



Asamblea General

Distr. general
28 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter

Adición

Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos

Resumen

En la presente adición a su informe, el Relator Especial analiza una tendencia que ha ido en aumento a raíz de la crisis mundial de alimentos de 2008, a saber, las adquisiciones y arrendamientos de tierras en gran escala.

Se calcula que entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas de países en desarrollo han sido objeto de transacciones o negociaciones con inversores extranjeros desde 2006. El Relator Especial examina las posibles consecuencias de esa tendencia para el derecho humano a una alimentación adecuada y recuerda al mismo tiempo las obligaciones pertinentes contraídas por los Estados en virtud de la normativa internacional de derechos humanos.

Sobre la base de ese análisis, el Relator Especial propone un conjunto de principios fundamentales y medidas que deben adoptar los Estados receptores y los inversionistas. Dichos principios tienen por objeto servir de base a iniciativas en curso como la adopción de directrices sobre políticas y gobernanza en materia de tierras por organizaciones internacionales y regionales. Su principal objetivo es lograr que las negociaciones que preceden a las adquisiciones y arrendamientos de tierras cumplan una serie de requisitos de forma, como la participación de las comunidades locales con conocimiento de causa. También tratan de lograr una distribución adecuada de los beneficios y establecen la condición de que dichas operaciones sean compatibles en toda circunstancia con las obligaciones de derechos humanos de los Estados.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–10	3
II. El contexto	11–14	6
III. El derecho humano a una alimentación adecuada.....	15–22	8
IV. Los derechos de los usuarios de la tierra y de los pueblos indígenas en particular .	23–28	11
V. Los derechos humanos de los trabajadores agrícolas	29	14
VI. La negociación de los arrendamientos o las adquisiciones de tierra en gran escala y los derechos de las poblaciones locales	30–32	14
A. El derecho a la libre determinación y la explotación de los recursos naturales.....	30	14
B. El derecho al desarrollo: la transparencia y la rendición de cuentas en la utilización de los ingresos.....	31–32	15
VII. Conclusión	33	16
Anexo		
Principios mínimos en materia de derechos humanos aplicables a las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala.....		17

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presenta esta adición a su informe anual preparado en virtud de la resolución 10/12 del Consejo de Derechos Humanos. La adición se basa en un proyecto publicado en junio de 2009 que atrajo una atención considerable de distintos interesados y sirvió de fuente de inspiración para la mesa redonda sobre la promoción de la inversión responsable en la agricultura que se celebró el 23 de septiembre de 2009, paralelamente al sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General¹.

2. Las adquisiciones y arrendamientos de tierras en gran escala han ido en aumento a raíz de la crisis mundial del precio de los alimentos de 2008. Algunos de los principales países importadores de alimentos y exportadores de capital parecen haber perdido la confianza en los mercados mundiales como fuente estable y fiable de alimentos. Está creciendo el número de inversionistas privados, fondos de inversión incluidos, que invierten en la agricultura y especulan con tierras agrícolas. En esta adición a su informe, el Relator Especial analiza los posibles efectos de esas inversiones en el derecho a la alimentación. Recuerda las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la normativa internacional de derechos humanos y trata de brindar orientación para evitar que esos acuerdos de inversión ocasionen violaciones del derecho humano a una alimentación adecuada.

3. En virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre². La obligación del Estado tiene tres vertientes, a saber, respetar, proteger y realizar el derecho humano a la alimentación. El Estado está obligado a no perjudicar la capacidad de las personas y grupos para alimentarse, cuando esa capacidad exista (respetar), y a evitar que otros —en particular, agentes privados como las empresas— interfieran en esa capacidad (proteger). Por último, el Estado debe fortalecer activamente la capacidad de las personas para alimentarse (realizar).

4. El marco del derecho a la alimentación aporta importantes enseñanzas al debate sobre las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala. La llegada de inversionistas a la agricultura puede brindar algunas oportunidades, pero también plantea importantes problemas de derechos humanos, y las inversiones que pueden afectar los derechos sobre la tierra son un motivo particular de preocupación. El derecho humano a la alimentación puede ser conculcado si se impide el acceso a la tierra a las personas que dependen de ella para su sustento, como los pastores, sin ofrecerles otras opciones adecuadas; si los ingresos de la población local son insuficientes para compensar los efectos en los precios de la transición hacia la producción de alimentos para la exportación; o si los ingresos de los pequeños productores locales se reducen como consecuencia de la entrada en los mercados nacionales de alimentos baratos producidos en las grandes plantaciones desarrolladas gracias a la llegada de los inversores, que son más competitivas. Al celebrar acuerdos relativos a la adquisición o el arrendamiento de tierras en gran escala, los Estados

¹ La mesa redonda fue copresidida por el Gobierno del Japón, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Participaron 31 gobiernos y 13 organizaciones.

² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 14.

deben tener en cuenta los derechos de los usuarios actuales de las tierras y de los empleados en las explotaciones. Deben guiarse también por la necesidad de asegurar el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo de la población local.

5. En el anexo del informe, el Relator Especial presenta varios principios basados en la normativa existente de derechos humanos que pueden servir de base a las iniciativas en curso, como la adopción de directrices sobre políticas y gobernanza en materia de tierras por organizaciones internacionales y regionales. Sin embargo, ni los Estados donde se encuentran las tierras ni los inversionistas deben esperar hasta que se adopten esas directrices para actuar de conformidad con los derechos humanos. Los Estados de origen de los inversionistas privados tienen también la obligación de regular la conducta de esos inversionistas en el extranjero, sobre todo si el Estado receptor no parece estar dispuesto a hacerlo o no tiene la capacidad necesaria para ello³. Los bancos de desarrollo, con inclusión del Banco Mundial y su subdivisión relativa al sector privado, la Corporación Financiera Internacional, que están obligados por la normativa internacional de derechos humanos como parte del derecho internacional general⁴, deben establecer inmediatamente como condición para financiar cualquier inversión en tierras agrícolas en gran escala el cumplimiento de los principios mínimos que se describen más adelante. Esos principios no son facultativos, sino que se derivan de las normas internacionales de derechos humanos en vigor.

6. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en colaboración con sus asociados, entre ellos ONU-Hábitat, el Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, los gobiernos y la sociedad civil, ha emprendido una iniciativa para elaborar directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. El proceso de elaboración de esas directrices es incluyente y pretende reforzar la apropiación de las directrices, en particular por los Estados, mediante una serie de consultas regionales. El Relator Especial apoya plenamente ese proceso. Los principios mínimos de derechos humanos que se describen más adelante y se resumen en el anexo del presente informe deben considerarse una salvaguardia mínima y no un sustituto de unas directrices más operacionales, y tampoco deben competir con esas directrices. Al igual que la FAO y sus asociados, el Relator Especial está convencido de que interesa a todos, tanto a los inversionistas (públicos o

³ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 14 (2000), sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 39, y N° 15 (2002), sobre el derecho al agua (arts. 11 y 12), párr. 31. En su Observación general N° 14, el Comité afirma que los Estados partes deben "impedir que terceros conculquen ese derecho [protegido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] en otros países siempre que puedan ejercer influencia sobre esos terceros por medios legales o políticos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable". Análogamente, en 2007 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial pidió al Canadá que adoptara "las medidas legislativas o administrativas adecuadas para impedir los actos de las empresas transnacionales con domicilio social en el Canadá que afecten negativamente el goce de los derechos de los indígenas de territorios situados fuera del Canadá. El Comité recomienda, en particular, que el Estado Parte estudie la forma de responsabilizar a las empresas transnacionales con domicilio social en el Canadá" (CERD/C/CAN/CO/18, párr. 17). Véase también el informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (A/HRC/8/5, párr. 91).

⁴ Corte Internacional de Justicia, Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la Organización Mundial de la Salud y Egipto, opinión consultiva (20 de diciembre de 1980), pág. 73, en las págs. 89 y 90, párr. 37, ("La organización internacional es sujeto de derecho internacional y, como tal, debe cumplir todas las obligaciones que le impongan las normas generales de derecho internacional...").

privados) como a los Estados receptores, que las inversiones en tierras se hagan de manera responsable. De lo contrario, dichas inversiones no serán sostenibles y podrán aumentar los conflictos sociales. Los principios deben considerarse una contribución a un proceso más amplio e incluyente que conduzca, como desea el Relator Especial, a unas directrices más operacionales y detalladas.

7. Cabe formular tres reservas. En primer lugar, el debate sobre las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala, al que la presente adición tiene por objeto contribuir, no nos debe hacer olvidar que, en gran medida, la carrera hacia las tierras agrícolas en los países en desarrollo es el resultado de nuestra propia inacción. En efecto, no hemos invertido adecuadamente en la agricultura y el desarrollo rural en los países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana. No hemos promovido medios de producción agrícola que no agoten los suelos y las reservas de aguas subterráneas. Y tampoco estamos estableciendo mercados mundiales de productos básicos agrícolas que funcionen bien y sean más fiables. No se justifica que tratemos de regular mejor los acuerdos relativos a adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala sin abordar también, con carácter urgente, las circunstancias que hacen de esos acuerdos una opción deseable.

8. En segundo lugar, el Relator Especial ha insistido reiteradamente en la necesidad de que los sistemas agrícolas apoyen, con carácter prioritario, la producción de alimentos para atender las necesidades locales. Las inversiones solo se justifican en la medida en que pueden mejorar la seguridad alimentaria local aumentando la productividad y sirviendo a los mercados locales, y evitando al mismo tiempo que aumenten las desigualdades de ingresos en las zonas rurales. Esa preocupación por la seguridad alimentaria local orienta, en particular, el principio 8 del conjunto de principios que figuran en el anexo de este informe.

9. En tercer lugar, el Relator Especial insiste en que los principios enumerados en el anexo son principios mínimos. Esto significa que una inversión en tierras en gran escala no se justificará necesariamente aun cuando cumpla los diversos principios enumerados. En efecto, en los principios se exhorta a los gobiernos a que examinen cuidadosamente los costos de oportunidad de la cesión de tierras a un inversor (principio 1); examinen otras opciones distintas de los acuerdos que tengan repercusiones en la tenencia de la tierra (principio 4); y realicen una evaluación participativa del impacto antes de celebrar dichos acuerdos (principio 9). En la gran mayoría de las inversiones en gran escala examinadas por el Relator Especial, los beneficios de la inversión (en cuanto a la creación de infraestructuras, oportunidades de comercialización y acceso al crédito) podrían lograrse —y favorecer tanto al inversionista como al productor— empleando otros modelos de negocios, como la agricultura por contrato, sin realizar ningún cambio en los derechos sobre la tierra. Esas opciones deben estudiarse antes de realizar ningún cambio en los derechos sobre la tierra. A menos que se dé prioridad a esas opciones, el desarrollo de las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala se traducirá en nada menos que una contrarreforma agraria; una consecuencia tal sería totalmente inaceptable y directamente contraria a la realización del derecho a la alimentación, al marginar aún más a las comunidades que dependen del acceso a la tierra para su sustento.

10. Los principios enumerados en el anexo se deben aplicar a las inversiones en tierras agrícolas en gran escala por inversionistas extranjeros, sean privados o públicos. Sin embargo, la especulación actual con la tierra y las presiones comerciales sobre los usuarios de la tierra proceden mayoritariamente de inversionistas nacionales, particularmente en un contexto en el que el renovado interés en la inversión agrícola amenaza con aumentar la concentración de la tierra. Aunque estos principios no son aplicables en su totalidad a dichas presiones, el Relator Especial tiene la intención de preparar un informe temático

sobre la cuestión de los derechos sobre la tierra para presentarlo a la Asamblea General en su sexagésimo quinto período de sesiones.

II. El contexto

11. En los últimos tres o cuatro años, distintos inversionistas privados y gobiernos han mostrado un creciente interés en la adquisición o el arrendamiento a largo plazo de grandes porciones de tierra cultivable (más de 1.000 ha) en varios países, principalmente en desarrollo. Según un cálculo realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas en países en desarrollo han sido objeto de transacciones o negociaciones de inversionistas extranjeros desde 2006. Esa cifra equivale a la superficie total de las tierras agrícolas de Francia y a la quinta parte de todas las tierras agrícolas de la Unión Europea. Las tierras más demandadas han sido las que están cerca de recursos hídricos y, por lo tanto, pueden ser regadas a un costo relativamente bajo en lo relativo a las infraestructuras y las que están más cerca de los mercados y presentan una mayor facilidad para exportar los productos. Entre los países del África subsahariana donde más operaciones se han registrado figuran el Camerún, Etiopía, la República Democrática del Congo⁵, Ghana, Madagascar⁶, Malí⁷, Somalia, el Sudán⁸, la República Unida de Tanzania⁹ y Zambia. Pero también ha habido transacciones en países de Europa central, Asia y América Latina, como el Brasil, Camboya¹⁰, Indonesia, Kazajstán, el Pakistán¹¹, Filipinas, la Federación de Rusia¹² y Ucrania¹³. Los países en desarrollo en general, y los del África subsahariana en particular,

⁵ Se dice que China ha adquirido 2,8 millones de hectáreas en la República Democrática del Congo para crear la plantación de palma más grande del mundo (*New Zealand Herald*, 14 de mayo de 2009).

⁶ En Madagascar se han arrendado 465.000 ha a una empresa india, Varun International, que cultivará arroz para la India. Sin embargo, el estado de ese acuerdo no está claro. Una empresa de la República de Corea, Daewoo Logistics, negoció el arrendamiento de 1,3 millones de hectáreas en Madagascar para un período de 99 años, pero dicho acuerdo no se ha confirmado.

⁷ La Jamahiriya Árabe Libia ha arrendado 100.000 ha en Malí para producir arroz.

⁸ La República de Corea ha adquirido 690.000 ha en el Sudán para cultivar trigo. Los Emiratos Árabes Unidos han adquirido más de 400.000 ha para cultivar maíz, alfalfa, trigo, patatas y frijoles. Egipto ha comprado una superficie similar para cultivar trigo. Véanse *New Zealand Herald*, 14 de mayo de 2009; *The Economist*, 23 de mayo de 2009, pág. 60; *The Guardian*, 2 de julio de 2008.

⁹ La Arabia Saudita está tratando de arrendar 500.000 ha en la República Unida de Tanzania, según la prensa (*New Zealand Herald*, 14 de mayo de 2009).

¹⁰ D. Montero, "Insecurity drives farm purchases abroad", *Christian Science Monitor*, 22 de diciembre de 2008.

¹¹ S. Kerr y F. Bokhari, "UAE investors buy Pakistan farmland", *Financial Times*, 11 de mayo de 2008.

¹² C. Maceda, "UAE signs MoU with Philippines to ensure food supply", *Gulf News*, 22 de julio de 2008 (puede consultarse en <http://tinyurl.com/5uts7a>).

¹³ A menos que se citen otras fuentes, la lista, que no es exhaustiva y está en constante evolución, se basa en: FIDA, "The growing demand for land: risks and opportunities for smallholder farmers", documento de debate preparado para la mesa redonda organizada durante el 32º período de sesiones del Consejo de Gobernadores (18 de febrero de 2009) (se puede consultar en <http://www.ifad.org/events/gc/32/roundtables/2.pdf>); J. von Braun y R. Meinzen-Dick, "'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Policy Brief 13, abril de 2009; V. Songwe y K. Deininger, "Foreign investment in agricultural production: opportunities and challenges", *Agriculture and Rural Development Notes*, Banco Mundial, 2009; Reuters, "Factbox: foreign forays into African farming", 20 de marzo de 2009; GRAIN, "Seized! The 2008 land grab for food and financial security", octubre de 2008; en relación con Etiopía, Ghana, Madagascar y Malí, L. Cotula y otros, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa* (Londres/Roma, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo,

se consideran una buena opción por la percepción de que hay muchas tierras disponibles, porque el clima es favorable para la producción de cultivos, porque la mano de obra local no es cara y porque la tierra es aún relativamente barata. En 2003, la FAO estimó que se necesitarían otros 120 millones de hectáreas —el doble de la superficie de Francia o una tercera parte de la India— para mantener el crecimiento en la producción de alimentos hasta 2030, sin tener en cuenta la compensación necesaria por las pérdidas que sin duda ocasionarían las formas no sostenibles de producción agrícola¹⁴. Esa expansión se producirá principalmente en los países en desarrollo. Dado que aproximadamente el 95% de las tierras de cultivo de Asia ya se han utilizado, la mayoría de la demanda de tierras cultivables se concentrará en América Latina y África. Así se refleja en el estudio conjunto de la FAO y el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) sobre una evaluación agroecológica mundial de la agricultura, realizado en 2002, según el cual la mayor parte de la reserva de tierras agrícolas del mundo (hasta el 80%) se encuentra en esas regiones¹⁵.

12. El incremento de la adquisición o el arrendamiento de tierras en gran escala puede explicarse por: a) la carrera hacia la producción de agrocombustibles como alternativa a los combustibles fósiles, alentada por los subsidios y los incentivos fiscales en los países desarrollados; b) el crecimiento demográfico y la urbanización, combinados con el agotamiento de los recursos naturales, en algunos países que, por lo tanto, consideran las adquisiciones de tierras en gran escala un medio para conseguir la seguridad alimentaria a largo plazo; c) la creciente preocupación de algunos países por la disponibilidad de agua dulce, que en algunas regiones se está convirtiendo en un bien escaso; d) el aumento de la demanda de ciertos productos básicos de los países tropicales, especialmente la fibra y otros productos derivados de la madera; e) los subsidios previstos para el almacenamiento de carbono mediante la plantación de bosques y la no deforestación¹⁶; y f) en particular por lo que se refiere a los inversionistas privados, la especulación sobre los futuros aumentos en el precio de las tierras agrícolas. Ese fenómeno no es totalmente nuevo, aunque se ha acelerado desde el inicio de la crisis mundial del precio de los alimentos de 2007-2008 porque los mercados de productos básicos agrícolas se consideran cada vez más inestables y volátiles, y por lo tanto menos fiables para los países importadores netos de alimentos, especialmente a raíz de la decisión adoptada en la primavera de 2008 por varios de los principales países exportadores de prohibir las exportaciones o aumentar los impuestos que las gravan. Como consecuencia de ello, algunos países pobres en recursos pero con abundante liquidez se han dedicado a adquirir o arrendar tierras en gran escala para tratar de lograr la seguridad alimentaria¹⁷. Algunos inversionistas privados, incluidos grandes fondos de inversión, también han adquirido tierras, a veces por motivos meramente especulativos, en la convicción de que el precio de la tierra cultivable seguirá subiendo en el futuro.

FAO y FIDA, 2009).

¹⁴ FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030, an FAO Perspective* (Londres, Earthscan, 2003), secc. 4.3.2.

¹⁵ G. Fischer y otros, *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century*, Roma, FAO e Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA), 2002.

¹⁶ Así sucede, en particular, en el marco del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) que se contempla en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El MDL permite a los países con compromisos de reducción o limitación de las emisiones establecidos en el Protocolo (Partes del anexo B) llevar a cabo proyectos de reducción de las emisiones en países en desarrollo para obtener créditos de reducción certificada de las emisiones (RCE), cada uno de ellos equivalente a una tonelada de CO₂. Las RCE pueden ser objeto de transacción y pueden contabilizarse en el cómputo relativo a los objetivos del Protocolo de Kyoto.

¹⁷ Las fuentes figuran en la nota 13. El estudio conjunto del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, la FAO y el FIDA, aunque se centra en Etiopía, Ghana, Madagascar y Malí, constituye el estudio más exhaustivo sobre esta situación de los realizados hasta la fecha.

13. Esta situación brinda algunas oportunidades. Durante muchos años, la agricultura ha sido olvidada, tanto en las políticas públicas nacionales como en la cooperación para el desarrollo, y no ha atraído inversiones extranjeras directas, especialmente en el África subsahariana. En principio es positivo que esto esté cambiando. El aumento de las inversiones en las zonas rurales puede ser particularmente eficaz para reducir la pobreza allí donde se concentra. La llegada de la inversión puede crear empleo, tanto dentro como fuera de las explotaciones (en los sectores de transformación conexos, por ejemplo); ocasionar la transferencia de tecnologías; mejorar el acceso de los productores locales a los mercados nacionales, regionales e internacionales; y aumentar los ingresos públicos mediante impuestos y derechos de exportación. Los países que compran o arriendan tierras en el extranjero para cultivos básicos aumentan su seguridad alimentaria, ya que dependen menos de los mercados internacionales para adquirir los alimentos que necesita su población. Los riesgos de una menor productividad agrícola en las regiones subtropicales como consecuencia del cambio climático y, en el futuro, el aumento de los costos de transporte podrían contrarrestar esa ventaja.

14. Sin embargo, esta situación también entraña riesgos considerables. Al establecer los principios mínimos de derechos humanos en los que las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala deben basarse, el Relator Especial trata de proporcionar orientación a los Estados receptores de esas inversiones, en particular en sus negociaciones con los inversionistas extranjeros. Los Estados deben ser conscientes de que algunos inversionistas extranjeros tratarán de basarse en acuerdos de inversión existentes que los protejan de la expropiación y les garanticen un trato justo y equitativo para contrarrestar las pérdidas de ingresos que puedan derivarse de las restricciones impuestas a su libertad para operar, a menos que esas restricciones se establezcan claramente en el acuerdo de inversión en el momento de su celebración. Por lo tanto, es fundamental que se prevean plenamente esas circunstancias.

III. El derecho humano a una alimentación adecuada

15. En virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre¹⁸. Los Estados violarían el derecho humano a la alimentación si, arrendando o vendiendo tierras a inversionistas (nacionales o extranjeros), privaran a la población local de acceso a los recursos productivos indispensables para su subsistencia. También violarían el derecho a la alimentación si negociaran acuerdos de ese tipo sin cerciorarse de que no ocasionen inseguridad alimentaria, por ejemplo por crear dependencia de la ayuda extranjera o de unos mercados internacionales cada vez más volátiles e imprevisibles (ya que una gran parte de los alimentos producidos gracias a la inversión extranjera se enviaría al país de origen del inversionista o se vendería en los mercados internacionales) o por reducir los ingresos de los agricultores locales más marginales como consecuencia de la competencia creada por la llegada de esos inversionistas. Durante la crisis mundial del precio de los alimentos de 2007-2008, las repercusiones de los altos precios de los alimentos en los mercados internacionales fueron significativamente más graves para los países con menos alternativas nacionales a los cereales vendidos en los mercados internacionales, cuyos precios aumentaron más que ningún otro producto (maíz, trigo y

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 14.

arroz)¹⁹. Los gobiernos deben ser conscientes de la mayor vulnerabilidad que puede derivarse del aumento de su dependencia de los mercados internacionales para lograr la seguridad alimentaria. En efecto, parece probable que la volatilidad de los precios en los mercados internacionales aumente, lo que reduciría aún más su fiabilidad.

16. La necesidad de preservar la seguridad alimentaria en el país receptor debe tenerse muy en cuenta al negociar los acuerdos de inversión. Según las circunstancias de cada país, puede haber disposiciones específicas que deban incluirse, como una cláusula que obligue a vender en los mercados locales un porcentaje mínimo de los cultivos producidos y que dicho porcentaje pueda aumentarse, en las proporciones acordadas previamente, si los precios de los productos básicos alimenticios en los mercados internacionales alcanzan un nivel determinado. Es probable que el gobierno receptor tenga que adoptar también medidas complementarias para apoyar la producción local cuando esta pueda verse afectada negativamente por la llegada de alimentos baratos a los mercados nacionales como consecuencia del aumento de la producción a precios competitivos posibilitado por la inversión extranjera.

17. Además, la realización del derecho a la alimentación puede lograrse con más eficacia si los Estados receptores y los inversionistas convienen en determinadas condiciones.

18. En primer lugar, los países con altos niveles de pobreza rural y sin oportunidades de empleo en otros sectores deben alentar a los inversionistas a establecer y promover sistemas de producción intensivos en mano de obra en lugar de centrarse en lograr la mayor productividad por hectárea. Esa condición asegurará que los acuerdos de inversión contribuyan en la medida de lo posible a reforzar las opciones de subsistencia de la población local y, en particular, a permitir a esta el acceso a un salario digno. A ese respecto es importante señalar que, aunque mucha gente cree lo contrario, las plantaciones en gran escala no son necesariamente más productivas que las explotaciones familiares en pequeña escala: aunque se producen economías de escala en la transformación y comercialización de la producción agrícola, para la mayoría de los cultivos no existen economías de escala en la producción agrícola. Dado que, además, las explotaciones familiares utilizan mucha más mano de obra, el interés de la población local se atiende mejor, teniendo en cuenta los efectos en el empleo, con sistemas de pequeñas plantaciones que con plantaciones que emplean trabajo asalariado²⁰, aunque esos sistemas deben cumplir varias condiciones descritas en el informe principal del Relator Especial sobre el sector agroindustrial y el derecho a la alimentación (A/HRC/13/33, párrs. 43 a 45).

19. Un estudio reciente sobre los arrendamientos o adquisiciones de tierras en gran escala en cuatro países del África subsahariana observa a este respecto que "la inmensa mayoría de los proyectos documentados siguen siendo grandes plantaciones explotadas mediante concesiones o arrendamientos. Puesto que se suelen ofrecer grandes superficies de tierra en condiciones muy favorables, se crea un incentivo para el establecimiento de

¹⁹ Banco Mundial, *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads*, 2009 (sobre la base de la información disponible hasta el 30 de noviembre de 2008), pág. 96.

²⁰ Como señalan V. Songwe y K. Deininger (véase la nota 13), haciendo referencia a N. Key y D. Runsten, "Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: the organization of agro-processing firms and the scale of outgrower production", *World Development*, vol. 27, N° 2 (marzo de 1999), pág. 381, en las situaciones en que la tierra abunda menos, los costos de la mano de obra son bajos y la calidad del producto es una prioridad práctica, se suelen preferir los contratos que proporcionan a los productores asistencia técnica y acceso a los mercados, insumos especializados e instrumentos financieros. Ese tipo de contrato puede generar un nivel sustancial de empleo y otras oportunidades para la población local, y permite a los agricultores gestionar los riesgos relacionados con la producción de cultivos distintos de los tradicionales.

plantaciones gestionadas por empresas en lugar de promover la agricultura por contrato. Ni siquiera se suelen incluir las disposiciones de "contenido local" que obligan a dar prioridad a la contratación de mano de obra local, comunes en los contratos de los sectores extractivos [...]. Hay un margen enorme para que los gobiernos elaboren sistemas de incentivos que promuevan modelos de negocios más incluyentes entre los inversionistas en gran escala"²¹.

20. En segundo lugar, es fundamental que se cumplan rigurosamente las normas ambientales. Varios organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente²², la FAO y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), han subrayado las posibilidades de la agricultura sostenible de atender el crecimiento de la demanda²³. Recientemente, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aprobó en su 17º período de sesiones una resolución en la que afirma que "las prácticas agrícolas sostenibles, así como la ordenación sostenible de los bosques pueden contribuir a hacer frente a los problemas del cambio climático" y que "las prácticas sostenibles relativas al suelo, las tierras, el ganado, los bosques, la diversidad biológica y la ordenación de los recursos hídricos, y los cultivos resistentes son fundamentales"²⁴; también pidió que se creara un entorno propicio para la agricultura sostenible²⁵.

21. El desarrollo de enfoques de agricultura más sostenible está directamente vinculado al derecho a la alimentación, debido a la fuerte relación entre el estado del medio ambiente y la producción de alimentos²⁶. Los cultivos dependen de la disponibilidad de nutrientes en el suelo, del agua (aguas superficiales y subterráneas para el riego), del clima y los fenómenos meteorológicos (temporada de lluvias y de cultivo), de la existencia de insectos para la polinización, y de la abundancia y los efectos de ciertas plagas, como los agentes patógenos, los insectos y las malas hierbas, cuyas repercusiones para los cultivos son muy importantes en todo el mundo, especialmente en África²⁷. Por ello, la productividad agrícola

²¹ L. Cotula y otros, *Land Grab or Development Opportunity?*, citado en la nota 13, cap. III, secc. 3.4, pág. 86.

²² C. Nelleman y otros, eds., *The Environmental Food Crisis. The Environment's Role in Averting Future Food Crises*, evaluación de la respuesta rápida del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), febrero de 2009.

²³ Véase, por ejemplo, el informe anual de 2006 del Centro Mundial de Agroforestería, con sede en Nairobi, o el informe conjunto FAO-PNUMA de 2008 titulado *Organic Agriculture and Food Security in Africa*. Cada vez hay más autores científicos que están de acuerdo en este sentido: véase, por ejemplo, J. Pretty y otros, "Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries", *Environmental science and technology*, vol. 40, N° 4, 2006, pág. 1114; o N. Uphoff, ed., *Agroecological innovations. Increasing Food Production with Participatory Development* (Londres, Earthscan, 2002).

²⁴ Resolución 17/1 (E/2009/29-E/CN.17/2009/19), pág. 5.

²⁵ En la declaración final de la reunión de los Ministros de Agricultura del Grupo de los Ocho celebrada en Cison di Valmarino (Italia) los días 18 a 20 de abril de 2009 se destaca la importancia de aumentar las inversiones públicas y privadas en la agricultura sostenible, el desarrollo rural y la protección ambiental en cooperación con las organizaciones internacionales, así como la necesidad de hacer frente a los efectos del cambio climático y asegurar la gestión sostenible del agua, los bosques y otros recursos naturales teniendo en cuenta el crecimiento demográfico.

²⁶ Véase la directriz 8E, párr. 8.13, de las Directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación, en la que se alienta a los Estados a "proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques".

²⁷ Pedro A. Sánchez, "Soil fertility and hunger in Africa", *Science*, vol. 205, N° 5562 (marzo de 2002), pág. 2019.

depende de los servicios prestados por los ecosistemas. A menos que deje de ser una de las principales causas del cambio climático y la degradación del suelo y se convierta en una contribuyente neta al mantenimiento del medio ambiente, la producción agrícola disminuirá de manera considerable en el futuro²⁸. Suponiendo un incremento de 4,4° C en la temperatura y del 2,9% en las precipitaciones, se ha estimado que para el año 2080 el potencial de la producción agrícola mundial podría disminuir en aproximadamente un 6% (o en un 16% sin fertilización carbónica, cuyos efectos son controvertidos). La disminución variará entre un 10% y un 25% en las distintas regiones, pero se prevé que para el año 2080 el potencial de la producción agrícola podría reducirse hasta en un 60% en varios países africanos, y en promedio entre un 16 y un 27% en otros países del continente, en función del efecto de la fertilización carbónica²⁹. Por lo tanto, es fundamental que la intensificación de la agricultura para atender la creciente demanda de alimentos se haga de manera ambientalmente sostenible³⁰.

22. Por esas razones, los inversionistas y los Estados receptores deben cooperar para lograr que los modos de producción agrícola respeten el medio ambiente y no aceleren el cambio climático y el agotamiento del suelo y de las reservas de agua dulce. En función de las circunstancias y, en particular, de las condiciones agroecológicas locales, podrían tener que utilizar prácticas agrícolas de pocos insumos externos para lograr ese objetivo.

IV. Los derechos de los usuarios de la tierra y de los pueblos indígenas en particular

23. En muchos países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, los derechos de los usuarios de la tierra no están debidamente protegidos. Gran parte de la tierra es formalmente de propiedad del Estado, y los usuarios de la tierra no tienen títulos de propiedad de las tierras que cultivan. Además, en muchos casos una compleja combinación de derechos de propiedad y de derechos de los usuarios lleva a una situación en la que quienes cultivan la tierra no son propietarios de ella, estén o no pagando un alquiler en efectivo o en especie y hayan o no concertado un acuerdo formal con el propietario nominal. Esta situación es fuente de incertidumbre jurídica. También implica que los usuarios de la tierra no pueden ejercer recursos legales ni recibir una indemnización adecuada si se los desaloja de la tierra que cultivan, por ejemplo cuando el gobierno ha convenido en que tomen posesión de ella inversionistas extranjeros. Asimismo es importante ser consciente de que hay otros usos de la tierra tales como el pastoreo y la recogida de leña, que muchas veces son medios de subsistencia esenciales, especialmente para las mujeres. Generalmente, en los debates públicos no se presta atención a los derechos de, en particular, quienes se dedican al pastoreo. Sin embargo, como las tierras áridas constituyen casi la mitad de la superficie del África subsahariana, el pastoreo es de particular importancia para el continente: casi la mitad del número total de unos 120 millones de personas que se dedican al pastoreo o a la agricultura y el pastoreo en todo el mundo residen en el África subsahariana, donde las mayores poblaciones que se dedican al

²⁸ La reducción del rendimiento en África a causa de la erosión del suelo puede oscilar ya entre el 2 y el 40%, con una reducción media del 8,2% en todo el continente. Véase J. Henao y C. Baanante, "Agricultural production and soil nutrient mining in Africa. Implications for resource conservation and policy development", documento resumen, International Centre for Soil Fertility and Agricultural Development, Alabama (Estados Unidos de América), 2006.

²⁹ Estos efectos se suman a la escasez general de agua como consecuencia del derretimiento de los glaciares, los cambios en el volumen de lluvias o el exceso de uso.

³⁰ W. R. Cline, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, (Washington, D.C., Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics, 2007).

pastoreo o a la agricultura y el pastoreo (7 millones de personas en cada una de esas ramas de actividad) se encuentran en el Sudán y Somalia, seguidos de Etiopía, donde hay 4 millones³¹. En este contexto, existe un riesgo real de que las tierras que se consideren "libres" o "desocupadas" se vendan o se arrienden a inversionistas, incluso extranjeros, sin tener en cuenta los importantes servicios que esas tierras prestan a la población local.

24. Por consiguiente, es esencial que no se proceda a ningún desalojo que no cumpla los requisitos aplicables en materia de derechos humanos, como se señala en la Observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, así como en los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo presentados en 2007 por el anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado³². Esas directrices constituyen un instrumento práctico para ayudar a los Estados y a los organismos a elaborar políticas, disposiciones legislativas, procedimientos y medidas preventivas para evitar los desalojos forzosos, así como para proporcionar recursos efectivos a las personas cuyos derechos humanos se han violado, en el caso de que falle la prevención. Las directrices se basan en el principio de que cualquier desalojo debe: "a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las [...] directrices"³³. Además, proporcionan orientación a los Estados y a los organismos sobre las medidas que han de adoptarse antes de los desalojos, durante los desalojos y después de los desalojos, a fin de reducir al mínimo el impacto negativo de los desalojos sobre los derechos humanos.

25. Según las directrices, "Para garantizar un grado máximo de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos de todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados deberían adoptar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra"³⁴.

26. La emisión de títulos individuales es indudablemente aconsejable en muchas circunstancias, particularmente para alentar las inversiones relacionadas con la tierra, para reducir el costo del crédito al permitir que la tierra se utilice como garantía y para alentar una agricultura más sostenible, especialmente mediante la plantación de árboles y la utilización más responsable del suelo y de los recursos hídricos. Sin embargo, la expedición de títulos individuales puede no proporcionar una protección suficiente cuando no se dan las condiciones macroeconómicas adecuadas y cuando los pequeños agricultores corren el riesgo de quedar eliminados por ser muy altos los precios. A menos que los pequeños agricultores reciban una ayuda adecuada, la creación de mercados de los derechos de propiedad de la tierra puede, de hecho, obligar a vender con pérdidas a los pequeños agricultores que hacen frente a deudas, por ejemplo después de una mala cosecha, o hacer que se expulse a los agricultores de las tierras utilizadas como caución para garantizar el reembolso de un préstamo, y, de ese modo, puede llevar a una mayor concentración de la tierra. Además, la expedición de títulos individuales no es una solución para los usuarios de

³¹ N. Rass, *Policies and Strategies to Address the Vulnerability of Pastoralists in Sub-Saharan Africa*, PPLPI (Pro-Poor Livestock Policy Initiative, FAO), documento de trabajo N° 37, 2006.

³² A/HRC/4/18, anexo I.

³³ *Ibid.*, párr. 21.

³⁴ *Ibid.*, párr. 25.

la tierra que no cultivan esta; por ejemplo, quienes se dedican al pastoreo. Puede hacer que aumente el riesgo de conflictos en vez de limitarlo, si existen grandes disparidades entre, por una parte, los derechos consuetudinarios y tradicionales de uso de la tierra y, por otra, los derechos formales garantizados mediante el título. La expedición de títulos individuales puede no proteger adecuadamente el acceso de las comunidades locales a los bienes comunes; como lo señaló la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres en su informe final, "En algunas culturas jurídicas, la propiedad comunitaria de los recursos naturales como los terrenos para pastoreo, los bosques, los cursos de agua, las áreas pesqueras y los minerales superficiales constituyen formas tradicionales y eficaces de ceder el control y brindar derechos de propiedad a personas que tienen pocas o ninguna propiedad. Estos sistemas deben ser reconocidos e íntegramente protegidos contra el apoderamiento arbitrario"³⁵. Por consiguiente, una alternativa a la expedición de títulos individuales puede ser el registro colectivo, por las comunidades locales, de las tierras que utilizan estas, para que esas tierras no puedan destinarse a nuevos usos más que con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales y para que estas participen plenamente en cualquier negociación con los inversionistas potenciales.

27. El acceso de los pueblos indígenas a la tierra ha sido objeto de formas específicas de protección en el derecho internacional. Los artículos 13 a 19 del Convenio N° 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes se refieren a los derechos sobre la tierra. Conforme al párrafo 2 b) del artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, "Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de [...] todo acto que tenga por objeto o consecuencia [desposeer a los pueblos indígenas] de sus tierras, territorios o recursos". Con arreglo al artículo 10 de la Declaración, se les garantiza el derecho a no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y se afirma no se procederá a ningún traslado sin su consentimiento libre, previo e informado y sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. Además, en los artículos 25 y 26 de la Declaración se reconoce la relación espiritual distintiva de los pueblos indígenas con las tierras que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, y se señala que tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar esas tierras. Por consiguiente, los Estados han de asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, respetando debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

28. Lo más importante a este respecto tal vez sea que el artículo 32 de la Declaración recoge el principio del consentimiento libre, previo e informado. El párrafo 2 dispone que "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo". Los pueblos indígenas han sido muchas veces víctimas de discriminación y de marginación; se ha hecho caso omiso de ellos en las políticas públicas y se los ha excluido del Estado. Cuando los gobiernos inician negociaciones con una entidad extranjera, sea privada o gubernamental, existe un riesgo real de que no se tengan en cuenta los intereses y los derechos de los pueblos indígenas, a menos que se respeten escrupulosamente unas garantías procesales.

³⁵ Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informe final, 2008, pág. 74.

V. Los derechos humanos de los trabajadores agrícolas

29. Entre las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria figuran los casi 500 millones de hombres y mujeres que contribuyen a producir los alimentos que todos necesitamos: los trabajadores agrícolas asalariados. El establecimiento de una protección adecuada de esa categoría de personas constituiría una importante contribución para mitigar el hambre. Este es un problema que resulta más acuciante por el aumento de las inversiones en proyectos agrícolas en gran escala, para garantizar la seguridad alimentaria y para producir agrocombustibles. En el informe principal del Relator Especial sobre la agroindustria y el derecho a la alimentación (A/HRC/13/33, párrs. 12 a 19) se hace referencia a los problemas cuya existencia se ha determinado y se formulan recomendaciones con respecto a los trabajadores agrícolas.

VI. La negociación de los arrendamientos o las adquisiciones de tierra en gran escala y los derechos de las poblaciones locales

A. El derecho a la libre determinación y la explotación de los recursos naturales

30. En los párrafos 1 y 2 del artículo 1 tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho a la libre determinación, definido como el derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y ambos Pactos disponen que no se puede privar a ningún pueblo de sus propios medios de subsistencia. En lo que se refiere a los pueblos indígenas, este principio se reafirma de nuevo en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Como lo declaró la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el derecho a la libre determinación impone a los gobiernos la obligación de proteger a las personas sometidas a su jurisdicción para que no se las prive de su acceso a los recursos productivos, por ejemplo como resultado de la llegada de inversionistas nacionales y extranjeros³⁶. Esto corresponde a lo que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial considera como el aspecto interno del derecho a la libre determinación, entendido como el derecho de todos los pueblos a llevar adelante su desarrollo económico, social y cultural sin injerencia del exterior. Ese derecho tiene claras vinculaciones con el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, al que se hace referencia en el apartado c) del artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁷ y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como con los derechos de las minorías, reconocidos en el artículo 27 del Pacto³⁸. Esto refuerza aún más el principio al que ya se hecho referencia más

³⁶ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación N° 155/96 (2001), párr. 58.

³⁷ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° XXI (1996), relativa al derecho a la libre determinación, párr. 4.

³⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Ominayak, Jefe de la Agrupación del lago Lubicon c. el Canadá*, comunicación N° 167/84 (CCPR/C/38/D/167/1984), dictamen final de 26 de marzo de 1990.

arriba, en la sección 3, con arreglo al cual no se puede cambiar sin previa consulta el uso de las tierras de ningún pueblo, incluyendo en particular los pueblos indígenas³⁹.

B. El derecho al desarrollo: la transparencia y la rendición de cuentas en la utilización de los ingresos

31. Es esencial que los arrendamientos o compras de tierras sean plenamente transparentes y que los ingresos obtenidos se utilicen en beneficio de la población local. Es manifiesto que, en algunos casos, las tierras se arriendan por un alquiler muy bajo, o se venden por debajo de los precios del mercado, o incluso se donan contra bajas promesas de creación de empleo o de transferencia de tecnología. No obstante, aunque los Estados tienen derecho a ocuparse de asuntos económicos, es corolario de la Declaración sobre el derecho al desarrollo que deben "formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este"⁴⁰. El desarrollo debe considerarse como un proceso que tiende al mejoramiento "de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan"⁴¹. Esto exige que los Estados velen por la adecuada participación de las comunidades locales afectadas por los arrendamientos o compras de tierras y que el proceso de adopción de decisiones sea plenamente transparente⁴². La participación es el factor clave para garantizar la sostenibilidad a largo plazo y el éxito de las inversiones⁴³.

32. Los ingresos procedentes de esos acuerdos deben servir para dar efectividad a los derechos de la población, en consonancia con la obligación de los Estados de "[garantizar], entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos"⁴⁴. De hecho, refiriéndose al vínculo entre la inversión extranjera directa y la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 8, consistente en fomentar una asociación mundial para el desarrollo, el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo señaló que "El derecho al desarrollo parte del supuesto de que la inversión extranjera directa (IED) debe contribuir al desarrollo local y nacional de manera responsable, es decir, fomentando el desarrollo social, protegiendo al medio ambiente y respetando las leyes y las obligaciones fiscales en los países anfitriones. Los principios que sustentan el derecho al desarrollo, mencionados anteriormente, presuponen además que todas las partes interesadas, es decir, los inversores y los países receptores, tienen la responsabilidad de velar por que el deseo de obtener beneficios no redunde en perjuicio de la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, los efectos de la IED deben tenerse en cuenta al evaluar los adelantos en el logro del Objetivo N° 8 en el contexto del derecho al

³⁹ Comité de Derechos Humanos, observaciones finales sobre el informe de Suecia, 7 de mayo de 2009 (CCPR/C/SWE/CO/6), párr. 20.

⁴⁰ Resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo, art. 2, párr. 3.

⁴¹ *Ibid.*, segundo párrafo del preámbulo.

⁴² *Ibid.*, párrafo 3 del artículo 6 y párrafo 2 del artículo 8.

⁴³ Véase Cotula y otros, *Land Grab or Development Opportunity?*, citado en la nota 13 de pie de página *supra*.

⁴⁴ Resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo, párrafo 1 del artículo 8. En cuanto al desarrollo económico basado en los derechos humanos que se prescribe en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, véase M. E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford, OUP, 2007), págs. 129 a 132.

desarrollo"⁴⁵. Este argumento se ve corroborado por la obligación de todos los Estados de lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, como se declara en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria; incumpliría esa obligación si no utilizase los ingresos disponibles a fin de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo⁴⁶.

VII. Conclusión

33. Las inversiones en gran escala en tierras agrícolas pueden redundar en beneficio de todas las partes interesadas, pero esto presupone la existencia de un marco institucional apropiado. Si no es ese el caso en el momento de la inversión, la llegada de grandes inversionistas puede de hecho hacer que sea menos probable, en vez de más probable, que se establezca tal marco en el futuro, puesto que los grandes inversionistas pueden llegar a tener suficiente influencia para evitar toda reglamentación que pueda coartar la promoción de sus propios intereses. En consecuencia, es de capital importancia que las negociaciones encaminadas a concertar tales acuerdos cumplan una serie de requisitos procesales que garanticen la participación informada de las comunidades locales y, por consiguiente, una participación apropiada en los beneficios, y que en los propios acuerdos se tengan en cuenta los derechos humanos que puedan resultar negativamente afectados por tales inversiones. En ninguna circunstancia se debería permitir que los acuerdos de arrendamiento o cesión de grandes extensiones de tierra lleven al incumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. El Estado receptor está obligado a asegurar la protección de los derechos humanos en el territorio sometido a su jurisdicción, y el inversionista tiene la responsabilidad de respetar tales derechos y de no crear obstáculos que impidan al Estado cumplir las obligaciones que le impone el derecho internacional. Particularmente cuando el inversionista es una entidad privada y el Estado receptor no puede o no quiere actuar con arreglo a sus obligaciones, el Estado del inversionista ha de velar por que se cumplan esas obligaciones. Los principios mínimos enumerados en el anexo tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de esas obligaciones.

⁴⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo (E/CN.4/2006/26), párr. 59.

⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párrs. 15 y 16.

Anexo

Principios mínimos en materia de derechos humanos aplicables a las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala

Principio 1. Las negociaciones de los acuerdos de inversión deberían realizarse de manera plenamente transparente y con la participación de las comunidades locales cuyo acceso a la tierra y demás recursos productivos pueda verse afectado como resultado del acuerdo de inversión. Al considerar si procede o no concertar un acuerdo con un inversionista, el Gobierno del país receptor debería siempre sopesar las ventajas de concertar tal acuerdo con los costos de oportunidad que ello entrañaría, en particular cuando la tierra disponible pueda destinarse a otros usos que puedan ser más favorables a la satisfacción de las necesidades a largo plazo de la población local afectada y a la plena realización de sus derechos humanos.

Principio 2. En general, cualquier cambio del uso de la tierra solo debería tener lugar con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales afectadas. Esto reviste especial importancia en el caso de las comunidades indígenas, habida cuenta de la discriminación y la marginación a la que históricamente han sido sometidas. Los desalojos forzosos solo deberían permitirse en las circunstancias más excepcionales. Conforme al derecho internacional, solo son admisibles cuando se ajusten a la legislación local aplicable, cuando estén justificados en aras del bienestar general y cuando vayan acompañados de una indemnización apropiada y del reasentamiento o el acceso a nuevas tierras productivas. Antes de proceder a cualesquiera desalojos o cambios del uso de la tierra que puedan hacer que se prive a algunas personas del acceso a sus recursos productivos, los Estados deberían cerciorarse de que, en consulta con las personas afectadas, se han explorado todas las alternativas factibles, con miras a evitar, o al menos minimizar, la necesidad de recurrir a desalojos. En todos los casos, se deberían proporcionar recursos o procedimientos legales efectivos a las personas afectadas por los órdenes de desalojo.

Principio 3. A fin de velar por que los derechos de las comunidades locales queden salvaguardados en todo momento, los Estados deberían promulgar leyes que protejan esos derechos y en las que se especifique detalladamente en qué condiciones podrán permitirse el cambio del uso de la tierra o los desalojos, así como los procedimientos que hayan de seguirse en esos casos. Además, los Estados deberían prestar ayuda a las personas y a las comunidades locales para obtener títulos individuales o el registro colectivo de las tierras que utilizan, a fin de que sus derechos gocen de plena protección judicial. Esas leyes deberían elaborarse de conformidad con lo dispuesto en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo presentados en 2007 por el anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado⁴⁷, así como con la Observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca del derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1): desalojos forzosos.

Principio 4. La población local debería beneficiarse de los ingresos generados por el acuerdo de inversión. En los contratos sobre la inversión se debería dar prioridad a las necesidades de desarrollo de la población local y se debería tratar de llegar a soluciones que representen un equilibrio adecuado entre los intereses de todas las partes. Según las

⁴⁷ A/HRC/4/18, anexo I.

circunstancias, los acuerdos en virtud de los cuales el inversionista extranjero ofrece acceso al crédito y a mejores tecnologías para las cosechas producidas bajo contrato o mediante los que se evita la posibilidad de comprar a precios previamente establecidos parte de las cosechas producidas pueden ser preferibles a las adquisiciones o arrendamientos de tierras a largo plazo, aunque la propia agricultura por contrato debería cumplir las condiciones expuestas en el informe del Relator Especial sobre la agroindustria y el derecho a la alimentación (A/HRC/13/33, párrs. 43 a 45).

Principio 5. En los países en que hay elevados niveles de pobreza rural y en que no existen oportunidades de empleo en otros sectores, los Estados receptores y los inversionistas deberían establecer y promover sistemas agrícolas que sean suficientemente intensivos en mano de obra para contribuir a la creación de empleo. Las modalidades de producción intensivas en mano de obra pueden ser sumamente productivas por hectárea. Los acuerdos de inversión deberían contribuir en toda la medida de lo posible a reforzar las posibilidades de obtener medios de vida localmente y en particular proporcionar a la población local afectada un salario mínimo vital, que es un componente clave del derecho humano a la alimentación.

Principio 6. Los Estados receptores y los inversionistas deberían cooperar para encontrar la forma de velar por que los modelos de producción agrícola sean respetuosos con el medio ambiente y no aceleren el cambio climático ni el agotamiento del suelo y de las reservas de agua dulce. Según las condiciones locales, tal vez tengan que explorar las prácticas agrícolas con pocos insumos externos, como medio de hacer frente a ese problema.

Principio 7. Cualquiera que sea el contenido del acuerdo, es esencial que las obligaciones del inversionista queden claramente definidas y sean exigibles, por ejemplo mediante la inclusión de sanciones previamente establecidas en caso de incumplimiento. Para que ese mecanismo sea eficaz, independiente y participativo, se deberían evaluar *a posteriori*, a intervalos predeterminados, sus efectos. Las obligaciones del inversionista no deberían limitarse al pago del alquiler o, en el caso de la compra de tierras, al pago de una suma monetaria. Deberían incluir unos compromisos claros y verificables sobre una serie de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad a largo plazo de la inversión y con el respeto de los derechos humanos. En particular, tales compromisos pueden estar relacionados con la creación de empleo local; con el respeto de los derechos laborales, incluyendo un salario mínimo vital en la medida en que haya empleo asalariado; con la inclusión de los pequeños agricultores mediante programas de producción por contrata, empresas conjuntas u otras formas de colaboración en la producción debidamente negociados, y con la necesidad de hacer inversiones para que las comunidades locales conserven una mayor proporción de la cadena de valor, por ejemplo construyendo instalaciones locales de elaboración.

Principio 8. Para que los acuerdos de inversión no hagan que aumente la inseguridad alimentaria de la población local, especialmente como resultado del aumento de la dependencia con respecto a los mercados internacionales o a la ayuda alimentaria en un contexto de precios más elevados de los productos básicos agrícolas, los acuerdos de esa índole que se concierten con países que sean importadores netos de alimentos deberían incluir una cláusula en virtud de la cual cierto porcentaje mínimo de las cosechas producidas haya de venderse en los mercados locales y ese porcentaje pueda incrementarse, en proporciones acordadas por adelantado, si los precios de los productos alimenticios en los mercados internacionales alcanzan ciertos niveles. También puede ser necesario instituir planes de ayuda apropiados para aumentar la productividad de los agricultores locales, a fin de que estos no sufran pérdidas de ingresos cuando lleguen a los mercados locales productos de bajo precio producidos en condiciones más competitivas en las plantaciones en gran escala establecidas por los inversionistas extranjeros.

Principio 9. A fin de poner de relieve las repercusiones de la inversión sobre el disfrute del derecho a la alimentación, antes de concluir las negociaciones deberían realizarse

evaluaciones del impacto en: a) el empleo y los ingresos locales, desglosados por sexo y, en su caso, por grupo étnico; b) el acceso de las comunidades locales, incluidos los agricultores itinerantes o que se dedican al pastoreo, a los recursos productivos; c) la llegada de nuevas tecnologías e inversiones en infraestructura; d) el medio ambiente, incluido el agotamiento del suelo, el uso de los recursos hídricos y la erosión genética, y e) la accesibilidad, la disponibilidad y la idoneidad de los alimentos. Solo procediendo a tales evaluaciones del impacto, que deberían incluir una dimensión participativa, se podrá lograr que los contratos de arrendamiento o venta de tierras permitan que las ventajas que reporten se distribuyan equitativamente entre las comunidades locales, el Estado receptor y el inversionista.

Principio 10. Con arreglo al derecho internacional, los pueblos indígenas gozan de formas específicas de protección de sus derechos sobre la tierra. Los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas afectados a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y demás recursos, especialmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de los recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Principio 11. Debería proporcionarse a los trabajadores agrícolas asalariados una protección adecuada, y sus derechos humanos y laborales deberían recogerse en la legislación y respetarse en la práctica, en consonancia con los instrumentos aplicables de la Organización Internacional del Trabajo. Una mayor protección de esa categoría de trabajadores contribuiría a reforzar su capacidad, así como la capacidad de sus familias, para tener acceso a una alimentación suficiente y adecuada.
