



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

36.º período de sesiones

Roma, 11-14 y 16 de octubre de 2010

**MESA REDONDA SOBRE POLÍTICAS
TENENCIA DE TIERRAS E INVERSIÓN
INTERNACIONAL EN LA AGRICULTURA**

Índice

CUESTIONES QUE SE SOMETEN A LA ATENCIÓN DEL CFS	Página 1
I. DESAFÍOS	Párrafos 1 - 15
A. ACCESO SEGURO A LA TIERRA Y A OTROS RECURSOS NATURALES	4 - 5
B. MAYOR INVERSIÓN EN AGRICULTURA	6 - 9
C. DESAFÍOS INTERRELACIONADOS	10 - 15
II. CUESTIONES FUNDAMENTALES	16 - 31
III. RECOMENDACIONES Y CONSECUENCIAS EN LAS POLÍTICAS	32 - 63

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales.

La mayor parte de los documentos de reunión del CFS se encuentran disponibles en el sitio de Internet www.fao.org/cfs. Los delegados recibirán una copia electrónica de todos los documentos al registrarse.

A. LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y OTROS RECURSOS NATURALES	34 - 49
<i>Vínculos, asociación y consultas mundiales</i>	36 - 38
<i>Resultados preliminares de las consultas</i>	39 - 48
<i>Proceso</i>	49
B. LOS PRINCIPIOS PARA UNA INVERSIÓN AGRÍCOLA RESPONSABLE QUE RESPETE LOS DERECHOS, MEDIOS DE VIDA Y RECURSOS	50 - 57
<i>Reacciones y evolución recientes</i>	55 - 57
C. COHERENCIA Y SINERGIA ENTRE LOS PRINCIPIOS RAI Y LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL	58 - 62
<i>Promoción de las buenas prácticas y puesta en común de los conocimientos</i>	62
D. CONTRIBUCIÓN A LA CONVERGENCIA DE POLÍTICAS	63

Cuestiones que se someten a la atención del CFS

Se solicita al Comité que considere las siguientes propuestas:

- Sancionar el actual proceso inclusivo de elaboración de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales y solicitar a la FAO que remita las Directrices voluntarias al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) y a los órganos rectores de la FAO para que las examinen y aprueben
- Sancionar la elaboración en curso de los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos iniciada por el Banco Mundial, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y recomendar que prosiga el proceso consultivo y que se incluya en él a todas las partes interesadas
- Instar a la FAO y a las demás organizaciones internacionales interesadas a que continúen garantizando la coherencia y la complementariedad de los dos procesos y centrándose sus objetivos relativos a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

I. DESAFÍOS

1. El número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria y el hambre ha aumentado de forma sostenida durante los últimos quince años hasta superar los 1 000 millones en 2009. La población mundial se incrementará en un 34 % durante los próximos 40 años y las poblaciones rurales continuarán creciendo hasta 2025 en todo el mundo y hasta 2045 en el África Subsahariana. La mayoría de las personas desnutridas vive en las zonas rurales de los países en desarrollo. Según los últimos cálculos de la FAO, la producción agrícola mundial tendría que crecer en un 70 % en los próximos 40 años para poder alimentar a la población de todo el mundo en 2050.

2. Se ha reconocido plenamente que, para que todas las personas puedan disfrutar de seguridad alimentaria, se requiere acceso amplio y seguro a la tierra y a otros recursos naturales, como el agua, los bosques y la pesca, y también una promoción activa de la inversión en la producción agrícola sostenible y las cadenas de valor.

3. En la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, celebrada en noviembre de 2009, se formularon peticiones de que se mejorase el acceso a la tierra y otros recursos naturales, se fortaleciese la seguridad de la tenencia y se promoviera la inversión agrícola. Estas peticiones reafirmaron la importancia de los vínculos entre la seguridad alimentaria, la tenencia y la inversión que se señalaron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y que se reflejaron, cinco años después, en su resultado, esto es, las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación) y en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales, de 2006 (CIRADR).

A. ACCESO SEGURO A LA TIERRA Y A OTROS RECURSOS NATURALES

4. El acceso seguro a la tierra y a otros recursos naturales es uno de los factores fundamentales para la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales que dependen de la agricultura y para la realización del derecho a una alimentación adecuada. El objetivo de que todas las personas tengan acceso a los alimentos podría lograrse por otros medios, como el empleo formal o los ingresos no agrícolas. No obstante, donde no se disponga de suficientes oportunidades para aprovechar esos otros medios de vida, son esenciales, para la realización del derecho a los alimentos, sistemas de gobernanza que reconozcan y promuevan el acceso equitativo a la tierra. La mejora del acceso a la tierra y de la tenencia de la misma puede permitir que las familias de agricultores produzcan alimentos para consumo propio y aumenten sus ingresos invirtiendo en la explotación agrícola y elaborando productos para los mercados urbanos. Muchos países han realizado importantes progresos en la mejora de la seguridad de la tenencia. Sin embargo, no es fácil que las reformas tengan éxito, y la lucha por la tierra y otros recursos naturales está aumentando debido, por una parte, al crecimiento demográfico y al aumento de las necesidades de la expansión urbana e industrial y, por otra parte, a la disminución de la base de recursos naturales como resultado del abandono de la tierra a causa de su degradación, el cambio climático o conflictos. Muchos de los problemas relacionados con el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia se deben a la debilidad de la gobernanza, y los intentos por solucionar los problemas de tenencia se ven perjudicados por la calidad de la gobernanza. Una gobernanza deficiente de la tenencia de la tierra puede provocar que la gente sea vulnerable a la pérdida de sus explotaciones agrícolas, hogares y medios de vida. Por el contrario, una gobernanza responsable protege los derechos a la tierra y es parte esencial del esfuerzo por fomentar la inversión productiva por parte de los usuarios de la tierra y el uso sostenible de la base de recursos naturales.

5. En lo que respecta a las mujeres, la gobernanza deficiente resulta agravada por prácticas culturales inherentes que limitan su acceso seguro a la tierra. Con frecuencia, el acceso de las mujeres a la tierra se realiza a través de sus familiares varones, y con todo resulta escaso, lo que limita las oportunidades de inversión de las mujeres y reduce su productividad agrícola. Numerosas investigaciones indican que, si las mujeres participaran en igualdad de condiciones en la agricultura, incluida la tenencia de la tierra, aumentaría considerablemente la producción agrícola. El acceso seguro de las mujeres a la tierra es decisivo debido al papel fundamental que desempeñan en la seguridad alimentaria.

B. MAYOR INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA

6. La falta de inversión en agricultura durante décadas se ha traducido en una baja productividad continuada y un estancamiento de la producción en muchos países en desarrollo, especialmente en gran parte del África Subsahariana, aunque no en toda ella. Esta falta de inversión se ha considerado una de las causas de la reciente crisis alimentaria y de las dificultades con las que han tropezado los países en desarrollo para afrontarla.

7. Un reciente análisis de la FAO indica que la tasa de crecimiento del capital social agrícola (CSA) ha disminuido en las dos últimas décadas y que el aumento del CSA ha sido menor en los países donde el hambre está más extendida y es más grave. En algunos de los países menos adelantados, en especial en el África Subsahariana y en Asia meridional, el crecimiento de la población activa en la agricultura ha superado la tasa de crecimiento del CSA¹.

8. La proporción del gasto público destinada a la agricultura en los países en desarrollo ha disminuido hasta el 7 % de los presupuestos totales en promedio, e incluso menos en África. Además, la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que se destina al sector cayó hasta el 5 %, desde el 19 % registrado en 1980. Estas tendencias tuvieron un efecto negativo en la inversión privada. De hecho, el gasto público en agricultura está estrechamente relacionado

¹ S. von Cramon-Taubadel et al., junio de 2009. Investment in developing countries food and agriculture; assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity. FAO.

con la formación de capital privado en el sector agrícola de los países en desarrollo: para poder invertir, los agricultores necesitan infraestructuras, vínculos con los mercados, acceso a la tecnología y servicios financieros.

9. La FAO calcula que, para satisfacer las necesidades mundiales de alimentos en 2050, se requieren inversiones adicionales anuales por valor de 80 000 millones de USD en la agricultura de los países en desarrollo y las actividades posteriores relacionadas. La capacidad de los países en desarrollo para subsanar esta carencia es limitada. Es imprescindible un compromiso urgente, sostenido y sólido con la inversión en agricultura que invierta la disminución de la financiación nacional e internacional destinada a la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural en los países en desarrollo. Dadas las limitaciones de las fuentes alternativas de financiación de la inversión, la inversión extranjera directa en la agricultura de los países en desarrollo podría suponer una contribución importante para cubrir el déficit de inversiones.

C. DESAFÍOS INTERRELACIONADOS

10. Se han establecido compromisos importantes de inversión pública y AOD a la agricultura desde la crisis del precio de los alimentos de 2007-08 y como consecuencia de la Cumbre del G-8 de L'Aquila y la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009. Actualmente hay nuevos motivos para esperar que el abandono público de la agricultura, que dura desde hace décadas, llegue a su fin.

11. No obstante, la mayor parte de las inversiones en la agricultura, tanto en la producción primaria como en las actividades secundarias, deberá proceder de fuentes privadas, principalmente de los propios agricultores. De la inversión anual neta prevista de 80 000 millones de USD, se prevé que se destinarían unos 20 000 millones de USD a la producción de cultivos, 10 000 millones de USD a la producción ganadera y 50 000 millones de USD más a los servicios de apoyo subsiguientes, como el almacenamiento frigorífico y en seco, las instalaciones de mercados rurales y al por mayor y el procesamiento inicial².

12. Dada la limitación de los recursos presupuestarios y la persistente dificultad de los pequeños agricultores para acceder a los servicios financieros, la tecnología y los mercados, la inversión directa extranjera en la agricultura de los países en desarrollo podría ayudar enormemente a colmar el déficit de inversiones y a vincular de forma más adecuada a los agricultores locales con los mercados. Las inversiones extranjeras en el sector agrícola ofrecen un potencial considerable como complemento de los recursos públicos. Sin embargo, podrían conllevar también riesgos importantes cuando los derechos locales sobre la tierra no están bien definidos, la gobernanza es débil o los habitantes locales afectados no logran hacerse oír.

13. El interés de los inversores privados nacionales e internacionales en el sector agrícola, aunque ya existía, ha crecido rápidamente como resultado de la acusada subida del precio de los productos agrícolas en 2007-08 y las crisis de la oferta provocadas por las políticas, principalmente los controles sobre las exportaciones, que han dado lugar a la percepción de que la dependencia de los mercados mundiales para obtener suministros de alimentos presenta ahora un mayor riesgo. Esta situación ha ofrecido oportunidades de inversión al sector privado que los gobiernos y las instituciones financieras se han mostrado dispuestos a respaldar. Los inversores de países sin problemas relacionados con la seguridad alimentaria han hallado también oportunidades ventajosas para diversificar sus carteras invirtiendo en la producción de alimentos, especialmente en vista de que los rendimientos de otras inversiones habían pasado a ser menos atractivos. Otros han sido motivados por las posibilidades ofrecidas por el desarrollo de los biocombustibles. Recientemente se han establecido varios fondos de inversión dedicados específicamente a la inversión en la agricultura en África, algunos de los cuales declaran tener objetivos sociales además de financieros.

² FAO, 2009, Nota de antecedentes "Investment", Foro de Expertos de Alto Nivel sobre cómo alimentar al mundo en 2050.

14. Algunos países en desarrollo están tratando de atraer y facilitar la inversión extranjera en sus sectores agrícolas. Se considera que las inversiones extranjeras pueden proporcionar beneficios en cuanto al desarrollo, por ejemplo mediante la transferencia de tecnología, la creación de empleo y el fomento de las infraestructuras.

15. Para los gobiernos, los productores agrícolas, la sociedad civil y las instituciones de desarrollo que trabajan por reducir la pobreza y el hambre de masas en los países en desarrollo, los desafíos son los siguientes:

- i. Encontrar maneras de aprovechar y canalizar este nuevo interés por la inversión agrícola de tal modo que se ajuste a las estrategias nacionales de seguridad alimentaria, se minimicen los riesgos y se maximicen los beneficios para las poblaciones locales.
- ii. Garantizar que, en este contexto, los derechos de los usuarios locales de la tierra sobre los recursos naturales y la tierra se protejan y amplíen, en particular para los 1 000 millones de personas que padecen el hambre y la pobreza extrema.

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES

16. El aumento de la densidad de población ha hecho crecer rápidamente la presión sobre las tierras agrícolas y el agua en los países eminentemente agrícolas. En grandes zonas del mundo en desarrollo los recursos naturales de los que las poblaciones rurales derivan sus medios de vida se están degradando o son cada vez más escasos. Cada año se pierden hasta 5-10 millones de hectáreas (ha) de tierra agrícola debido a la degradación grave³ derivada de la sobreexplotación, la mala ordenación de las tierras y el agotamiento de los nutrientes del suelo. Esta tendencia se ve agravada debido al cambio climático. La creciente competencia por las tierras agrícolas ha provocado un rápido descenso del tamaño medio de las pequeñas explotaciones agrarias durante los últimos 50 años: en la India, por ejemplo, el tamaño medio de la finca cayó desde 2,6 ha en 1960 a 1,4 ha en 2000 y continúa disminuyendo. En Camboya, la proporción de campesinos sin tierras pasó del 13 % en 1997 al 20 % en 2004. De forma similar, en el este y el sur de África la tierra cultivada per cápita se ha reducido a la mitad durante la última generación, y en varios países hoy en día no alcanza las 0,3 ha per cápita.

17. No obstante, en algunos países del África Subsahariana y América del Sur hay grandes extensiones de tierra adecuada para la agricultura que todavía no se cultivan o que se cultivan de forma poco eficiente. Según el Banco Mundial, la cantidad de tierra potencialmente disponible para la expansión de cultivos de secano (tierra no cultivada, no forestal, en zonas con menos de 25 personas/km² adecuada para la producción de secano) es de aproximadamente 440 millones de ha, de las cuales 202 millones se encuentran en el África Subsahariana, 123 millones en América Latina y 51 millones en Europa oriental y Asia central. Evidentemente, estas tierras, sus fuentes de agua y su cubierta vegetal ya han sido reclamadas y se están utilizando. En el África Subsahariana, actualmente la mayor parte es utilizada de forma extensiva por la población local, en concreto los pastores y las comunidades agropastoralistas para el pastoreo del ganado. Esta tierra se usa también para la expansión endógena de los cultivos de secano en un continente cuya población rural continuará creciendo hasta 2045.

18. La tierra es el activo al que se dirige la forma más conocida de inversión privada internacional reciente en agricultura, esto es, **la adquisición o el arrendamiento de grandes extensiones de tierras agrícolas** para la producción de alimentos, agrocombustible, ganado y otros productos. La adquisición de tierras agrícolas a gran escala por inversores nacionales o extranjeros en países eminentemente agrícolas con una deficiente gobernanza de la tierra plantea cuestiones económicas, políticas, institucionales, jurídicas y éticas complejas y polémicas relacionadas con la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo rural. Este fenómeno

³ Banco Mundial, 2008.

ha despertado una gran preocupación internacional y algunos grupos de agricultores y de la sociedad civil han solicitado que se le ponga fin.

19. Durante los dos últimos años se han realizado amplias investigaciones sobre esta nueva “fiebre de la tierra”. Un informe reciente del Banco Mundial, publicado en septiembre de 2010 y titulado “Rising global interest in farmland” (Aumento del interés mundial por la tierra agrícola), ofrece nuevas perspectivas sobre la aceleración sin precedentes de la adquisición de tierras a gran escala. El análisis de las informaciones aparecidas en la prensa parece indicar que actualmente se han propuesto, se están negociando o ya se han aprobado cientos de proyectos en relación con más de 40 millones de ha de tierras agrícolas en todo el mundo. Una cuarta parte de estos proyectos podría abarcar más de 200 000 ha. La característica principal de esta reciente tendencia es que se centra en el África Subsahariana (48 % de los proyectos y 69 % del área total⁴) y que parece hacerse especial hincapié en los países con una gobernanza débil de la tierra⁵ y niveles altos de prevalencia de la inseguridad alimentaria. Aproximadamente un 37 % de estos proyectos se centra en los cultivos alimentarios, mientras que el 63 % se ocupa de cultivos comerciales o industriales, biocombustibles, reservas de caza, ganadería y silvicultura de poblaciones forestales artificiales. Aunque el 70 % de estos proyectos ya ha recibido la aprobación gubernamental, solamente el 21 % ha llegado a la etapa de producción en 2010⁶.

20. Los datos recopilados por el Banco Mundial de los inventarios nacionales oficiales confirman también que la cantidad de tierra transferida puede ser muy grande en algunos países, aunque es inferior a los niveles mencionados en los informes de prensa. Por ejemplo, entre 2004 y 2009 se registraron oficialmente transferencias por un total de 4 millones de ha en Sudán, 2,7 millones en Mozambique, 1,6 millones en Liberia, 1,2 millones en Etiopía y 1 millón en Camboya.

21. Conviene destacar que son los inversores nacionales quienes proponen la mayor parte de los acuerdos que implican concesiones de grandes cantidades de tierra (más de 500 o 1 000 ha). No obstante, el tamaño medio de las adquisiciones extranjeras suele ser mucho mayor que el de los inversores nacionales y la mayoría de los macroyectos que implican más de 100 000 ha tiene origen extranjero.

22. Aunque la proporción de tierra bajo control extranjero en general representa una parte relativamente pequeña con respecto al total de tierras agrícolas de los países receptores, es más probable que estas adquisiciones extranjeras se centren en tierras buenas y recursos de agua, por lo que sus efectos locales pueden ser importantes.

23. Pese a que, con frecuencia, la creación de empleo es uno de los beneficios esperados para las poblaciones locales (junto con la infraestructura, la tecnología y los servicios), los datos procedentes de los inventarios oficiales y los estudios de casos son contradictorios. Las inversiones extranjeras pueden tener como resultado un nivel considerable de creación de empleo, aunque es preciso poner este resultado en relación con la pérdida de medios de vida tradicionales cuando los pequeños agricultores resultan desplazados. Sin embargo, muchos proyectos de inversión que conllevan adquisiciones de tierra a gran escala en África se caracterizan por un uso altamente intensivo del capital y la creación de empleo prevista es escasa. Por ejemplo, la creación de empleo prevista en Etiopía⁷ es de 0,005 puestos/ha, una minúscula parte de las oportunidades de empleo que ofrecerían las tierras agrícolas si se destinaran a la agricultura familiar con alto coeficiente de mano de obra.

⁴ Banco Mundial, *Rising global interest in farmland; can it yield sustainable and equitable benefits?* (Aumento del interés mundial por la tierra agrícola: ¿puede dar lugar a beneficios sostenibles y equitativos?), 2010, pág. 35.

⁵ Ídem, pág. 37.

⁶ Ídem, pág. 36.

⁷ Ídem, pág. 45.

24. Podría parecer que la tierra en la que se centran los inversores está sin utilizar porque los pastores o agricultores locales carecen de pruebas oficiales de sus derechos sobre la tierra, cuya tenencia a menudo ejercen por derecho consuetudinario o está bajo propiedad formal del Estado. No obstante, de toda la tierra que se está transfiriendo, la parte que no está ya en uso o reclamada es pequeña⁸. El cambio de uso de la tierra y del acceso a ella conlleva efectos potencialmente negativos en la seguridad alimentaria de las comunidades y suscita complejos problemas económicos, sociales y culturales. Los riesgos son, entre otros, el desalojo y el desplazamiento de las poblaciones locales, el debilitamiento o la negación de los derechos existentes, el aumento de la corrupción, la reducción de la seguridad alimentaria, daños ambientales en la zona del proyecto y fuera de ella, la pérdida de medios de vida o de oportunidades de la población vulnerable para acceder a la tierra, la carencia nutricional, la polarización social y la inestabilidad política.

25. Entre los aspectos positivos, los beneficios de las inversiones extranjeras pueden extenderse al sector interno a través de una relación sinérgica y catalizadora, incluso con los sistemas de producción en pequeña escala existentes y otros participantes en la cadena de valor como los proveedores de insumos. El hecho de que muchos países en desarrollo estén tratando de atraer inversiones indica que consideran esos beneficios deseables y reales. Las corrientes de capital, la transferencia de tecnología, que favorece la innovación y el aumento de la productividad, la mejora de la producción local, la mejora de la calidad, la creación de empleo, los vínculos con etapas anteriores y posteriores, los efectos multiplicadores derivados de la contratación local de mano de obra y otros insumos así como de la elaboración de los productos y, por último, el posible incremento de los suministros de alimentos destinados al mercado nacional y a la exportación deberían ser beneficiosos. Sin embargo, estas corrientes beneficiosas no son automáticas: debe prestarse atención a la formulación de los contratos de inversión y la selección de modelos empresariales adecuados y debe haber marcos legislativos y de políticas apropiados para que sea posible producir beneficios en cuanto al desarrollo y minimizar los riesgos. Tampoco está claro que la adquisición de tierras a gran escala sea necesaria para lograr estos beneficios. La inversión privada en las distintas fases de las cadenas de valor que vincula a los inversores extranjeros con los agricultores locales a través de las industrias de elaboración de alimentos, las empresas conjuntas, la agricultura contractual y los sistemas de subcontratación, puede ofrecer a menudo la misma seguridad de suministro a los inversores y proporcionar al mismo tiempo oportunidades nuevas para los pequeños agricultores locales sin una transferencia de los derechos de propiedad. En muchos países se ha conseguido desarrollar una variedad de modelos empresariales mutuamente beneficiosos como los citados⁹.

26. Un mapa simplificado de los distintos tipos de inversor e inversión en el sector agrícola puede ayudar a determinar los problemas y las opciones existentes al interconectar la seguridad alimentaria, la inversión extranjera en la agricultura y la gobernanza de la tenencia de la tierra. En la Figura 1 se presentan en forma de matriz cuatro categorías de inversor según su naturaleza (privado o público) y su origen geográfico (local, nacional, extranjero) y cuatro tipos de inversión: adquisición de la tierra y los recursos naturales, inversión productiva en la explotación agrícola, inversión ajena a la explotación agrícola pero dentro de las cadenas de valor agrícolas e inversión en bienes y servicios públicos.

27. Las relaciones entre las distintas categorías de inversor pueden estar dominadas por la **competencia** ya que intentan controlar los mismos recursos naturales limitados (A1-B1-C1) o mercados de productos (A3-B3-C3), o incluso mercados y cadenas de valor en su totalidad mediante estrategias de integración vertical (por ejemplo C1-C2-C3-C4). Sin embargo, los distintos inversores y las distintas partes interesadas también pueden optar por participar en segmentos diferentes de la cadena de valor e intentar establecer acuerdos contractuales mutuamente

⁸ L. Cotula et al., 2009, FAO, FIDA e IIMAD.

⁹ S. Vermulen y L. Cotuma, Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders (Sacar el máximo partido de la inversión agrícola: estudio de modelos empresariales que ofrecen oportunidades a los pequeños agricultores), COSUDE, FAO, FIDA, IIMAD. 2010.

beneficiosos mediante **estrategias de asociación** y modelos operativos inclusivos, en la diagonal de la matriz (como **D1, D2, D3 y D4**).

Figura 1: Caracterización de las inversiones en la agricultura

Tipo de inversor Tipo de inversión	A. Privado: Agricultores locales y pastores	B. Privado: Otros inversores nacionales	C. Privado: Inversores extranjeros	D. Público: Gobierno local/nacional (incluida la AOD)
1. Adquisición de tierras agrícolas y fuentes de agua	<i>Adquisiciones y transferencias pequeñas y medianas entre muchos productores rurales</i>	<i>Adquisición a media-gran escala por particulares urbanos o empresas</i>	<i>Adquisición a gran-muy gran escala por pocas empresas extranjeras</i>	<i>Gobernanza de la tenencia y las transferencias</i>
2. Inversión productiva en la explotación agrícola	<i>Muchas inversiones pequeñas en sistemas de agricultura familiar con alto coeficiente de mano de obra</i>	<i>Inversión en plantaciones con uso intensivo del capital o en la agricultura contractual o familiar</i>	<i>Pocas inversiones grandes en plantaciones con uso intensivo del capital o en la agricultura contractual</i>	<i>Regulación e incentivos para la inversión privada</i>
3. Inversión ajena a la explotación agrícola en las cadenas de valor agrícolas	<i>Almacenamiento, procesamiento y comercialización a pequeña-media escala, incluyendo cooperativas</i>	<i>Instalaciones de almacenamiento, procesamiento industrial y comercialización a media-gran escala</i>	<i>Instalaciones de almacenamiento, procesamiento industrial y comercialización a gran escala</i>	<i>Regulación e incentivos para la inversión privada</i>
4. Inversión en bienes públicos relacionados con la agricultura	<i>Servicios agrícolas de organizaciones de agricultores</i>	<i>Extensión privada</i>	<i>Servicios de extensión privada, cierta infraestructura rural</i>	<i>Infraestructura rural, investigación, extensión y educación</i>

28. En este sentido, la inversión pública en agricultura y desarrollo rural (D4), la calidad de la gobernanza de la tenencia de la tierra (D1), la elección de un marco de incentivos (D2 y D3, incluida la política comercial y de mercado), junto con el nivel de organización de los agricultores locales en cooperativas y grupos de productores y el grado de responsabilidad social de los inversores extranjeros, pueden determinar patrones de inversión en el sector agrícola muy distintos.

29. Los tres grupos de inversores privados en la agricultura se caracterizan por una desigualdad extrema en el acceso a los mercados, la situación financiera, la tecnología y la influencia política. En este contexto de asimetría máxima en las relaciones de mercado, el papel regulador del Estado resulta esencial para alcanzar los objetivos de las políticas, como la seguridad alimentaria para todos y la reducción de la pobreza.

30. Las políticas públicas, en particular la política de tenencia de la tierra, y la inversión pública desempeñan un papel fundamental en la conformación de las relaciones entre las partes interesadas y los inversores potenciales y determinan sus resultados en lo que a desarrollo, seguridad alimentaria y reducción de la pobreza se refiere. Generalmente, se recomienda que las políticas favorezcan una distribución equitativa y amplia de los derechos de uso de la tierra entre

los pequeños agricultores locales, incentivos públicos fuertes para la inversión en las explotaciones agrícolas, la inversión pública en infraestructura rural y servicios agrícolas e incentivos para los inversores en etapas posteriores de las cadenas de valor.

Conviene destacar que las inversiones en tierras agrícolas en países extranjeros no son la solución a los problemas a los que continúan enfrentándose grandes masas de pequeños agricultores y trabajadores rurales sin tierras en Asia. Aunque estas inversiones pueden proporcionar beneficios tangibles y aunque se pueden adoptar medidas para garantizar que esto suceda, los gobiernos todavía tienen que asumir y ejecutar su responsabilidad de construir carreteras, instalar la irrigación, proporcionar los (...) servicios que permitan a los agricultores generar beneficios con sus explotaciones agrícolas y sacar a sus familias de la pobreza crónica. Estas masas de pequeños agricultores, no las entidades extranjeras, son los inversores reales y más estratégicos a los que los gobiernos deberían ofrecer su apoyo y ayuda. Y, a diferencia de los inversores extranjeros, a quienes les resulta muy sencillo hacer las maletas e irse si las cosas van mal, estos pequeños agricultores son los inversores más leales y resistentes, aunque sólo sea porque no tienen ningún otro sitio al que ir.

Raul Q. Montemayor, Federación de agricultores libres de Filipinas, Vicepresidente de la FIPA.

31. El meollo de los desafíos mencionados anteriormente, por lo tanto, consiste en las siguientes cuestiones interrelacionadas tocantes a las políticas:

- i. ¿Cómo garantizar una gobernanza responsable del acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales y de su control en países eminentemente agrícolas?
- ii. ¿Cuál sería la mejor “ubicación” de la inversión extranjera en las cadenas de valor agrícolas nacionales y qué relación debería tener con los sistemas de explotación agrícola locales y las economías rurales?
- iii. ¿Cuáles son los requisitos para elaborar modelos empresariales inclusivos que beneficien a los productores locales y contribuyan a la seguridad alimentaria nacional?

III. RECOMENDACIONES Y CONSECUENCIAS EN LAS POLÍTICAS

32. Varias iniciativas regionales e internacionales se han centrado durante los últimos

dos años en los desafíos y las oportunidades examinados más arriba mediante, entre otras cosas, actividades de investigación, evaluación de buenas y malas prácticas y consultas sobre instrumentos normativos y de políticas¹⁰. El IIPA (2009) y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (2009) propusieron una serie de normas y principios rectores. El debate sobre las políticas y su formulación se está desarrollando tanto en el ámbito nacional como en el regional (por ejemplo, el Marco y directrices relativos a la política agraria en África o las Directrices sobre política agraria de la Unión Europea). En el plano nacional, las críticas contra el “acaparamiento de tierras” ya han desencadenado algunas reacciones, como la mejora de los inventarios públicos en algunos países y la moratoria sobre la asignación de tierras para proyectos relativos a los biocombustibles en Mozambique. En el plano internacional destacan dos iniciativas en curso de interés primordial para el CFS:

- la preparación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales*, dirigida por la FAO en el marco de una amplia asociación con los Estados Miembros, la sociedad civil, el FIDA y otros organismos de las Naciones Unidas;
- la elaboración de los *Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos*, ahora llamados “Principios IAR”, que están realizando el Banco Mundial, la FAO, el FIDA y la UNCTAD.

¹⁰ Aquí se incluyen, entre otros, estudios de la FAO, el FIDA y el IIMAD (2009 y 2010), el Banco Mundial (2010), la CDI (2010), GRAIN (2009), FIAN (2010) y BMZ (2010).

33. Estas dos iniciativas son complementarias, están interrelacionadas y harán referencia la una a la otra, aunque son de naturaleza distinta. Las Directrices voluntarias abarcarán todos los aspectos de la gobernanza de la tenencia, mientras que los Principios IAR abarcan las consideraciones generales respecto de la inversión agrícola. En común tienen la cuestión de los efectos de la inversión en la agricultura en los derechos sobre la tierra. Ambas integran cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y pueden ayudar en el proceso hacia la convergencia de las políticas de múltiples partes interesadas y de las políticas internacionales.

A. LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y OTROS RECURSOS NATURALES

34. El Consejo de la FAO y el CFS han expresado su apoyo al proceso de elaboración de un borrador de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales (Directrices voluntarias)¹¹ que se están preparando como respuesta al creciente interés en el establecimiento de un instrumento internacional que ayude a mejorar la gobernanza de la tenencia. La calidad de la gobernanza de la tenencia es un factor fundamental para el éxito o el fracaso de los esfuerzos destinados a mejorar la igualdad entre los sexos en relación con el acceso a la tierra y otros recursos naturales; resolver las disputas en torno a los recursos; proporcionar acceso a la tierra y cobijo tras desastres naturales y conflictos violentos; facilitar la reforma agraria; reconocer los derechos indígenas, consuetudinarios y de la comunidad; y mejorar la gestión de las tierras de propiedad estatal y la administración de la tenencia. La gobernanza de la tierra es esencial para que todos los productores agrícolas, y en especial los 500 millones de pequeñas explotaciones agrícolas de los países en desarrollo, puedan disfrutar de un buen clima de inversión.

35. Las Directrices voluntarias proporcionarán orientación práctica a los Estados, la sociedad civil y el sector privado sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra como medio para aliviar el hambre y mitigar la pobreza, potenciar la autonomía de la población pobre y vulnerable, enriquecer los medios de vida rurales, fomentar el crecimiento y el desarrollo, mejorar el medio ambiente y reformar la administración pública. Integrarán las perspectivas regionales y tendrán en cuenta la gran variedad de situaciones sociales, culturales, religiosas, ambientales y económicas, así como las necesidades específicas de los Estados Miembros. Existen obligaciones y derechos humanos aceptados internacionalmente con arreglo a los cuales se podría crear, respetando al mismo tiempo la diversidad de creencias y tradiciones, un marco internacional para hacer frente a la gobernanza responsable de la tenencia. Las Directrices voluntarias proporcionarán un marco de esa naturaleza respecto de las prácticas responsables y permitirán así a los gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos juzgar si las medidas que proponen o las medidas de terceros constituyen prácticas aceptables. De no ser aceptables, las Directrices voluntarias ofrecerán una referencia para mejorar la gobernanza de la tenencia.

Vínculos, asociación y consultas mundiales

36. Las Directrices voluntarias están estrechamente vinculadas con todas las iniciativas regionales e internacionales pertinentes que se ocupan de los derechos humanos y del acceso seguro a la tierra y a otros recursos naturales. Amplían las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación con respecto a la reforma de la tenencia y son un resultado de la CIRADR. Tanto en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación como en la Declaración de la CIRADR se subrayaba la función de la gobernanza y el Estado de derecho.

37. Las Directrices voluntarias, que servirán para respaldar y reforzar los procesos políticos nacionales, se basarán en distintas iniciativas regionales y respaldarán su implementación. Algunas de estas iniciativas son el Marco y directrices sobre política agraria en África, recientemente aprobados, el Marco de acción respecto de la seguridad alimentaria en el Pacífico y los principios

¹¹ CL 139/REP; C 2009/21-Rev.1.

elaborados por el Foro de las Islas del Pacífico para la ordenación de la tierra y la minimización de conflictos, y las Directrices sobre política agraria de la Unión Europea.

38. Las Directrices voluntarias se están preparando a través de una asociación mundial de los Estados Miembros, la sociedad civil, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, muchas de las cuales se han unido a la Junta Consultiva creada para la iniciativa. Los principales socios financieros de la FAO son Alemania, Finlandia, Suiza y el FIDA¹². Los Estados Miembros anfitriones de las consultas regionales serán Brasil, Burkina Faso, Etiopía, la Federación de Rusia, Jordania, Namibia, Panamá, Rumania, Samoa y Viet Nam¹³. Los socios intergubernamentales son, entre otros, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional de Derecho del Desarrollo y el Banco Mundial. Otro socio es la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, una alianza de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil. Algunos de los socios de la sociedad civil son el Grupo de información y acción sobre prioridad para la alimentación (FIAN International), el Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (CIP), el Namibia Institute for Democracy, Transparencia Internacional, GRAF (Burkina Faso), GRET (Francia), CIDES (Panamá), el Instituto de Desarrollo Rural (EE.UU.) y la Organización Holandesa de Desarrollo (Países Bajos). Las asociaciones profesionales que participan como socios son, entre otras, la Federación Internacional de Topógrafos, la Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) y la Commonwealth Association of Surveying and Land Economy (CASLE), mientras que los círculos académicos están representados por la Birzeit Technical University de Palestina, la Universidad de Jordania y la Universidad del Pacífico meridional.

Resultados preliminares de las consultas

39. Las Directrices voluntarias se encuentran ahora en la fase inicial de preparación: se están reuniendo aportaciones de los Estados Miembros y los socios intergubernamentales y de la sociedad civil, además de las obtenidas en los debates de muchas partes interesadas realizados durante 2009-2010.

40. *Cuestiones clave.* En las consultas temáticas y regionales se ha examinado una amplia gama de temas importantes. Se ha demostrado un apoyo generalizado a la mejora de la gobernanza de la tenencia, que garantiza el derecho a una alimentación adecuada y refuerza el respeto universal por los derechos humanos, reconociendo al mismo tiempo las diversidades regionales, culturales y políticas. De forma similar, existe también un gran consenso sobre la necesidad de mejorar la gobernanza para garantizar el acceso seguro a la tierra y el agua de formas no discriminatorias y que fomenten los medios de vida rurales, la igualdad entre los sexos y las ciudades sostenibles. Se requiere apoyo para grandes sectores de la sociedad, como las explotaciones agrícolas familiares, las mujeres, los jóvenes, la población indígena, los pastores, los pescadores, los habitantes de los bosques, los refugiados, los campesinos sin tierras y los trabajadores en condiciones de esclavitud

¹² Además de Alemania, Finlandia y el FIDA, Suiza ha prometido fondos para la preparación de las Directrices voluntarias y ha manifestado interés en proporcionar recursos posteriormente para apoyar su aplicación. Otros contribuidores financieros son Francia, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Hábitat), el Consejo Superior de Notarios de Francia (CSN) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Muchos organismos gubernamentales, como MCC y la GTZ, han colaborado en la organización de las reuniones consultivas.

¹³ El proceso de consultas regionales incluye reuniones en África austral (Namibia, septiembre de 2009), Asia (Viet Nam, octubre de 2009), Europa (Rumania, marzo de 2010), Cercano Oriente y África del Norte (Jordania, mayo de 2010), América Latina (Brasil, mayo de 2010), África occidental y central (Burkina Faso, junio de 2010), el Pacífico (Samoa, julio de 2010), América Central y el Caribe (Panamá, septiembre de 2010), África oriental (Etiopía, septiembre de 2010) y Europa oriental y Asia central (Federación de Rusia, octubre de 2010). Las consultas específicas para la sociedad civil incluyeron reuniones regionales en Malasia (marzo de 2010), Brasil (mayo de 2010), Italia (julio de 2010) y Malí (septiembre de 2010). Se celebró una consulta con el sector privado en el Reino Unido (enero de 2010).

y, en fin, otros miembros de la sociedad pobres o vulnerables. Se reconoce de forma generalizada que la mejora de la gobernanza de la tierra es necesaria para promover el desarrollo rural y urbano y garantizar a un tiempo la protección y la mejora del medio ambiente. Las consultas ponen de relieve también que las Directrices voluntarias no deberían existir de manera aislada, sino que tendrán que reforzar las iniciativas nacionales y regionales, tanto nuevas como existentes, sobre la gobernanza de la tenencia.

41. *Voluntad política.* Las consultas indican que, para mejorar la gobernanza de la tenencia, deben existir una voluntad y una buena disposición notables en el ámbito político, y que es preciso que las partes interesadas, incluidos el gobierno, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado, promuevan un amplio consenso social sobre la importancia de las reformas de la gobernanza.

42. *Enfoque holístico.* Además de señalar las importantes contribuciones que puede aportar la gobernanza mejorada de la tenencia, las consultas ponen de manifiesto también que la sociedad disfrutará plenamente de sus beneficios plenos únicamente si se realizan acciones complementarias en otros ámbitos. Por ejemplo, en el contexto de la reforma agraria, la redistribución de la tierra será más efectiva si va acompañada de un apoyo holístico que incluya el acceso mejorado a los servicios financieros rurales, la extensión, los mercados y la educación, para que los beneficiarios puedan tener medios de vida rurales sostenibles.

43. *Todas las tenencias y los recursos naturales.* Las consultas indican que se debería mejorar la gobernanza en relación con todas las formas de tenencia, incluida la propiedad privada, la propiedad estatal, los arrendamientos, la tenencia consuetudinaria y los recursos de propiedad común, y también en los casos en los que existan derechos informales sobre la tierra. La tenencia consuetudinaria y estatutaria coexisten, se superponen e interactúan en muchos países: se deberían identificar y afrontar los puntos débiles en ambas formas de tenencia. Las iniciativas para mejorar la gobernanza de la tenencia no deberían limitarse a la tierra, sino que también deberían ocuparse del acceso seguro a otros recursos naturales.

44. *Hacer realidad los derechos existentes.* Las consultas ponen de relieve que es necesario mejorar la gobernanza para que muchas personas puedan ejercer y proteger sus actuales derechos sobre la tierra y otros recursos naturales. Son muchas las razones que pueden limitar la capacidad de utilizar estos derechos. Muchas personas, incluidas las mujeres y otros grupos vulnerables, desconocen con frecuencia el alcance completo de sus derechos. Otras limitaciones se deben a las contradicciones e imprecisiones de las políticas sobre la tierra y otros recursos naturales o a la complejidad, mala aplicación y diferentes interpretaciones posibles de la legislación. La existencia de procedimientos administrativos costosos y largos puede limitar aún más las oportunidades de la gente de beneficiarse de sus derechos. Además, estos factores pueden conllevar la pérdida de derechos cuando se producen conflictos o desastres naturales o cuando la tierra se necesita para proyectos de desarrollo. Las mejoras de la gobernanza deberían permitir que las personas conozcan sus derechos y los ejerzan sin discriminación.

45. *Acceso más equitativo.* Las consultas señalan la necesidad de mejorar el acceso de la población pobre y vulnerable a la tierra y a otros recursos naturales. El acceso desigual a las tierras rurales puede ser un factor importante en el hambre rural, la pobreza y la degradación ambiental. Con frecuencia las mujeres tienen menos derechos, y estos son menos fuertes, debido a la discriminación en la tenencia consuetudinaria y estatutaria, y puede suceder que no se reconozcan legalmente los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras de sus ancestros. La gobernanza mejorada podría conducir a una reforma agraria que beneficie a los pobres de forma acorde con las obligaciones impuestas por los derechos humanos internacionales y con el estado de derecho, así como a reformas legales que proporcionen los mismos derechos a las mujeres y legitimidad a los pueblos indígenas para el uso y la gestión de las tierras de sus ancestros.

46. *Naturaleza multidimensional de la tierra.* Las consultas reconocen que en la asignación de tierras, incluidos la redistribución y el desarrollo, deberían tenerse en cuenta no sólo objetivos económicos, sino también los intereses culturales, sociales, religiosos y ambientales. Es necesario

realizar reformas en la gobernanza si se quiere garantizar que se aborde la cuestión de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas a fin de armonizar los planes y las políticas agrícolas, industriales y urbanos y de evitar que la tierra agrícola se convierta de forma inadecuada para otros fines, con la consiguiente pérdida de la biodiversidad.

47. *Corrupción.* Las consultas señalan la corrupción como un problema importante, especialmente para las personas pobres y vulnerables que carecen de la fuerza política necesaria para influir en las decisiones y de los recursos económicos para proteger sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales. Para eliminar la corrupción es necesario que los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico emprendan acciones concertadas.

48. *Inversiones responsables.* Las consultas indican que las inversiones agrícolas pueden conllevar beneficios, pero que las inversiones que implican adquisiciones o arrendamientos a gran escala podrían derivar en el desahucio y el desplazamiento, especialmente en las zonas con tenencia consuetudinaria y comunal cuyas poblaciones carecen de documentos y reconocimiento legal que acrediten su derecho a utilizar esas tierras. Es necesario disponer de una gobernanza mejorada para supervisar, promover y gestionar las inversiones que conllevan adquisición de tierras; para proporcionar salvaguardas que protejan los derechos humanos, incluida la valoración previa de las posibles consecuencias socioeconómicas y ambientales; y para garantizar que los usuarios locales de las tierras transfieran sus derechos sobre la tierra únicamente con consentimiento libre, previo e informado.

Proceso

49. La preparación de las Directrices voluntarias se ha programado para 2011, una vez finalizadas las consultas regionales, temáticas y electrónicas de 2010. La FAO dirigirá, en estrecha consulta con la Junta Consultiva, la redacción del borrador técnico inicial, que se distribuirá ampliamente por medios electrónicos y mediante una sesión informativa dirigida a los representantes permanentes, para que los Estados Miembros y otras partes interesadas tengan cumplidas oportunidades de examinarlas. La Secretaría de la FAO preparará el borrador final. El calendario preliminar previsto para las Directrices voluntarias es que estén disponibles para su aprobación por los órganos rectores de la FAO en 2011. Tras su aprobación, los esfuerzos se centrarán en su divulgación, en la creación de capacidad y en el apoyo a su implementación, ya que se reconoce que las buenas prácticas indicadas en las Directrices voluntarias tendrán que aplicarse de distintas maneras y por distintos actores para que las familias, las comunidades y los países puedan beneficiarse de ellas. La aplicación de las Directrices voluntarias se incluirá en el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-13, en relación con el Objetivo Estratégico F (Resultado de la Organización F04).

B. LOS PRINCIPIOS PARA UNA INVERSIÓN AGRÍCOLA RESPONSABLE QUE RESPETE LOS DERECHOS, MEDIOS DE VIDA Y RECURSOS

50. A fin de distribuir mejor los beneficios y equilibrar las oportunidades con los riesgos en las inversiones grandes, así como de generar pruebas empíricas, la FAO, el FIDA, la UNCTAD y el Banco Mundial han colaborado durante el último año en la elaboración de un proyecto de Principios para una inversión agrícola responsable (IAR). Los Principios proporcionan un marco al que podrían remitirse los reglamentos nacionales, los acuerdos de inversión internacionales, las iniciativas mundiales de responsabilidad social de las empresas y los contratos de inversión individuales. Tienen por objeto brindar orientación a los países receptores, entre otras cosas para la preparación de una legislación nacional y de acuerdos contractuales justos, y a los inversores en materia de inversión socialmente responsable. Los Principios, que subrayan la necesidad de transparencia, sostenibilidad y participación de las partes interesadas locales y reconocimiento de sus intereses, y que hacen hincapié en las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo rural, cuentan con un amplio apoyo político. Los Principios se basan en investigaciones detalladas sobre la naturaleza, el alcance y los efectos de la inversión extranjera y las mejores prácticas respecto del derecho y las políticas. Abarcan todos los aspectos de la

inversión agrícola, incluida la cuestión de la adquisición de tierras a gran escala con ese fin, cuestión que también se aborda en las Directrices voluntarias. Los Principios IAR y las Directrices voluntarias son por lo tanto sustancialmente complementarios.

51. En septiembre de 2009, las cuatro organizaciones internacionales mencionadas más arriba organizaron un acto paralelo de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la inversión agrícola internacional responsable. En la reunión se examinó la versión inicial de los Principios. Tras la reunión se celebraron amplias consultas entre los cuatro organismos.

52. En noviembre de 2009, en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria se expresó apoyo a la “cooperación entre los sectores público y privado así como la inversión de entidades privadas, tanto extranjeras como nacionales, en la agricultura y la seguridad alimentaria de los países en desarrollo” y se convino en “seguir estudiando principios y buenas prácticas para promover la inversión agrícola internacional responsable”¹⁴.

53. Para cuando se celebró la reunión anual de la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural en Roma a finales de enero de 2010, las cuatro organizaciones ya habían acordado una versión conjunta de los siete principios, que publicaron como una nota de debate para contribuir a un diálogo global continuado. Esta primera versión del documento se examinó de nuevo en vísperas de la Conferencia Anual sobre la Tierra del Banco Mundial, celebrada en abril de 2010 en Washington, donde se analizó detalladamente una versión resumida (de marzo de 2010) ligeramente modificada.

54. Los siete Principios para una inversión agrícola responsable son¹⁵:

1. **Respeto de los derechos sobre la tierra y los recursos:** se reconocen y respetan los derechos existentes sobre la tierra y los recursos naturales conexos. El material para este principio se está preparando en el marco de la iniciativa relativa a las Directrices voluntarias.
2. **Logro de la seguridad alimentaria:** las inversiones no ponen en peligro la seguridad alimentaria, sino que la fortalecen.
 - i. Se garantiza el acceso continuado a los alimentos.
 - ii. Se amplían las oportunidades de participación, mediante sistemas de subcontratación, y de empleo rural no agrícola para proteger los medios de vida y aumentar los ingresos.
 - iii. Se tienen en cuenta las preferencias dietéticas si se modifica la combinación de productos cultivados.
 - iv. Se adoptan estrategias para reducir la inestabilidad potencial del suministro.
3. **Garantía de transparencia, buena gobernanza y un entorno favorable adecuado:** los procesos relacionados con la inversión en agricultura son transparentes, se controlan y aseguran la responsabilidad de todas las partes interesadas, en un entorno empresarial, legal y normativo adecuado.
 - i. Se garantiza la disponibilidad pública de la información pertinente, como la disponibilidad y el potencial de la tierra, los aspectos clave de las inversiones potenciales y los flujos de recursos o los ingresos tributarios.
 - ii. Se desarrolla la capacidad de las instituciones que se ocupan de la selección de inversiones, las transferencias de tierras y los incentivos para seguir los principios de buena gobernanza y operar con eficiencia y transparencia.

¹⁴ FAO, noviembre de 2009, Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, párr. 40, p. 8.

¹⁵ www.responsibleagroinvestment.org.

- iii. Se garantiza la existencia de un sistema independiente para supervisar el progreso hacia un clima de inversión mejor.
4. **Consulta y participación:** se consulta a todos los afectados materialmente, se deja constancia de los acuerdos alcanzados mediante las consultas y estos acuerdos se aplican.
- i. Se aclaran los requisitos de definición y procedimiento para determinar quién representa a las partes interesadas locales y cuál es el quórum en relación con la asistencia local.
 - ii. El contenido de los acuerdos alcanzados en estas consultas se debe documentar y deben firmarlo todas las partes.
 - iii. Se especifican los métodos de aplicación y las sanciones por incumplimiento.
5. **Inversión responsable en la agroindustria:** los inversores garantizan que los proyectos respetan el estado de derecho, reflejan las mejores prácticas de la industria, son viables económicamente y se traducen en un valor compartido duradero.
- i. Los inversores deberán cumplir las leyes, normativas y políticas aplicables en el país receptor (y preferiblemente todos los convenios y tratados internacionales pertinentes).
 - ii. Es necesario seguir las mejores prácticas globales para garantizar la transparencia y la responsabilidad (incluida la empresarial) en todas las esferas delicadas.
 - iii. Es preciso esforzarse no sólo por aumentar el valor de la inversión para el accionista, sino también por generar beneficios importantes y tangibles para la zona del proyecto, las comunidades afectadas y el país receptor.
6. **Sostenibilidad social:** las inversiones generan efectos sociales y distributivos deseables y no aumentan la vulnerabilidad.
- i. Durante la preparación del proyecto se determinan los riesgos y problemas sociales relevantes y se diseñan estrategias para solucionarlos de forma eficaz.
 - ii. Se toman en consideración explícitamente los intereses de los grupos vulnerables y de las mujeres.
 - iii. La generación de empleo local, la transferencia de tecnología y el suministro directo o indirecto de servicios y bienes públicos forma parte del diseño de la inversión.
7. **Sostenibilidad medioambiental:** se cuantifica el impacto medioambiental derivado de un proyecto y se toman medidas para fomentar el uso sostenible de los recursos, al tiempo que se reducen al mínimo y se mitigan los riesgos y la magnitud de los efectos negativos.
- i. Se realiza antes de la aprobación un análisis independiente del impacto medioambiental para determinar la pérdida potencial de bienes públicos, como la biodiversidad o los bosques.
 - ii. Se concede preferencia a la regeneración de recursos ya en uso o al aumento de su productividad.
 - iii. Se selecciona el sistema de producción más adecuado para mejorar la eficacia de la utilización de los recursos, preservando al mismo tiempo la disponibilidad futura de estos recursos.
 - iv. Se observan las buenas prácticas medioambientales en agricultura, elaboración y fabricación.
 - v. Se fomenta la prestación de servicios ecosistémicos deseables.

- vi. Los efectos negativos se abordan mediante planes de gestión medioambiental sometidos a un seguimiento periódico y se compensan cuando resulta necesario.

Reacciones y evolución recientes

55. Además de las cuatro instituciones internacionales implicadas de forma directa, los Principios IAR han atraído el interés de muchos gobiernos, en particular de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del sector empresarial privado, de grupos de la sociedad civil y del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas¹⁶.

56. Con motivo de la Conferencia sobre la Tierra del Banco Mundial de abril de 2010, una coalición de ONG y movimientos de agricultores, incluidos La Vía Campesina, FIAN y GRAIN, manifestó fuertes críticas sobre los Principios IAR.

57. Desde abril de 2010, los Principios IAR se han examinado en diversos foros de políticas, incluida la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD¹⁷ y, más recientemente, en el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, en su 68.º período de sesiones, de junio de 2010¹⁸. El Comité de Problemas de Productos Básicos expresó “su apoyo a la elaboración de principios para la inversión responsable en la agricultura por la Secretaría, el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y les exhortó a mantener amplias consultas con todos los Estados Miembros y otras partes interesadas. En particular, insistió en la necesidad de conferir transparencia a los debates y en la importancia de celebrar reuniones en Roma, donde se encuentran las representaciones permanentes ante la FAO, el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) [...] El Comité hizo hincapié en la necesidad de coordinación con otros procesos como el relativo a las directrices voluntarias para la tenencia responsable de la tierra y las iniciativas de organizaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Africana y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África a fin de velar por la coherencia y la sinergia”.

C. COHERENCIA Y SINERGIA ENTRE LOS PRINCIPIOS IAR Y LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL

58. Los gobiernos, las instituciones de las Naciones Unidas, la sociedad civil y las organizaciones del sector privado que participan en el CFS han debatido de forma activa las dos iniciativas presentadas más arriba. Las Directrices voluntarias y los Principios IAR establecen las cuestiones sobre las que todas las partes desean que se actúe. Son voluntarios y no establecen obligaciones legalmente vinculantes para los Estados Miembros, ni sustituirán a los compromisos y las leyes nacionales o internacionales existentes. Determinarán marcos de estándares internacionalmente aceptados que los Estados Miembros podrán utilizar al elaborar sus propias estrategias, políticas, legislaciones, programas y actividades. La experiencia que se tiene de los instrumentos voluntarios, como las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas y el Código de Conducta para la Pesca Responsable, muestra que pueden ejercer una influencia notable como guía para la legislación y las políticas nacionales pertinentes.

¹⁶ Olivier De Schutter, 2009: Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos. Adendum al Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación para el Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁷ Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, Segundo período de sesiones, Ginebra, 26-30 de abril de 2010.

¹⁸ Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, 2010 “Inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo: temática, implicaciones sobre las políticas y respuesta internacional”.

59. Evidentemente, las Directrices voluntarias y los Principios IAR coinciden en la cuestión de la adquisición de tierras por los inversores y, por consiguiente, de la gobernanza de la tenencia de la tierra. Con el primer principio IAR (“Se reconocen y respetan los derechos existentes sobre la tierra y los recursos naturales conexos”), se pretende solucionar la inquietud primordial sobre la posible amenaza que pueden suponer las adquisiciones de tierra a gran escala con fines de inversión agrícola para los derechos de los usuarios de la tierra, incluidos los productores agrícolas locales, los pastores y los pueblos indígenas, y especialmente de las mujeres, cuyos derechos de uso de la tierra son con frecuencia particularmente vulnerables.

60. La base de este primer principio son las Directrices voluntarias que se ocuparán, en parte, del acceso a la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas, tema que ya se ha identificado y explorado en detalle en las reuniones del proceso consultivo. Por tanto, el desarrollo posterior de los Principios IAR se beneficiará de las consultas relativas a las Directrices voluntarias y podría contener referencias explícitas a ellas. De forma similar, el tratamiento que se aplicará en las Directrices voluntarias a los aspectos de la tenencia de la tierra y las transferencias de tierras relacionados con las inversiones internacionales podrá beneficiarse del mayor alcance de las discusiones sobre la inversión mantenidas en relación con los Principios IAR, incluyendo las contribuciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, los inversores privados y las organizaciones de la sociedad civil.

61. La sociedad civil y las organizaciones del sector privado, y en particular las organizaciones que representan a los agricultores, pescadores, pastores y pueblos indígenas, tendrán un papel fundamental en los procesos de consultas para la elaboración de las Directrices voluntarias y los Principios IAR. Estos reconocen que la “sociedad civil puede tener un papel primordial, al contribuir a mejorar la transparencia, crear capacidad entre las partes interesadas en el ámbito local y ayudar a los afectados a dar a conocer sus preocupaciones. La prestación de asistencia para identificar las esferas prioritarias para la mejora y la promoción de las sinergias, además de las opciones que permitan avanzar de forma gradual hacia su consecución, resultan indispensables”. Es probable que una capacidad de las OSC y los medios de información para investigar las negociaciones y la gestión de contratos por parte del gobierno marque una diferencia positiva, como el aumento de la capacidad de los usuarios locales de las tierras y los productores agrícolas para negociar resultados favorables con los inversores recién llegados.

Promoción de las buenas prácticas e intercambio de conocimientos

62. La propuesta de elaborar estándares o un código de conducta para los inversores ya se incluyó en un momento dado en otras iniciativas, como la iniciativa EITI (Extractive Industry Transparency Initiative), los Principios de Ecuador y los Principios de Santiago, que han formulado estándares para subsectores o categorías de inversores específicos. No obstante, la aplicación real de estos sistemas es aún limitada y su combinación con estándares de rendimiento que puedan comprobarse de forma independiente, junto con el establecimiento de indicadores de referencia, continúa suponiendo un desafío. Es importante promocionar las buenas prácticas a la hora de abordar determinados principios si se quiere demostrar no sólo que puede lograrse su cumplimiento, sino también que benefician a los intereses a largo plazo de las partes interesadas. A este respecto, se ha creado **una plataforma de intercambio de conocimientos** (www.responsibleagroinvestment.org) a fin de explicar los Principios IAR y divulgar información para facilitar su aplicación por parte de los países receptores y de los inversores. En concreto, podría indicar las mejores formas de utilizar la inversión agrícola para contribuir de manera más eficaz a las estrategias nacionales para el desarrollo y la reducción de la pobreza y de establecer cómo pueden estructurarse los incentivos de los distintos actores para conseguir este objetivo.

D. CONTRIBUCIÓN A LA CONVERGENCIA DE POLÍTICAS

63. Tras décadas de olvido, el creciente interés de los inversores nacionales e internacionales por la agricultura podría representar una oportunidad histórica para el desarrollo y la seguridad

alimentaria en los países en desarrollo, siempre y cuando las inversiones sean adecuadas a las estrategias nacionales, colmen las lagunas existentes y se canalicen con eficacia a zonas geográficas y segmentos de las cadenas de valor agrícolas donde resultan más necesarias y donde podrían beneficiar mutuamente a los productores agrícolas locales, los consumidores y los inversores. Para aprovechar esta oportunidad es precisa una convergencia de las políticas nacionales en relación con las normas de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y de inversión agrícola responsable. Debido a su naturaleza intergubernamental, a su carácter inclusivo y a su atención a la seguridad alimentaria, el CFS debe desempeñar un papel importante en este proceso de convergencia de las políticas.