriva de dos situaciones relacionadas. Una supone controversias preexistentes en torno a la tierra u otros recursos que se ven o se verán afectados por el proyecto. Los inversionistas podrían esperar que las instituciones gubernamentales resolvieran las controversias de ese tipo. No obstante, en la práctica, en numerosos países quienes presentan reclamaciones se enfrentan a barreras importantes para acceder a la justicia, como la ausencia de procesos judiciales que sean fiables, accesibles, veloces e imparciales (Munden Project, 2012: 7; ACNUDH, 2011: 29–31). Tales conflictos sin resolver pueden poner en riesgo al proyecto incluso cuando el inversionista u administrador no haya tenido nada que ver con la controversia.

La segunda tiene que ver con reclamaciones o controversias que también pueden surgir del proyecto mismo. En tales casos, el inversionista u administrador tendrá una obligación mucho más directa para hacer frente a la reclamación o encontrar la manera de resolver la controversia.

Ambos casos presentan riesgos financieros sustanciales para los inversionistas. En algunos casos extremos, los conflictos que interesan a la tierra han costado cientos de millones de dólares al año por obstrucciones a proyectos en los sectores minero y extractivo (Franks *et al.*, 2014). No cabe duda de las posibles pérdidas significativas a las que se enfrentan también quienes trabajan en el sector agrícola.

Los conflictos en torno a la tierra que queden sin resolver también pueden impedir que los proyectos agrícolas obtengan valiosas certificaciones de sostenibilidad o el financiamiento de deudas. Los proyectos no pueden obtener la certificación de la Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles si existen controversias sin resolver en torno a la tierra en que se está cultivando la materia prima o produciendo el biocombustible (Principio 12.1). La Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible cuenta con una disposición similar (Principio 2.2). En el Principio 6 de los Principios del Ecuador se exige que los prestatarios establezcan mecanismos de reclamación en algunas circunstancias.

C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Si bien en las Directrices se observa que los gobiernos deberían resolver las controversias, el sistema jurídico formal de muchos países no funciona muy bien. Puede llevar años o incluso décadas para que los casos relacionados con la tierra se resuelvan en los tribunales. De más está decir que las empresas privadas no pueden establecer procesos que reemplacen el sistema jurídico formal, pero los inversionistas deberían esperar que los administradores estén preparados para trabajar con la comunidad a fin de garantizar la existencia de un procedimiento de solución de controversias o reclamaciones adecuado para las partes afectadas que complemente los procesos más formales. Al hacerlo, se reducirán mucho los riesgos asociados con la existencia de reclamaciones relacionadas con la tenencia. En los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos se solicita expresamente a las empresas que establezcan o participen en "mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas" (Principio 29). En el Principio 9 figuran disposiciones similares (FAO, 2014c).

En algunas circunstancias, será preciso establecer mecanismos de reclamación. Por ejemplo, como condición de la certificación, la Mesa redonda sobre el aceite de

palma sostenible exige que exista "un sistema mutuamente acordado y documentado para manejar las quejas y reclamos, el cual es aceptado y aplicado por todas las partes" (Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013: Principio 6.3).

¿Cuáles son las características de los mecanismos eficaces de reclamación y solución de controversias? Existe una gran cantidad de material a disposición que los lectores pueden consultar para obtener orientaciones detalladas sobre el tema (Véase la Nota de buenas prácticas, CFI, 2009). Los inversionistas o los administradores del proyecto deberían buscar asesoramiento de expertos y organizaciones con competencias especializadas a nivel local para diseñar un mecanismo que sea adecuado para un determinado entorno. En términos generales, tales mecanismos deberían integrar las características que constituyen un rasgo distintivo de los buenos procesos de consulta: es decir, deberían diseñarse con la comunidad y ser transparentes y apropiados desde el punto de vista cultural. El mecanismo debería permitir que las comunidades presenten sus reclamaciones e inquietudes de un modo que permita una solución justa y veloz (Smaller *et al.*, 2014: 2). Un árbitro neutral debería tener el poder último para decidir sobre las reclamaciones que las partes no puedan resolver a través de la consulta y la negociación. Las ONG en que confíe la comunidad local que tomen en cuenta las cuestiones de género pueden prestar asistencia en la solución de controversias, en especial en los lugares donde los procesos tradicionales tienden a poner a las mujeres y los grupos marginados en condición de desventaja[14].

Estos mecanismos deberían surgir de un proceso extensivo de consultas con la comunidad. Durante el mismo, los administradores pueden aprender la manera en que la comunidad resuelve las reclamaciones y participa en debates que conducen a un acuerdo sobre algún mecanismo idóneo para esa comunidad y ese proyecto. Los inversionistas que deseen reducir sus riesgos al mínimo y obrar en consonancia con las Directrices deberían aprobar y aplicar una política que exija la justa resolución de toda controversia relacionada con la tierra u otras cuestiones, y emplear un proceso de reclamación que tome en cuenta las cuestiones culturales con el que todas las partes interesadas estén de acuerdo (Oxfam Australia, 2014: 53).

RECUADRO 9
Lista de comprobación relativa a las reclamaciones y la solución de controversias

Las demandas y reclamaciones que queden sin resolver pueden debilitar el proyecto o cargarlo de costos adicionales asociados con la gestión de las demandas de quienes creen haber sido perjudicados.

- ✓ Uno de los temas que debería debatirse con la comunidad en el proceso de consulta debería ser el establecimiento de un procedimiento adecuado de resolución de controversias y reclamaciones por vía no judicial. La comunidad y el inversionista deberían definir este procedimiento conjuntamente.
- ✓ En muchos casos puede ser necesario consultar a un experto para que preste asistencia en el diseño del proceso.
- ✓ Al igual que con los procesos eficaces de consulta, el mecanismo de reclamación debería ser compatible con las costumbres, la cultura, el idioma, las prácticas de adopción de decisiones y los intereses de los miembros de la comunidad, en particular de las mujeres.
- ✓ El mecanismo debería conducir a una solución justa e inmediata de las reclamaciones y las controversias.

[14] Para obtener una lista exhaustiva de los rasgos que caracterizan a los mecanismos eficaces de reclamación por vía no jurídica, véase ACNUDH, 2011: Principio 31.

5

Seguimiento de las inversiones

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

5. Seguimiento de las inversiones

A. ¿Qué establecen las Directrices?

En diversas secciones de las Directrices se hace hincapié en la importancia de la transparencia y de evitar la corrupción de todas las partes a las que interesan o afectan las inversiones en tierras. Por ejemplo:

Los Estados deberían tratar de eliminar la corrupción, en particular aumentando la transparencia, sometiendo a los responsables de la toma de decisiones a la obligación de rendir cuentas, y asegurando que las decisiones, producto de un proceso imparcial, sean puestas en práctica sin demora (párr. 10.5).

Los Estados y otros actores deberían velar por que la información sobre las transacciones y los valores de mercado sea transparente y tenga amplia difusión, si bien con restricciones de privacidad (párr. 11.4).

Los actores estatales y no estatales deberían respetar las normas éticas aplicables. Deberían divulgar y supervisar la aplicación de tales normas en el funcionamiento de los mercados con el fin de impedir la corrupción, en particular a través de la difusión pública de información (párr. 11.7).

Todas las formas de transacción de derechos de tenencia como resultado de inversiones en tierras, pesquerías y bosques se deberían llevar a cabo de acuerdo con las políticas sectoriales nacionales pertinentes y deberían ser coherentes con los objetivos de crecimiento social y económico y el desarrollo humano sostenible, centrándose en los pequeños agricultores (párr. 12.3).

Las partes contratantes deberían proporcionar una información exhaustiva con el fin de asegurar que todas las personas pertinentes estén involucradas en las negociaciones y reciban información, y deberían procurar que los acuerdos estén documentados y hayan sido entendidos por todos aquellos a quienes afecten (párr. 12.11).

En otras secciones se promueve la transparencia y se insta a las partes interesadas a que eviten la corrupción en relación con los procesos de expropiación e indemnización, la información sobre los derechos de tenencia, la valoración de esos derechos y la solución de controversias (párrs. 16.6, 17.5, 18.3, 18.5 y 21.5).

B. ¿Cuáles son los riesgos?

La corrupción y la falta de transparencia generan considerables riesgos para los inversionistas. Los dos van de la mano, ya que es probable que la corrupción predomine en lugares que carecen de transparencia. Por desgracia, hay problemas de corrupción y transparencia en muchos países donde las inversiones agrícolas son cada vez más comunes (Munden Project, 2013: 4).

La participación en actividades corruptas puede exponer a los administradores y los inversionistas a tener responsabilidad penal en virtud de una serie de leyes nacionales que tienen aplicabilidad extraterritorial. Por ejemplo, los inversionistas privados pueden estar sujetos a la Ley de los Estados Unidos de prácticas corruptas en el extranjero así como a las leyes nacionales de numerosos países que han ratificado la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, la corrupción en relación con las inversiones en la tierra perjudica a todas las partes interesadas en cuanto a que incrementa el costo de la inversión así como el potencial de conflictos (OCDE, 1997: 35–36). Constituye un factor de riesgo considerable que los inversionistas deben considerar muy seriamente (AFD, 2014: 47).

RECUADRO 10
Factores de riesgo en relación con la transparencia y la corrupción

Alto riesgo

- El país o la localidad donde puede ubicarse el proyecto tiene niveles significativos de corrupción y se han observado actividades corruptas en relación con el proyecto propuesto.
- Los asociados de la empresa colectiva u otros asociados locales en la inversión han estado involucrados en actividades corruptas.

Riesgo moderado

- Las partes interesadas afectadas todavía no han participado en un proceso de consulta eficaz, transparente y adecuado desde el punto de vista cultural en el que se divulgue toda la información pertinente no patentada sobre el proyecto.
- El administrador o asociado local del proyecto se niega a divulgar la información no patentada entre las partes interesadas (como las comunidades locales).
- La aplicación del estado de derecho es deficiente en el país o la región donde se realiza el proyecto.

El riesgo aumenta en los casos en que el gobierno es el encargado principal de transferir los derechos de tierras a los inversionistas, porque tales transferencias presentan un potencial flujo de ingresos a los funcionarios involucrados. Como resultado, puede haber pocos incentivos para determinar y registrar las reclamaciones locales a la tierra o los recursos naturales con exactitud, dado que tales registros pueden dificultar la recolección de sobornos a los funcionarios corruptos (Munden Project, 2013: 23). Una situación de alto riesgo conexa se produce cuando un inversionista firma un acuerdo de asociación (que podría adoptar muchas formas jurídicas, como corporaciones, empresas conjuntas o estructuras puramente de asociación) con una persona expuesta desde el punto de vista político (a menudo un funcionario político superior o un pariente de un funcionario semejante). Se considera que tales individuos son más susceptibles a sobornos y corrupción[15]. Además de facilitar la corrupción, la falta de transparencia aumenta la probabilidad de que el público, en particular la comunidad local, se opondrá

[15] Para un examen de los riesgos de establecer asociaciones con personas expuestas desde el punto de vista político, véase la publicación del Consejo de Examen de Instituciones Financieras Federales (sin fecha).

a la inversión. La falta de información puede generar incertidumbre entre la población local, lo cual puede causar miedo de los proyectos propuestos y una gran oposición a estos. Un nivel alto de transparencia puede tener el efecto opuesto, dado que es probable que, cuanto más sepan las comunidades, más cómodas se sientan al aceptar una inversión (Mirza *et al.*, 2014: 12, Norma de Desempeño 1 del CFI, párr. 29).

Los representantes del sector privado han expresado preocupación respecto de la confidencialidad y los costos derivados de una mayor divulgación de la información relativa al proyecto. Sin embargo, en vez de perjudicar los negocios, estudios recientes muestran que existe una correlación positiva entre una mayor transparencia y un mejor desempeño financiero (Wickeri y Kalhan, 2010: 54–55).

C. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

1. Corrupción

Para aprender sobre el nivel general de corrupción en una situación dada, los inversionistas pueden consultar una serie de fuentes a disposición del público, como las puntuaciones de países del índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. Algunos inversionistas pueden utilizar tal información como parte de un esfuerzo más amplio para cuantificar el riesgo de una inversión en particular (Munden Project, 2103: 23–25). Otra indicación es el grado en que el país anfitrión del proyecto ha aplicado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.

La mayoría de los inversionistas necesitarán del asesoramiento de expertos locales para lograr comprender de manera suficiente los desafíos que plantea la corrupción a nivel nacional y de proyecto (Pacto Mundial, 2014). Esto puede darse especialmente cuando predominan las instituciones tradicionales de adopción de decisiones, que pueden ser muy difíciles de entender y acceder para quienes vienen de afuera. Tales instituciones no son inmunes a la corrupción. Las élites locales pueden tener el control de estos órganos o individuos, o gran influencia sobre ellos, lo cual puede permitirles beneficiarse de manera ilegal o injusta con las transferencias de derechos de tierra (USAID, 2015b: 12). Tales prácticas pueden perjudicar a los demás miembros de la comunidad local, en especial las mujeres y quienes pueden tener escasa o ninguna influencia. En las Directrices este riesgo se reconoce implícitamente en una disposición que hace hincapié en prevenir la corrupción en relación con los derechos de tenencia en el seno de las comunidades indígenas y las comunidades en que predominan los derechos consuetudinarios (párr. 9.12).

Los inversionistas también deberían adoptar políticas y procesos que demuestren "tolerancia cero" ante la corrupción en cualquier momento a lo largo de toda la duración del proyecto. Deberían insistir en que los administradores o los proyectos en que invierten hagan lo mismo. Tales políticas deberían ir de la mano con disposiciones similares en relación con la transparencia.

Muchas normas y sistemas de certificación reflejan este asesoramiento, a menudo haciéndolo obligatorio. Por ejemplo, como parte del requisito de la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible para que las empresas se comprometan a aplicar

prácticas empresariales éticas, se informa a quienes buscan certificarse que la política de la empresa debería prohibir todo tipo de corrupción, soborno y fraude (Principio 1.3).

Del mismo modo, los inversionistas institucionales que han aprobado los Principios sobre terrenos agrícolas se comprometen en aplicar un gran nivel ético y comercial en sus inversiones agrícolas (Principio 4). Asimismo, insisten en que quienes los representan mantengan niveles igualmente elevados.

Claro está que las políticas por sí solas no son suficientes. Los inversionistas deben insistir en el desarrollo y el uso de controles internos, como programas de cumplimiento y seguimiento, y contar con ellos. Tales programas y controles internos deberían garantizar que los registros de la empresa no puedan utilizarse para ocultar sobornos o complicidad en otras actividades corruptas (OCDE, 2011: Sección VII, párr. 2).

2. Transparencia

Los inversionistas pueden gestionar los riesgos derivados de la falta de transparencia garantizando que se ponga a disposición del público toda la información básica relacionada con la transacción. Esto podría incluir todo o parte de lo siguiente: contratos, evaluaciones del impacto ambiental y social, estudios de viabilidad, la identidad del último usufructuario de un proyecto o asociado, y demás información pertinente que no sea verdaderamente confidencial desde un punto de vista competitivo. Quizás sea obvio que el hecho de ser transparente está estrechamente vinculado con el proceso de participación y consulta de las partes interesadas y el establecimiento de una relación duradera con la comunidad.

En los Principios básicos para las inversiones en África a gran escala basadas en la tierra se recomienda a los Estados miembros que soliciten a los inversionistas la divulgación de toda la información general del proyecto de un modo accesible entre las partes afectadas por la inversión (Unión Africana, 2014: Principio 4). La CFI exige que los clientes pongan a disposición la siguiente información a fin de facilitar las consultas y satisfacer los requisitos en materia de CLPI, como se observó en el Capítulo 3:

> *i) la finalidad, el carácter y el alcance del proyecto; ii) la duración de las actividades del proyecto propuestas; iii) todo riesgo y repercusión que puedan afectar a las comunidades y las medidas de mitigación pertinentes; iv) el proceso de participación de las partes interesadas previsto, y v) el mecanismo de reclamación*[16].

Puede mantenerse la confidencialidad sobre cierta información relacionada con la inversión, como planes comerciales o estudios de mercado o información delicada desde el punto de vista comercial, si revelarla constituyera una ventaja para los competidores.

[16] En el párr. 29 de la Norma del Desempeño 1 de la CFI se describe la información que debería divulgarse. Véase también Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013: Sección 1.2.1. El AATIF impone un requisito similar en la página 5, párr. 16

Con todo, una transparencia constante y una divulgación total dentro de límites razonables por toda la duración del proyecto permitirán que las comunidades y el gobierno supervisen el proyecto a medida que avanza (Smaller *et al.*, 2014: 49), lo cual es fundamental para mantener una buena relación con las partes interesadas afectadas[17]. Un enfoque prudente puede ser adoptar la presunción a favor de la divulgación, sujeta únicamente a excepciones bien definidas para la información cuya divulgación efectivamente podría ocasionar perjuicios en términos de competencia (BEI, 2015).

Una cuestión que suscita especial preocupación entre los inversionistas y administradores está relacionada con si los contratos de inversión deberían hacerse públicos. Parece haber un gran consenso a favor de hacerlo (Smaller *et al.*, 2014: 53). Muchos apoyan esta postura, como el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas, la Asociación Internacional de Abogados y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, también de las Naciones Unidas, entre otros. La Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible exige la publicación de todos los documentos del proyecto excepto de aquellos que estén sujetos a confidencialidad comercial (Principio 1.2). Unos pocos países, cono el Ecuador, Etiopía, Liberia y el Perú, exigen la divulgación por ley, al menos en algunos casos (Smaller *et al.*, 2014: 53).

También se fomenta la transparencia cuando los inversionistas y los administradores presentan informes una vez al año sobre las repercusiones de sus inversiones en la tenencia y los derechos humanos. Suelen exigir este informe los prestamistas (por ejemplo, en el caso del Principio 8 de los Principios del Ecuador), otros inversionistas o incluso el país de origen del inversionista[18]. Los inversionistas directos en la tierra deberían presentar informes periódicamente y los inversionistas indirectos deberían insistir en que las personas en que invierten también lo hagan. La presentación de informes es coherente con las disposiciones de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (ACNUDH, 2011), donde se estipula que las empresas deberían estar preparadas para comunicar públicamente la manera en que hacen frente a las repercusiones negativas en los derechos humanos y deberían presentar informes oficiales cuando esto suceda (Wickeri y Kalhan, 2010: 26). El CFI alienta a sus clientes a publicar informes sobre la sostenibilidad social y ambiental de sus actividades (CFI, 2012; Norma de desempeño 1, párr. 34).

Los inversionistas que aprenden del clima de corrupción en los países donde invierten, adoptan y aplican prácticas de gobernanza institucional que aumentan la transparencia y prohíben toda conexión con prácticas corruptas avanzarán mucho a la hora de gestionar con eficacia los riesgos que plantea la corrupción a las inversiones en terrenos agrícolas.

---

[17] Reconociendo la importancia de mantener buenas relaciones con las partes interesadas, en las Normas de desempeño de la CFI se solicita la presentación continua de informes, al menos una vez al año, a las comunidades afectadas. Véase la Norma de desempeño 1 del CFI, párr. 36.

[18] Por ejemplo, Dinamarca exige a las empresas danesas que presenten informes anuales sobre sus esfuerzos para respetar los derechos humanos y reducir sus repercusiones en el clima. Véase Gobierno de Dinamarca, 2014: 6.

RECUADRO 11
Lista de comprobación relativa a la transparencia y la corrupción

- ✓ La corrupción en relación con las inversiones en tierras perjudica a todas las partes interesadas. Involucrarse en actividades corruptas también puede exponer a los inversionistas a una responsabilidad penal e incrementar notablemente los costos del proyecto.
- ✓ Para gestionar el riesgo que presenta la corrupción, los inversionistas deberían:
  - adquirir conocimientos sobre el clima general de corrupción del país y la localidad donde se llevará a cabo la inversión;
  - adoptar políticas y procesos que promuevan la transparencia y demuestren "tolerancia cero" ante la corrupción y obedecerlos. Deberían insistir en que los administradores o los proyectos en que invierten hagan lo mismo.
- ✓ Las políticas de tolerancia cero ante la corrupción deben ponerse en funcionamiento por medio del desarrollo y el empleo de controles internos, como programas de cumplimiento y seguimiento. La transparencia aumenta la probabilidad de que el público, en particular la comunidad local, no se opondrá a la inversión. La falta de transparencia puede tener el efecto opuesto.
- ✓ Ser transparente debería ser una parte integrante del proceso de participación y consulta con las partes interesadas y de establecimiento de relaciones con la comunidad.
- ✓ Los inversionistas deberían garantizar que toda la información relacionada con la transacción esté a disposición del público, excepto la que sea verdaderamente sensible desde el punto de vista comercial.
- ✓ Los contratos, en especial los que interesan grandes extensiones de terrenos, deberían hacerse públicos; nuevamente aquí, sujetos a cuestiones legítimas de confidencialidad.

6

La seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente y la sostenibilidad

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

6. La seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente y la sostenibilidad

En las Directrices se abordan numerosas cuestiones que son importantes para los inversionistas, los administradores y las personas que viven en las comunidades en que se realizan inversiones agrícolas basadas en la tierra. En este capítulo se estudian las implicaciones en relación con la diligencia debida y la gestión del riesgo de tres de esas cuestiones: la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente.

A. La seguridad alimentaria

1. ¿Qué establecen las Directrices?

Garantizar la seguridad alimentaria para todos es un tema central de las Directrices, que buscan proporcionar una vía para alcanzar "el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" (véase el Prefacio).

En la Directrices se observa que "las inversiones públicas y privadas responsables son fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria" (párr. 12.1) y que las inversiones responsables deberían esforzarse activamente por mejorar la seguridad alimentaria (párr. 12.4). Se hace particular hincapié en la importancia de prestar apoyo a los pequeños agricultores, debido a la función importante que desempeñan a la hora de garantizar la seguridad alimentaria en gran parte del mundo (párr. 12.2). También se les dice a los inversionistas que sus inversiones "no deberían contribuir a la inseguridad alimentaria" (Principio 1, párr. 12.12).

Además, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece el derecho humano a una alimentación adecuada[19]. Los inversionistas vulneran este derecho por su cuenta y riesgo.

[19] De Schutter, 2009: 3. Técnicamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se aplica únicamente en los Estados Unidos de América, pero los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos hacen que las disposiciones de ese Pacto puedan aplicarse a empresas privadas.

2. ¿Cuáles son los riesgos?

Las inversiones agrícolas que estén bien diseñadas pueden mejorar la seguridad alimentaria de los hogares, pero los proyectos que presenten una estructura deficiente pueden tener el efecto opuesto, en especial si el proyecto hace que los pequeños agricultores pierdan las tierras en las que han cultivado alimentos para subsistir. Las repercusiones en la seguridad alimentaria también pueden ocurrir cuando el proyecto interesa zonas comunales que las comunidades pastorales utilizan de manera estacional, o zonas de propiedad comunitaria, como los bosques, donde las personas del lugar —a menudo, mujeres— recolectan productos forestales no madereros, como nueces o frutos. Pueden producirse repercusiones por una serie de motivos, entre ellos: la introducción de nuevos cultivos, la sustitución de cultivos comerciales por cultivos alimentarios, la restricción del acceso a la tierra, la pesca, los bosques o el agua y el aumento de los precios de los alimentos originado por una transición hacia la exportación de alimentos (Smaller *et al.*, 2014; De Schutter, 2009: 3).

Es muy probable que una inversión basada en la tierra que amenace el acceso local a los alimentos o al agua provoque una fuerte oposición que constituirá un riesgo importante para la inversión (Munden Project, 2012: 6–7), Además, los inversionistas que cultivan alimentos para exportación podrían enfrentarse a una prohibición de las exportaciones si el proyecto (tal vez junto con otros proyectos) generase preocupación en cuanto a la seguridad alimentaria. Una inversión puede tener repercusiones positivas en el acceso a los alimentos si genera empleo estable a través del cual se pagan salarios adecuados que pueden utilizarse para comprar alimentos. Con todo, la mano de obra agrícola suele ser estacional y, por tanto, los salarios pueden no ser suficientes para permitir la compra de alimentos que reemplacen totalmente los alimentos obtenidos por la agricultura de subsistencia en las tierras que pueden haberse transferido al proyecto de inversión (Mirza *et al.*, 2014: 27–28). Esta posibilidad puede ser especialmente perjudicial para las mujeres, que suelen estar muy involucradas en la producción de alimentos para la familia. Incluso el proyecto más responsable y sostenible puede generar tanto ganadores como perdedores.

3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria deberían gestionarse como parte de un proceso más amplio de evaluación ambiental y social en que se identifiquen las repercusiones en las comunidades locales y las formas de erradicar los efectos negativos. Si las repercusiones son graves, la inversión no debería seguir adelante (Smaller *et al.*, 2014: 16). Actualmente, la CFI exige que exista o se lleve a cabo una evaluación de referencia en materia de seguridad alimentaria antes de toda inversión prevista cuando el proyecto se realiza en un país expuesto a inseguridad alimentaria (CFI, 2014). Las inversiones agrícolas nunca deberían perjudicar la seguridad alimentaria. Una estrategia consiste en garantizar que los agricultores del lugar sigan teniendo acceso a sus parcelas de subsistencia o, de ser necesario, debería proporcionarse un lote alternativo equivalente en las inmediaciones, de modo que se eviten o reduzcan al mínimo las perturbaciones a sus familias. Otro enfoque consiste en evaluar si los alimentos producidos y exportados por el proyecto tienen un efecto negativo en el precio o la disponibilidad de alimentos en los mercados locales (De Schutter, 2009: 8).

Los inversionistas responsables pueden ir más allá de "no ocasionar perjuicios", particularmente en las regiones que padecen de inseguridad alimentaria, si acuden al llamado de las Directrices de incrementar la seguridad alimentaria (párr. 12.4). Las estrategias podrían suponer la mejora de la disponibilidad, el acceso, la estabilidad de la oferta o la utilización de alimentos. Entre las estrategias concretas cabe destacar:

- reservar tierras en el lugar de emplazamiento del proyecto o en sus inmediaciones para cultivar alimentos para consumo local (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, Criterio 6b);
- proporcionar capacitación sobre agricultura sostenible y otro tipo de asistencia técnica a los agricultores del lugar, a fin de aumentar la productividad de sus explotaciones;
- aumentar el acceso a los mercados locales;
- mejorar la infraestructura rural para facilitar un mayor acceso de los agricultores a los mercados;
- proporcionar a las comunidades locales capacitación en nutrición;
- poner a disposición del mercado local derivados alimentarios con valor agregado (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, Criterio 6b);
- recurrir a sistemas de subcontratación (véase el Capítulo 2) o disposiciones similares que dejen tierras en manos de los agricultores locales y saquen ventaja del hecho de que las pequeñas explotaciones familiares suelen ser más productivas que las grandes plantaciones, especialmente en los casos en que se requiere mucha mano de obra[20];
- proporcionar a los agricultores locales acceso al crédito.

Las inversiones agrícolas que mejoren la seguridad alimentaria local incrementando la productividad y atendiendo a los mercados locales, mientras evitan que se incrementen las desigualdades de ingresos en las zonas rurales (De Schutter, 2009: 8–9) serán las que mejor gestionarán los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria.

RECUADRO 12
Lista de comprobación relativa a la seguridad alimentaria

Las inversiones agrícolas pueden afectar negativamente el acceso a los alimentos de las poblaciones locales, especialmente si el proyecto hace que pierdan las tierras en que han cultivado alimentos para subsistencia. Es probable que esta repercusión provoque una fuerte oposición, planteando como consecuencia un riesgo significativo a la inversión.

- ✓ La tarea de identificar y abordar los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria debería incluirse en la evaluación del impacto ambiental y social como parte de un proceso más amplio para determinar las repercusiones en las comunidades locales. De ser posible, la evaluación del impacto ambiental y social deberá comprender un plan para hacer frente a esas repercusiones. Si esto no fuera posible, el inversionista debería desistir de hacer la inversión.
- ✓ Los inversionistas responsables pueden ir más allá de "no ocasionar perjuicios" e intentar incrementar la seguridad alimentaria por medio de estrategias que tengan la capacidad de mejorar la disponibilidad, el acceso, la estabilidad de la oferta o la utilización de los alimentos.

[20] De Schutter, 2009: 8–9. Como ya se ha señalado, debe tenerse especial cuidado para prevenir repercusiones negativas en las mujeres, quienes pueden perder el uso de la tierra si se percibe que su valor ha aumentado.

B. Los derechos humanos

1. ¿Qué establecen las Directrices?

En las Directrices se dice que los inversionistas y las empresas tienen el deber de respetar y evitar la violación de derechos humanos, así como de identificar, evaluar y corregir toda repercusión negativa que tengan en tales derechos (párr. 3.2). Una "inversión responsable" es aquella que respeta y no perjudica los derechos humanos (párr. 12.4).

En términos generales, los derechos humanos comprenden los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Si bien las Directrices no proporcionan una lista exhaustiva de derechos humanos que pueden aplicarse, entre las convenciones internacionales citadas cabe destacar:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos (párr. 1.1);
- el Convenio de la OIT n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (párr. 9.3);
- el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, párr. 9.3)[21];
- la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (párr. 9.3).

Por lo general, el marco sobre derechos humanos más importante que puede aplicarse a los inversionistas es el ofrecido por los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que se volverá a citar en la presente sección.

2. ¿Cuáles son los riesgos?

El riesgo que plantea para los inversionistas que un proyecto vulnere los derechos humanos surge en parte de la posibilidad de que exista una responsabilidad jurídica o incluso penal:

> *Desde el punto de vista jurídico, la mayoría de las jurisdicciones nacionales prohíben la complicidad en la perpetración de un delito y un número elevado prevé la responsabilidad penal de las empresas comerciales en tales casos. Normalmente, las demandas también pueden basarse en la supuesta contribución de una empresa a hacer un daño, si bien pueden no enmarcarse en relación con los derechos humanos. El peso de la jurisprudencia del derecho penal internacional indica que la norma pertinente por ayudar y ser cómplice consiste en dar a sabiendas la asistencia práctica o el aliento que tenga un efecto considerable en la perpetración de un delito (ACNUDH, 2011: 20).*

Como sucede con otros temas concretos que se tratan en la presente guía, la oposición local que generan las violaciones a los derechos humanos presenta un riesgo financiero significativo. Es difícil exagerar el potencial de desastre financiero que puede resultar si se vulneran los derechos de las personas del lugar, en especial si a causa de esto se

[21] A pesar de que el CDB no es un instrumento que se ocupe de los derechos humanos, sus disposiciones en relación con los pueblos indígenas son particularmente pertinentes para las Directrices.

empobrecen, se las desaloja o se las perjudica de otro modo, tanto físicamente como en lo financiero. La violación de derechos humanos también impedirá que algunas de las mesas redondas sobre productos básicos certifiquen proyectos (Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles, 2013: Principio 4). Es importante recordar asimismo que todos los derechos humanos son indivisibles, interrelacionados e interdependientes, y los inversionistas no deberían considerarlos independientemente el uno del otro.

Si bien no existe un derecho humano a la tierra que esté reconocido universalmente, salvo en el caso de los pueblos indígenas en virtud del Convenio n.º 169 de la OIT, el acceso a la tierra puede ser un factor fundamental para la realización de los derechos a una alimentación y una vivienda adecuadas. Normalmente es el derecho nacional que rige las cuestiones de tierras. No obstante, al menos dos instrumentos importantes que se ocupan de la legislación sobre derechos humanos hacen referencia a la tierra: el PIDESC, en relación con el derecho a una alimentación adecuada, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en relación con los derechos de la mujer en las zonas rurales (ONU Mujeres, 1979).

Mientras que en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos no se reconoce o incluye un derecho a la tierra, sí se declara:

> *La responsabilidad de las empresas comerciales de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos —que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (14).*

Una descripción detallada de la relación entre los derechos de tierras y los derechos humanos va más allá del alcance temático de la presente guía[22]. En pocas palabras, la Carta Internacional de Derechos Humanos consiste en la Declaración Universal de Derechos Humanos y dos tratados de aplicación: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el PIDESC. El primero abarca los derechos para gozar de libertad física y espiritual, un trato justo y participar significativamente en el proceso político (Castan Centre for Human Rights Law *et al.*, 2008: X), así como la libertad de expresión, asociación y reunión. Los administradores pueden encontrarse violando estos derechos inadvertidamente si se impiden las protestas contra el proyecto y se amenaza, intimida o arresta a los protestantes.

Los derechos protegidos por el PIDESC abarcan una serie de derechos del trabajador, así como la libertad de disfrutar de una vida cultural y participar en ella, y el derecho a mantener un estándar de vida adecuado, en particular en lo que respecta a la vivienda y una alimentación adecuada. Las empresas privadas tienen la responsabilidad de respetar estos derechos (Castan Centre for Human Rights Law *et al.*, 2008: X).

En resumen, las adquisiciones de tierras exponen a los inversionistas a riesgos significativos de violación de los derechos humanos, en particular los derechos a una alimentación y una vivienda adecuados, especialmente en situaciones en que los gobiernos toman las tierras y desalojan a sus habitantes —con o sin una indemnización de por medio— y luego las transfieren a los inversionistas. Tales adquisiciones causan notables riesgos

[22] Para un análisis más exhaustivo del derecho a la tierra como derecho humano, véase Cotula, 2014, y Wickeri y Kalhan, 2010.

RECUADRO 13
Factores de riesgo en relación con los derechos de tenencia

Alto riesgo

- Existe un número significativo de controversias o reclamaciones actuales o recientes en torno a la tierra que no pueden resolverse. Es más probable que esto suceda en una situación de inversión que suponga una adquisición, una fusión o la reutilización de algún antiguo predio en relación con una operación en curso (frente a un proyecto para el que se utiliza un terreno totalmente nuevo, donde la tierra no esté utilizándose de manera comercial o esté utilizándose para otros fines comerciales).
- Se desaloja a las personas del lugar ya sea porque en un principio el gobierno adquirió las tierras por expropiación o el proyecto exige la expropiación de tierras para que sean aptas para desarrollo.
- El diseño de proyecto exige una transferencia a gran escala de los derechos de tierras de la población local, lo cual puede dar lugar al reasentamiento involuntario o incluso voluntario de muchas personas.
- El administrador/inversionista directo no ha llevado a cabo lo siguiente y tampoco lo hará en el futuro:
  - un ejercicio de cartografía participativa con las partes interesadas;
  - una evaluación del impacto en la tenencia de la tierra (posiblemente como parte de una evaluación integral del impacto ambiental y social);
  - procesos consultivos con la comunidad.

Riesgo moderado

- La superficie abarcada por el proyecto parece exceder aquello que es razonable pueda someterse a producción por toda la duración del proyecto, suscitando preocupación sobre móviles especulativos.
- El proyecto se realizará en una zona donde los derechos de tierras tienden a no estar documentados o a regirse por el derecho informal y el administrador todavía tiene que realizar un ejercicio de cartografía participativa para identificar a todos los titulares legítimos de derechos.
- Todavía debe concluirse una evaluación independiente del impacto ambiental y social del proyecto propuesto, que comprenda una evaluación de los posibles efectos en la tenencia de la tierra, las cuestiones de género, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental y social revela la probabilidad de efectos negativos importantes en los derechos de tierras, la seguridad alimentaria, las cuestiones de género, los derechos humanos o el medio ambiente si no se revisa el proyecto conforme a lo recomendado por dicha evaluación.

para los inversionistas propietarios de las empresas interesadas, porque las protestas y las controversias jurídicas que generan pueden originar notables perjuicios jurídicos, financieros y de reputación a sus intereses (IHRB, 40). Otros riesgos suponen litigios en los tribunales regionales de derechos humanos.

3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Los riesgos que surgen de las repercusiones negativas en los derechos humanos pueden gestionarse como parte del enfoque más amplio de diligencia debida mencionado a lo largo de esta guía; es decir, en la evaluación del impacto ambiental y social deberían examinarse las repercusiones posibles y reales en los derechos humanos y, de ser posible, presentarse un plan para evitar o mitigar esas repercusiones. De no serlo, debería considerarse como inversión de alto riesgo, por lo que debería evitarse (ACNUDH, 2011: 18–21; USAID, 2015b: 17). De hecho, sería acertado que un inversionista integrara medidas de protección de los derechos humanos a lo largo de toda su actividad e insistiera en que las empresas en que invierte hicieran lo mismo. Este proceso comienza adoptando y anunciando públicamente políticas internas que reflejen el compromiso de la empresa a defender los derechos humanos (ACNUDH, 2011: 17).

Debería trasladarse al desarrollo y el empleo de un proceso de diligencia debida en relación con los derechos humanos que garantice que las inversiones que realiza la empresa no violen estos derechos. La política también debería incluir la supervisión continua, la documentación y, en muchos casos, la divulgación pública de las repercusiones de la inversión junto

a disposiciones para hacer frente a las repercusiones negativas imprevistas que pudieran producirse por toda la duración de la inversión (ACNUDH, 2011: 19–24). Los inversionistas deberían supervisar y tomar seriamente —a través de estudios y, si se justificara, medidas correctivas— todo informe elaborado por ONG u otras entidades en que se aleguen abusos contra los derechos humanos por parte de las empresas o los proyectos en que han invertido.

Es complejo y difícil identificar, evaluar, evitar o remediar las violaciones a los derechos humanos. En muchos casos los inversionistas pueden tener que mantener expertos que asistan en el proceso (ACNUDH, 2011; USAID, 2015b: 6; Pacto Mundial, 2014).

También es importante garantizar que se hayan establecido mecanismos adecuados de reclamación, como se establece en las Directrices (párr. 3.2).

En los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos se establece que las empresas deberían contar con procesos para remediar toda repercusión negativa en los derechos humanos que estas pudieran causar o contribuir a que suceda y deberían ocuparse de remediar tales repercusiones, o cooperar para ello, por medio de procesos legítimos en conjunción con mecanismos de reclamación de mayor aplicabilidad a nivel operativo (ACNUDH, 2011: Principio 25 y párr. 32: USAID, 2015b: 50–51). Esos mecanismos se estudian en el Capítulo 4.

RECUADRO 14
Lista de comprobación relativa a los derechos humanos

El riesgo que corren los inversionistas si un proyecto viola los derechos humanos surge, en parte, de una posible responsabilidad penal o civil y, en parte, de la oposición local que pueden originar tales violaciones. Las inversiones en la tierra exponen a los inversionistas y administradores a riesgos significativos de violar los derechos humanos.

- ✓ Los riesgos que surgen de las repercusiones negativas en los derechos humanos deberían gestionarse como parte de una evaluación del impacto ambiental y social que debería examinar las repercusiones reales y potenciales en los derechos humanos y, de ser posible, conducir a un plan para evitar o mitigar esas repercusiones. En caso de no ser posible, el inversionista no debería continuar con la inversión.
- ✓ Los inversionistas también deberían integrar medidas de protección de los derechos humanos por toda su actividad e insistir en que las empresas en que invierten hagan lo mismo.

C. El medio ambiente y la sostenibilidad

1. ¿Qué establecen las Directrices?

De acuerdo con las Directrices, una de las características de las inversiones responsables es que no perjudican el medio ambiente (párrs. 12.4 y 12.12). Se aconseja a los gobiernos que "promuevan el uso sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques y la conservación del medio ambiente" (párr. 11.2). En las Directrices se reconoce la importante función que desempeñan los pequeños agricultores en la capacidad de recuperación ambiental (párr. 12.2) y se instruye a los gobiernos a que adopten políticas relacionadas con la tenencia que hagan frente al cambio climático e incluyan a todas las partes afectadas en las consultas y la aplicación de mecanismos y estrategias de mitigación del cambio climático (Sección 23).

2. ¿Cuáles son los riesgos?

Existen dos riesgos importantes para los inversionistas que surgen del posible daño al medio ambiente. En primer lugar, como se ha observado en relación con otros temas de esta guía, las comunidades locales, el gobierno, los inversionistas y los clientes, entre otros, pueden reaccionar ante el daño ambiental real o potencial adoptando medidas que amenacen la solvencia financiera de la inversión. En segundo lugar, perjudicar al medio ambiente, o no lograr obedecer las leyes que exigen evaluaciones del impacto ambiental, puede someter a los administradores y los inversionistas a una responsabilidad penal o civil. Por consiguiente, el daño potencial al medio ambiente puede generar un riesgo material a la viabilidad de la inversión (Wickeri y Kalhan, 2010: 7).

La mayoría de los países en desarrollo exigen la realización de evaluaciones del impacto ambiental para los proyectos que se llevan a cabo en muchos sectores económicos. No obstante, a veces el cumplimiento de estas leyes y la calidad de las evaluaciones que se han realizado han sido deficientes y solo un pequeño porcentaje de evaluaciones se han difundido entre el público (Smaller *et al.*, 2014: 25). Con todo, existe un amplio consenso internacional sobre la importancia de integrar estándares ambientales elevados en las inversiones agrícolas (De Schutter, 2009: 9). Algunos inversionistas y prestamistas insisten en aplicar prácticas ambientales sostenibles como condición para acceder a capital o el financiamiento de deudas. Por ejemplo, la CFI, la BEI y los bancos que obedecen a los Principios del Ecuador disponen de normas ambientales de obligado cumplimiento, como evaluaciones del impacto ambiental, en muchos casos con medidas adecuadas de mitigación basadas en los resultados de las evaluaciones (CFI, 2012; BEI, 2013; Principios del Ecuador, 2013). Además, la sostenibilidad ambiental es un componente básico de las Orientaciones para las inversiones responsables en terrenos agrícolas (Pacto Mundial, 2014). Los signatarios convienen en solicitar a los administradores y gestores de las inversiones que realicen evaluaciones estrictas del impacto ambiental y adopten medidas adecuadas de mitigación y gestión (Orientación 1).

Del mismo modo, normalmente las mesas redondas de certificación de productos básicos exigen el cumplimiento de las prácticas de protección ambiental más estrictas como una de las condiciones para la certificación. Por ejemplo, la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible ordena una larga lista de prácticas destinadas a garantizar que los proyectos certificados no perjudiquen al medio ambiente (principios 4.2–4.6 y 5.1–5.6).

Las amenazas al suministro de agua local pueden ser particularmente problemáticas: más allá del evidente impacto social en las comunidades afectadas, las cuestiones relacionadas con el agua plantean una serie de riesgos a las empresas —desde costos más elevados a alteraciones importantes de la actividad comercial que derivan de interrupciones en la cadena de suministro y una probable pérdida de la licencia para operar (Interfaith Center, 2012: 4–5). De más está decir que los proyectos agrícolas no pueden sobrevivir sin un suministro de agua adecuado. Las controversias con las comunidades en torno al agua pueden originar demoras costosas al proyecto (Project Munden, 2013: 22). Además, el acceso al agua potable es un derecho humano, de modo que los inversionistas cuyos proyectos interfieren con ese derecho se exponen a los riesgos descritos en la sección relativa a los derechos humanos[23].

[23] Algunos países de origen de los inversionistas, como Alemania, han establecido principios que toman en consideración el derecho humano al agua. Véase Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania (BMZ), 2012.

Los inversionistas también deben ser precavidos con proyectos que tienen repercusiones en los bosques, los humedales y las zonas de alto valor de conservación. Pueden citarse numerosos ejemplos de proyectos de inversión agrícola que han tenido como consecuencia la desforestación, causada por la explotación ilegal de madera en algunos casos. Según revelan algunos estudios, la agricultura comercial ha originado al menos la mitad de la deforestación del mundo (Lawson, 2014).

En resumidas cuentas, los riesgos relacionados con el daño al medio ambiente representan amenazas significativas al éxito financiero de una inversión.

RECUADRO 15
Factores de riesgo en relación con el medio ambiente y la sostenibilidad

Alto riesgo

- En la evaluación del impacto ambiental y social se identifican repercusiones negativas en el medio ambiente que no pueden mitigarse de forma adecuada.

Riesgo moderado

- El lugar tiene bosques o se encuentra en una zona de alto valor de conservación.
- Todavía debe concluirse una evaluación independiente del impacto ambiental y social que comprenda un análisis de las posibles repercusiones del proyecto propuesto en la tenencia de la tierra, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental y social revela la probabilidad de efectos negativos significativos en el medio ambiente, pero incluye formas de mitigarlos si el proyecto se ejecuta correctamente.

3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Cada vez más, los inversionistas están adoptando políticas sólidas de gobernanza ambiental con miras a abordar los riesgos. Quienes invierten en agricultura reconocen que el mejor enfoque para gestionar los riesgos que derivan del daño al medio ambiente consiste en mantener estándares ambientales elevados (Munden Project, 2014: 2). Para mantener esos estándares, es preciso recurrir a evaluaciones eficaces del impacto ambiental, se las exija por ley o no (Munden Project, 2013: 22). En la mayoría de los casos, tales evaluaciones deberían ser parte del mismo proceso más amplio que abarca a la cartografía comunitaria, las evaluaciones del impacto ambiental y social, las consultas con la comunidad y la mitigación de las repercusiones negativas sobre las que se trata en otras secciones de esta guía.

Algunos países carecen de leyes integrales que exijan el empleo de prácticas ambientales sólidas y es posible que los países que sí cuentan con esas leyes no las hagan cumplir con eficacia. En tales situaciones, además, es posible que no se apliquen las leyes que exigen la realización de evaluaciones del impacto ambiental y social a los proyectos agrícolas (Smaller *et al.*, 2014: 5). En tales casos, los inversionistas deberían insistir en que los administradores hagan más de lo que exige la ley.

Un ejemplo de recientes medidas adoptadas por el sector privado en respuesta a los riesgos que supone estar asociado con actividades ambientales destructivas son los compromisos relativos a la "deforestación cero" adoptados por empresas multinacionales como Wilmar, Unilever, Cargill y Conagra. Por ejemplo, Wilmar, la

empresa de aceite de palma más grande del mundo, se ha comprometido a eliminar de su cadena de suministro toda deforestación, desarrollo de la turba y explotación de las comunidades locales para fines de 2015 (Wilmar, 2013).

Existe una gran serie de orientaciones y normas a disposición que pueden fundamentar evaluaciones del impacto ambiental de gran calidad. Estas incluyen, aunque seguramente no se limitan a ellas, las Guías generales sobre medio ambiente, salud y seguridad de la CIF, los principios 7 a 11 de la Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles y las directrices que los respaldan, la Parte 1 de las Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad del Banco Mundial, las Directrices de la FAO para la gestión ambiental y social y las Directrices del sector industrial para los cultivos de plantación y los cultivos anuales.

El objetivo último es elaborar y aplicar un plan para gestionar los riesgos ambientales como parte del plan más amplio de mitigación en el marco de la evaluación ambiental y social. Las mejores prácticas están a favor de poner a disposición del público la evaluación ambiental y social y el plan resultante, como se ha observado en los capítulos relativos a la consulta y la transparencia (Wilmar, 2013). El resultado de la evaluación del impacto ambiental y social también podría indicar que el proyecto es insostenible y debería evitarse. Tal resultado es coherente con la advertencia de las Directrices en cuanto a que las inversiones no deberían perjudicar al medio ambiente.

RECUADRO 16
Lista de comprobación relativa al medio ambiente y la sostenibilidad

Existen dos riesgos significativos para los inversionistas que derivan del daño potencial al medio ambiente. En primer lugar, probablemente un daño semejante suscitará la oposición de las partes interesadas al proyecto. En segundo lugar, perjudicar al medio ambiente, o no lograr obedecer las leyes que exigen evaluaciones del impacto ambiental, puede someter a los administradores y los inversionistas a una responsabilidad penal o civil.

- ✓ La mejor forma en que los inversionistas pueden gestionar los riesgos es solicitando la realización de evaluaciones eficaces del impacto ambiental como parte de las evaluaciones del impacto ambiental y social antes de decidir seguir adelante con el proyecto, independientemente de si la ley exige tales evaluaciones o no.
- ✓ El resultado último de una evaluación del impacto ambiental debería ser un plan para gestionar los riesgos ambientales. En este plan debería describirse la forma en que el administrador prevendrá, reducirá al mínimo y mitigará las repercusiones ambientales perjudiciales previstas.
- ✓ Los resultados de la evaluación del impacto ambiental y social podrían indicar que el proyecto es insostenible y, por tanto, que la inversión no debería seguir adelante.
- ✓ Una tercera parte independiente debería realizar la evaluación del impacto ambiental y social para garantizar la objetividad.

7

Desafíos importantes de la ejecución

Cómo interpretar los *iconos*

Factores de alto riesgo

La presencia de una serie de factores de alto riesgo debería dar pie a que el inversionista responsable decidiera no proseguir con la inversión.

Factores de riesgo moderado

El inversionista responsable debería volver a examinar cuidadosamente el proyecto en la fase de diligencia debida y buscar formas de mitigar los riesgos.

7. Desafíos importantes de la ejecución

Como se demuestra en los capítulos anteriores, si bien pueden ser beneficiosas para todos los interesados, las inversiones agrícolas responsables no se logran fácilmente. En este capítulo se tratan dos desafíos particulares a la ejecución —fomentar la capacidad local y realizar el seguimiento— y se sugieren estrategias para abordarlos.

A. Fomento de la capacidad

1. ¿Qué establecen las Directrices?

En diversas secciones de las Directrices se reconoce la importancia de ayudar a las comunidades locales a gestionar y optimizar las repercusiones de las inversiones en las tierras donde viven. Se alienta a los gobiernos a proporcionar a las personas "apoyo para que puedan disfrutar de sus derechos de tenencia y cumplir con sus obligaciones" (párr. 7.5) y "asegurar que los organismos competentes responsables de la tierra, la pesca y los bosques estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo" (párr. 8.10).

Las Directrices también instan a todas las partes interesadas a que ayuden a las comunidades a recurrir a los sistemas consuetudinarios de tenencia y a las comunidades indígenas a "incrementar la capacidad de sus miembros de participar plenamente en la toma de decisiones y en la gobernanza relacionadas con la tenencia" (párr. 9.2) y a que presten asistencia técnica y jurídica a esas comunidades, de modo que puedan participar en la formulación de las leyes y las políticas que afectan sus derechos de tenencia (párr. 9.10). También se alienta los gobiernos a "facilitar apoyo técnico y jurídico a las comunidades y a los participantes" en un esfuerzo por obtener el reconocimiento jurídico oficial de los derechos informales de tenencia (párr. 10.3).

Cabe destacar que en los Principios se insta encarecidamente a los inversionistas a que ayuden a fomentar la capacidad local (Principios 2–4).

2. ¿Cuáles son los riesgos?

Una capacidad local inadecuada puede amenazar a los proyectos agrícolas de tres maneras. En primer lugar, es menos probable que el proyecto reciba apoyo de las

numerosas comunidades del mundo en desarrollo que no pueden proteger con eficacia sus derechos de tenencia y relacionarse con los administradores (Smaller *et al.*, 2014: 14).

En segundo lugar, puede que no sea posible para las partes interesadas locales proporcionar una oferta adecuada de productos agrícolas de buena calidad en los lugares donde el proyecto depende en parte de la producción por subcontratación. En tercer lugar, es posible que las comunidades sean incapaces de proveer suministros a todos los trabajadores capacitados que precisa el proyecto.

3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Las inversiones agrícolas representan una oportunidad para fomentar la capacidad de las comunidades con el propósito de beneficiar a estas y al administrador al mismo tiempo. Numerosas comunidades precisan asistencia en las tres esferas siguientes o algunas de ellas: 1) comprender y proteger sus derechos de tenencia y, más en general, participar en actividades eficaces de desarrollo comunitario y su planificación; 2) ocuparse del proceso de inversión y tratar con el administrador del proyecto de manera eficaz; 3) participar en el proyecto mismo a través de acuerdos de participación, como planes de subcontratación o empleo directo. Los inversionistas pueden alentar a los administradores a que trabajen directamente con los miembros de la comunidad o las organizaciones locales de la sociedad civil para prestar ese tipo de asistencia (AFD, 2014: 48).

Como se observa en las Directrices, ayudar a las comunidades a que protejan sus derechos de tenencia y que participen en iniciativas de desarrollo comunitario más generales puede percibirse como una responsabilidad del gobierno. No obstante, en algunos casos, también puede estar en el interés del inversionista respaldar las iniciativas que presten asistencia a las comunidades locales. Una estrategia consiste en ayudar a los titulares informales de derechos de tierras, o a las personas cuyos derechos consuetudinarios de tenencia no gozan de reconocimiento o amparo jurídicos, en particular las mujeres, para que formalicen sus derechos. La empresa ejecutora también puede adoptar medidas afirmativas para ayudar a documentar los derechos indígenas locales a la tierra (párr. 9.8). Al hacerlo, podrá establecerse una buena relación con los titulares de tierras, facilitar el reconocimiento preciso de los derechos de tenencia y evitar conflictos en torno a los derechos de tierras en el futuro, todo para beneficio a largo plazo del administrador, el inversionista y la comunidad.

Ayudar a las comunidades a que incrementen su capacidad de participar con mayor eficacia en el proceso de inversión también es bueno para los inversionistas. Las comunidades dotadas de mayores conocimientos gozarán de una mejor posición para participar en la cartografía comunitaria, las consultas, las negociaciones, la resolución de reclamaciones y la interacción que se esté manteniendo con el administrador del proyecto. Por ejemplo, el proceso de cartografía en sí mismo puede ser una forma de fomentar la capacidad si los miembros de la comunidad reciben capacitación y luego participan de modo significativo en dicha actividad (USAID, 2015b: 34). O, un inversionista podría asegurarse de que la comunidad cuente con un asesor jurídico independiente o acceso a auxiliares parajurídicos capacitados, como se observó en el Capítulo 3.

Los inversionistas quizás también puedan respaldar las iniciativas en apoyo de las comunidades locales para establecer fondos de aldea, cooperativas u otros órganos a fin de gestionar los intereses de la comunidad más amplia durante la transacción. Si son realmente representativos, pueden dar a los grupos vulnerables la oportunidad de participar de forma más activa y recibir un porcentaje más equitativo de cualquier retribución o indemnización. También pueden facilitar la comunicación con la comunidad (USAID, 2015b: 45).

En algunos casos, puede exigirse a las empresas ejecutoras que se ocupen del fomento de la capacidad como condición para obtener la certificación de sostenibilidad. Por ejemplo, en el Criterio 5.b de la Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles se establece lo siguiente: "En las regiones pobres, se diseñarán e implementarán medidas especiales que beneficien y alienten la participación de mujeres, jóvenes, comunidades de minorías étnicas y vulnerables en las operaciones de biocombustibles". En el requisito de progreso 5.b.2 se subraya que, para llevar adelante ese requisito, hace falta capacitación.

Desafíos de la ejecución

La tercera estrategia de gestión del riesgo consiste en que el inversionista u administrador ayude a capacitar a los miembros de la comunidad con miras a que participen en el proyecto mismo. Una forma de hacerlo es proporcionando apoyo a los pequeños agricultores, tanto mujeres como hombres, quienes serán proveedores del proyecto como parte de un proceso de mejora continua. El hecho de ayudar a los pequeños agricultores que suministran las materias primas al proyecto a mejorar la cantidad y la calidad de lo que cultivan beneficia tanto al agricultor como al proyecto (Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, 2013: Criterio 4.8; USAID, 2015b: 40).

Los inversionistas también pueden respaldar los programas de capacitación de empleados y alentar a los administradores a que promuevan a los empleados a puestos directivos entre el medio y el largo plazo a medida que van obteniendo experiencia y conocimientos especializados (Mirza *et al.*, 2014: 24). En las Orientaciones para las inversiones responsables en terrenos agrícolas se sugiere que los inversionistas deberían considerar la capacitación de sus empleados como una medida de ejecución (Pacto Mundial, 2014). La capacitación y la contratación a nivel local también pueden contribuir a fortalecer los vínculos con la comunidad.

Aquí, como sucede con otros temas tratados en la presente guía, los inversionistas deberían garantizar que se incluya a las mujeres en los programas de fomento de la capacidad. En el Criterio 4D de la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible se establece que las mujeres deberían recibir formación profesional y que también debería impartirse capacitación para evitar la discriminación de género. Además, deberían hacerse esfuerzos para emplear y capacitar a las mujeres o incluirlas en disposiciones beneficiosas de contratación (por ejemplo, prestando apoyo a organizaciones de agricultoras) (USAID, 2015b: 19).

RECUADRO 17
Lista de comprobación relativa al fomento de la capacidad local

Una capacidad local insuficiente puede amenazar a los proyectos agrícolas de tres formas: 1) puede ser menos probable que el proyecto reciba apoyo de las comunidades que no pueden proteger sus derechos de tenencia y tratar con los inversionistas con eficacia; 2) es posible que los pequeños agricultores locales sean incapaces de proporcionar un suministro adecuado de productos agrícolas de buena calidad en el lugar en que se realiza el proyecto, en parte, debido a la producción por subcontratación; 3) es posible que en las comunidades no haya suficientes trabajadores capacitados respecto de lo requerido por el proyecto.

- ✓ Los inversionistas pueden proporcionar asistencia financiera y técnica con el propósito de ayudar a que las comunidades aumenten su capacidad de participar con mayor eficacia en la inversión. Las comunidades dotadas de mayores conocimientos gozarán de una mejor posición para participar en la cartografía comunitaria, las consultas, las negociaciones, la resolución de reclamaciones y las interacciones que se estén llevando a cabo en el marco del proyecto.
- ✓ Los inversionistas deberían alentar a los administradores a fomentar la capacidad de las empresas subcontratadas brindándoles servicios de extensión agrícola, semillas y otros insumos, así como instalaciones de riego o equipamiento, de modo que puedan producir cultivos de mayor calidad en mayores volúmenes.
- ✓ Los inversionistas pueden respaldar la capacitación de los empleados haciendo hincapié en la promoción de estos a puestos directivos entre el medio y el largo plazo a medida que van obteniendo experiencia y conocimientos especializados.

B. Seguimiento

1. ¿Qué establecen las Directrices?

Las Directrices subrayan la importancia de seguir de cerca las repercusiones de las inversiones a gran escala en los derechos de tenencia. Los gobiernos tienen la responsabilidad principal de seguir de cerca el impacto general de las inversiones en sus países, aunque todas las partes tienen la responsabilidad de rastrear el efecto de proyectos particulares.

Los Estados y las partes afectadas deberían contribuir al seguimiento eficaz de la ejecución y las repercusiones derivadas de los acuerdos que suponen transacciones a gran escala de derechos de tenencia, como adquisiciones y acuerdos de asociación (párr. 12.14). Con esta disposición se complementa otra sección en la que se solicita que todas las partes, también las empresas, sigan de cerca la aplicación de normas éticas con el propósito de ayudar a prevenir la corrupción (párrs. 6.8, 6.9, 11.7 y, en los Principios, el Principio 10).

2. ¿Cuáles son los riesgos?

Como se subraya en la presente guía técnica, es más probable que los proyectos que perjudican la tenencia y otros derechos de las personas que viven en la zona del proyecto resulten en pérdidas financieras. Por consiguiente, la incapacidad de realizar un seguimiento eficaz para comprobar que quienes gestionan el proyecto estén gestionando adecuadamente esas repercusiones representa un factor de riesgo considerable.

Unos procedimientos de seguimiento inadecuados pueden conducir a toda una serie de resultados negativos, a saber:

- una comunicación ineficaz con las comunidades originada por la incapacidad de seguir un plan para la participación comunitaria;
- la aplicación deficiente de las medidas de mitigación establecidas en la evaluación sobre el impacto ambiental y social, de tal modo que efectivamente se producen los daños potenciales identificados en el plan;
- la oposición de la comunidad cuando los administradores no logran cumplir con los acuerdos o proporcionar los beneficios comunitarios prometidos (AFD, 2014: 28);
- incapacidad de la empresa para demostrar, tanto a un público interno como externo, todo lo que está haciendo para cumplir con las Directrices y cuáles son las repercusiones que esas actividades están teniendo en las comunidades donde operan y en el desempeño financiero de las inversiones pertinentes.

Por desgracia, la falta de recursos y otros factores hacen que muchos gobiernos realicen una tarea deficiente a la hora de seguir de cerca las repercusiones de las inversiones en agricultura, incluso cuando están obligados a hacerlo por ley (Mirza, 2014: 13). Si bien esto está cambiando lentamente a medida que los gobiernos integran las Directrices en sus leyes y procedimientos reglamentarios, los inversionistas deberían garantizar que los administradores se ocupen de sus propios programas de seguimiento en asociación con las comunidades como parte del enfoque más general de gestión del riesgo que están aplicando.

3. ¿Cómo pueden gestionarse y mitigarse los riesgos?

Las medidas que un inversionista puede adoptar para gestionar el riesgo en relación con el seguimiento son bastante parecidas a las medidas recomendadas en el resto de la presente guía. En primer lugar, el seguimiento debería ser uno de los temas que debatan los administradores con la comunidad durante el proceso de consulta. Puede ser acertado establecer un comité para seguir de cerca la ejecución y las repercusiones del proyecto con el tiempo. Los miembros de la comunidad —también los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local— pueden ser parte del comité. En segundo lugar, todos los contratos que rijan el proyecto o estén relacionados con este deberían contener disposiciones claras que establezcan las promesas y las responsabilidades de todas las partes, con miras a facilitar un seguimiento eficaz (AFD, 2014: 47). Por ejemplo, el acuerdo podría contener cláusulas en las que se detalle el alcance y los plazos para otorgar beneficios a la comunidad y sanciones para penalizar su incumplimiento. En algunos casos, los contratos pueden incluir una cláusula en la que se detalle quiénes estarán encargados del seguimiento y de qué forma se realizará. En tercer lugar, y de acuerdo con el capítulo sobre transparencia y corrupción, el contenido no patentado de todos los contratos, evaluaciones del impacto ambiental y social y otros documentos pertinentes deberían ponerse a disposición de la comunidad y el público más general. Los inversionistas y los administradores también pueden presentar informes públicos sobre sus avances en la aplicación de las Directrices. Al hacerlo, no solo se promueve la transparencia, sino que se facilita un seguimiento eficaz. En cuarto

lugar, la evaluación del impacto ambiental y social en sí misma debería contar con una disposición relativa al seguimiento. De este modo, será más probable que las medidas para mitigar las repercusiones negativas en la tenencia, las cuestiones de género, la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el medio ambiente se adopten de acuerdo con el plan de mitigación. En proyectos de mayor envergadura puede ser recomendable contratar a una tercera parte neutral que desempeñe la función de seguimiento con el propósito de garantizar la máxima objetividad (USAID, 2015b: 50). Por último, en el caso de los gobiernos que sí intenten seguir de cerca el proyecto, los inversionistas deberían cooperar con ellos otorgándoles acceso a la información pertinente y al lugar de emplazamiento del proyecto en horarios razonables.

RECUADRO 18
Lista de comprobación relativa al seguimiento

Realizar un seguimiento eficaz de las medidas para mitigar los riesgos derivados de las repercusiones ambientales y sociales negativas es de por sí una estrategia fundamental de gestión del riesgo.

- ✓ Debatir el seguimiento en el proceso de consulta e incluir a la comunidad en el seguimiento del proyecto.
- ✓ Emplear contratos que establezcan claramente todas las promesas y las responsabilidades de todas las partes.
- ✓ Poner a disposición del público todos los contratos, evaluaciones del impacto ambiental y social y toda la información pertinente relativa al proyecto.
- ✓ Incluir disposiciones específicas de seguimiento en el plan de mitigación en el marco de la evaluación del impacto ambiental y social.
- ✓ Cooperar con las actividades gubernamentales de seguimiento.

Resumen de los mensajes principales

La finalidad de la presente guía técnica consiste en ayudar a los inversionistas a obrar con diligencia debida para lograr realizar inversiones en terrenos agrícolas que sean sostenibles en lo financiero y responsables desde el punto de vista social. Si bien incluso el mejor proyecto puede perjudicar algunos intereses y desencadenar críticas, los inversionistas que evalúen, estructuren, operen y sigan de cerca sus inversiones de un modo que sea coherente con las Directrices aumentarán la probabilidad de lograr sus objetivos. Los mensajes principales de la presente guía pueden resumirse como sigue:

1. Las inversiones en terrenos agrícolas pueden tener repercusiones profundas —tanto positivas como negativas— en las comunidades donde se realizan. En los últimos años, muchos proyectos han dado lugar a que usuarios de tierras rurales perdieran el derecho y el acceso a sus tierras, agua y otros recursos naturales.

2. A pesar de que las Directrices estén dirigidas principalmente a los gobiernos, también se dirigen a las empresas. Obrar en consonancia con las mismas puede ayudar a los inversionistas a gestionar los considerables riesgos financieros, jurídicos, operativos y para la reputación asociados con las inversiones en terrenos agrícolas en la mayoría de los países en desarrollo.

3. En la fase de diseño de proyecto, los administradores deberían estudiar modelos de proyecto que no impliquen la transferencia de derechos de tierras de los pequeños agricultores y otras personas del lugar. En todos los casos, los inversionistas deberían evitar proyectos que exijan la expropiación y el desalojo. Una estrategia significativa de mitigación del riesgo consiste en evitar reasentamientos de todo tipo, ya sean voluntarios o involuntarios.

4. El inversionista debería realizar un análisis preliminar de la inversión prevista para detectar una serie de factores de alto riesgo que, en la mayoría de los casos, indican que la inversión es demasiado riesgosa.

5. El análisis de diligencia debida de cada proyecto previsto debería incluir:
   - la cartografía participativa de todos los titulares de derechos de tierras, tanto derechos formales como consuetudinarios e informales;
   - una evaluación exhaustiva del impacto ambiental y social a través de la que se identifiquen las posibles repercusiones en los derechos de tierras, los medios de vida, los derechos humanos, la seguridad alimentaria y el medio ambiente y en la que se describan dónde, cómo y cuándo pueden mitigarse las repercusiones negativas o se indique que seguir adelante con el proyecto comporta demasiados riesgos.

6. Es probable que los proyectos que no incluyan una consulta constante y adecuada y la aprobación de las personas del lugar incurran en gastos mucho mayores que las que lo hacen. Sin un proceso adecuado de consulta y participación, es difícil, por no decir imposible, identificar y reconocer los derechos de tenencia, evaluar las repercusiones o establecer una relación productiva constante con la comunidad local. Por tanto, en todos los proyectos se debería integrar un proceso de consulta inclusivo y adecuado desde el punto de vista cultural que, de ser posible, conduzca al efectivo CLPI de las partes interesadas afectadas.

7. Los inversionistas deberían aprobar y aplicar una política que exija la justa resolución de cualquier controversia relacionada con la tierra u otras cuestiones, empleando un proceso de reclamación que tome en consideración las cuestiones culturales y sobre el que todas las partes interesadas estén de acuerdo. Puede ser necesario establecer un mecanismo que complemente los procesos jurídicos oficiales para la solución de controversias.

8. Los inversionistas deberían adoptar e insistir en la aplicación de políticas de "tolerancia cero" frente a la corrupción y políticas de máxima transparencia que exijan la divulgación de toda la información relativa al proyecto que no sea legítimamente sensible desde un punto de vista comercial.

9. A menudo estará en el interés de los inversionistas prestar apoyo a las iniciativas de fomento de la capacidad local con el propósito de responder a las exigencias de las inversiones agrícolas y participar en ellas.

10. Realizar un seguimiento eficaz de las medidas para mitigar los riesgos derivados de las repercusiones ambientales y sociales negativas es de por sí una estrategia fundamental de gestión del riesgo.

La presente guía debería formar parte de un proceso de mejora continua. Es muy importante que los inversionistas y los administradores participen a la hora de establecer las mejores prácticas y mejorarlas con el tiempo, basándose en experiencias reales. También está en sus intereses alentar a los gobiernos a que insistan en el cumplimiento de las Directrices y otras medidas de inversión responsable, ya que de ese modo se tenderá a ofrecer unas condiciones equitativas para todos. Es más probable que las inversiones basadas en la tierra que se realicen en países en desarrollo obtengan buenos resultados si se benefician todos: el inversionista, la comunidad local y el gobierno. Las Directrices proporcionan un marco para alcanzar una situación en la que todos salgan ganando; con la presente guía técnica se busca ayudar a que los inversionistas contribuyan al logro de ese resultado.

Bibliografía

Africa Agriculture Trade and Investment Fund (AATIF). Sin fecha. *The Africa Agriculture Trade and Investment Fund: Social and Environmental Safeguard Guidelines*. http://www.aatif.lu/tl_files/downloads/guidelines/AATIF_Social_and_Environmental_Guidelines.pdf

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2015a. USAID country profiles. http://usaidlandtenure.net/country-profiles

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2015b. *Responsible land-based investment: A practical guide for the private sector*. Washington D.C., USAID.

Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). 2014. *Technical Committee on "Land Tenure and Development": Guide to due diligence of agribusiness projects that affect land and property rights*. Operational guide. París, AFD.

Banco Europeo de Inversiones (BEI). 2013. *Environmental and social handbook*. Vol. 1. Luxemburgo. http://www.eib.org/attachments/strategies/environmental_and_social_practices_handbook_en.pdf

BEI. 2015. *Política de transparencia*. Luxemburgo, BEI. http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_group_transparency_policy_es.pdf

Bonsucro. 2014. *Production standard and audit guidance v. 4.01*. Londres. http://bonsucro.com/site/production-standard/

Bowman, M. 2013. *Land rights, not land grabs, can help Africa feed itself. Business Fights Poverty*. http://businessfightspoverty.org/blog/2013/06/22/land-rights-not-land-grabs-can-help-africa-feed-itself/

Castan Centre for Human Rights Law, Universidad Monash, Foro internacional de líderes empresarios, ACNUDH, Iniciativa del Pacto Mundial. 2008. *Human rights translated: a business reference guide*. https://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/human_rights_translated.pdf

Corporación Financiera Internacional (CFI). 2007. *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*. Washington D.C., CFI. http://www.ifc.org/wps/wcm/connectb7fe528048855c5a8ba4db6a6515bb18/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

Corporación Financiera Internacional (CFI). 2009. *IFC good practice note: addressing grievances from project-affected communities*. Washington D.C., CFI. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cbe7b18048855348ae6cfe6a6515bb18/IFC%2BGrievance%2BMechanisms.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cbe-7b18048855348ae6cfe6a6515bb18

Corporación Financiera Internacional (CFI). 2012. *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*. Washington D.C., CFI. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES

Corporación Financiera Internacional (CFI). 2014. *Agribusiness & forestry: Is there a role for IFC's performance standards to guide land related investments?* Washington D.C., CFI. https://www.conftool.com/landandpoverty2014/ index.php/Vegarra-639.pdf?page=downloadPaper&filename=Vegarra-639.pdf&form_id=639&form_version=final

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. 2011. *After Daewoo: current status and perspectives on international land acquisitions in Madagascar*, Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. http://www.landcoalition.org/en/resources/after-daewoo-current-status-and-perspectives-large-scale-land-acquisition-madagascar

Consejo de Examen de Instituciones Financieras Federales. Sin fecha. *Politically exposed persons – overview*. Washington D.C. http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/OLM_087.htm

Cotula, L. 2014. *Addressing the human rights impacts of "land grabbing"*. Bruselas, Unión Europea. http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/EXPO_STU2014534984_EN.pdf

De Schutter, O. 2009. *Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos*. Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Sin fecha. *Foreign Corrupt Practices Act*. http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/

Equator Principles Association. 2013. *Los Principios del Ecuador*. http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf

FAO. Sin fecha. *¿Qué es la tenencia de la tierra?* Roma, FAO. http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm

FAO. 2008. *Compulsory acquisition of land and compensation*. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-i0506e.pdf

FAO. 2012a. *Principios rectores para las operaciones responsables de la agricultura por contrato*. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-i2858s.pdf

FAO. 2012b. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, FAO. http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 1. Roma, FAO. http://www.fao.org/docrep/019/i3114s/i3114s.pdf

FAO. 2014a. *Challenges and opportunities of foreign investment in developing country agriculture for sustainable development*. Documento de trabajo n.º 48 de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos básicos. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-i4074e.pdf

FAO. 2014b. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Roma. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 3. http://www.fao.org/3/a-i3496s.pdf

FAO. 2014c. *Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-au866s.pdf

FAO. 2015a. *Administración de la tenencia*. Roma, FAO. http://www.fao.org/nr/tenure/actividades/administracion-de-la-tenencia/es/

FAO. 2015b. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: Una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 6. Roma.

FAO. 2015c. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 4. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/b-i4998s.pdf

FAO. 2015d. *Environmental and social management guidelines.* Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-i4413e.pdf

Franks, D.M., Davis, R., Bebbington, A.J., Ali, S.H., Kemp, D. y Scurrah, M. 2014. *Conflict translates environmental and social risk into business costs. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 111(21): 7576–7581. http://www.pnas.org/content/111/21/7576.full.pdf+html

Gobierno de Dinamarca. 2014. *Danish national action plan – Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Copenhague. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf

Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN). 2013. *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, GANESAN. http://www.fao.org/3/a-i2953s.pdf

Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT). *UNIDROIT/FAO/ IFAD Legal guide on contract farming*. Roma, UNIDROIT. ttp://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf

Interfaith Center on Corporate Responsibility. 2012. *Statement of principles and recommended practices for corporate water stewardship*. Nueva York. http://www.iccr.org/sites/default/files/2012WaterStatementOfPrinciples.pdf

King, R. y Bugri, J. 2013. *The gender and equity implications of land-related investments on land access, labour and income-generating opportunities in Northern Ghana: The case study of the integrated Tamale Fruit Company*. Roma, FAO. http://www.fao.org/uploads/media/gender.pdf

Knight, R., Adoko, J., Auma, T., Kaba, A., Salomao, A., Siakor, S. y Tanka, I. 2012. *Protecting community lands and resources: evidence from Liberia, Mozambique and Uganda*. Washington D.C.; Roma, IDLO; Namati. http://land-in-uganda.org/Namati/FINAL%2010%20Namati%20Uganda%20Report%20Full%20mr%202%204%2013.pdf

Lawson, S. 2014. *Los bienes de consumo y la deforestación: un análisis de la extensión y naturaleza de la ilegalidad en la conversión de los bosques para la agricultura y plantaciones madereras*. Washington D.C., Forest Trends. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4805.pdf

Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles. 2013. *Principles and criteria*. Ginebra, Mesa redonda sobre biocombustibles sostenibles. http://rsb.org/sustainability/rsb-sustainability-standards/

Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible. 2013. *Principios y criterios para la producción de aceite de palma sostenible*. Kuala Lumpur, RSPO. http://www.rspo.org/file/021013P&C2013SPANISHFINAL.pdf

Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania (BMZ). 2012. *Investments in land and the phenomenon of land grabbing: challenges for development policy*. Berlín, BMZ. https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/Strategiepapier321_02_2012.pdf

Mirza, H., Speller, W., Dixie, G. y Goodman, Z. 2014. *The practice of responsible investment principles in larger scale agricultural investments: implications for corporate performance and*

impacts on local communities. Ginebra, UNCTAD, Banco Mundial. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wb_unctad_2014_en.pdf

Munden Project. 2012. *The financial risks of insecure tenure: an investment view*. Washington D.C., Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5715.pdf

Munden Project. 2013. *Capital mundial, concesiones locales: estudio analítico del riesgo relacionado con la tenencia de la tierra y las concesiones industriales en las economías de mercado emergentes*. Washington D.C., Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.rightsandresources.org/es/publication/global-capital-local-concessions/

Munden Project. 2014. *Las comunidades como contrapartes: estudio preliminar de concesiones y conflictos en mercados emergentes y fronterizos*. Washington D.C., Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/Communities-as-counterparties_intro_ES.pdf

Naciones Unidas. 1976. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York, Naciones Unidas.

Naciones Unidas. 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, Naciones Unidas. http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

OCDE. 1997. *OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*. París, OCDE. http://www.oecd.org/corruption/oecdantibribery convention.htm

OCDE. 2011. *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*. París, OCDE. http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2011. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. Nueva York, ACNUDH. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

ONU Mujeres. 1979. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Nueva York, Naciones Unidas. http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

Organización Mundial del Trabajo (OIT). Sin fecha. *Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

Oxfam. 2014. *Banking on shaky ground: Australia's Big 4 banks and land grabs*. Victoria, Australia, Oxfam Australia. https://www.oxfam.org.au/wp-content/uploads/site-media/pdf/2014-47%20australia's%20big%204%20banks%20and%20land%20grabs_fa_web.pdf

Pacto Mundial de las Naciones Unidas. 2014. *Guidance for responsible investment in farmland. Nueva York. Pacto Mundial de las Naciones Unidas*. https://www.unpri.org/download_report/6243

Smaller, C., Mann, H., Bernasconi-Osterwalder, N., Pinter, L., McCandless, M. y Parry, J. 2014. *The IISD guide to negotiating investment contracts for farmland and water*. Winnipeg, Canadá y Ginebra, IISD. http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-guide-negotiating-investment-contracts-farmland-water_1.pdf

Tanner, C. y Bicchieri, M. 2014. *When the law is not enough: paralegals and natural resource management in Mozambique*. Estudio legislativo de la FAO n.º 110. Roma, FAO. http://www.fao.org/3/a-i3694e.pdf

Unión Africana 2014. *Guiding Principles on Large Scale Land Based Investments in Africa*. http://www.uneca.org/publications/guiding-principles-large-scale-land-based-investments-africa

Vhugen, D. 2014. *Responsible Investments in land: guidelines and principles. Focus on land in Africa*. Seattle, Landesa. http://www.focusonland.com/countries/brief-responsible-investments-inland/

Wickeri, E. y Kalhan, A. 2010. *Land rights issues in international human rights law. Londres, Institute for Human Rights in Business*. http://www.ihrb.org/pdf/Land_Rights_Issues_in_International_HRL.pdf

Wilmar. 2013. *No deforestation, no peat, no exploitation policy*. Singapur. Wilmar International. http://www.wilmar-international.com/wp-content/uploads/2012/11/No-Deforestation-No-Peat-No-Exploitation-Policy.pdf

Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 1. Roma.

FAO. 2013. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 2. Roma.

FAO. 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 3. Roma.

FAO. 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas: guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 4. Roma.

FAO. 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 5. Roma.

FAO. 2016. *Improving governance of pastoral lands: implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 6. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Las inversiones en la agricultura han demostrado ser uno de los medios más eficaces para reducir la pobreza en las zonas rurales de los países en desarrollo. Obrar de conformidad con las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* puede servir a los inversionistas para comprender y gestionar mejor los considerables riesgos financieros, jurídicos, operativos y de reputación que son inherentes a las inversiones en activos basados en la tierra. Quienes planifican y realizan sus inversiones de un modo que sea coherente con las Directrices pueden reducir el riesgo de sus inversiones y aumentar la probabilidad de conseguir un rendimiento razonable ajustado a los riesgos. Es más probable que tales inversiones tengan éxito si con ellas se beneficia a todos: los inversionistas, la comunidad local y el gobierno. Las Directrices proporcionan un marco para alcanzar una situación en la que todos salgan ganando. La finalidad de la presente guía técnica consiste en ayudar a los inversionistas a obrar con diligencia debida para lograr realizar inversiones en terrenos agrícolas que sean sostenibles en lo financiero y responsables desde el punto de vista social.

ISBN 978-92-5-308974-1

9 789253 089741

I5147ES/1/03.17