

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN INFORME TEMÁTICO 2

Inversión, tenencia de la tierra y derecho a la alimentación

- ✦ La inversión -pública o privada- en la agricultura es necesaria para incrementar la productividad en países en desarrollo y para generar beneficios económicos y sociales que contribuyan a la erradicación del hambre.
- ✦ Desde una perspectiva del derecho a la alimentación, los proyectos de inversión tendrán una mayor sostenibilidad si son negociados previamente con la comunidad afectada y si guardan plena coherencia con las estrategias de seguridad alimentaria y de desarrollo rural.
- ✦ Garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra es una condición básica para el derecho a la alimentación y para evitar el desalojo forzoso de la población como consecuencia de los proyectos de inversión.
- ✦ La realización del derecho a la alimentación requiere una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y esto implica que el Estado garantice el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos por medio de estrategias, políticas y marcos legales que cuenten con debidos recursos administrativos y judiciales.

Diagnóstico

La competencia por el control sobre los recursos naturales

La inquietud que genera hoy en día la competencia por el control sobre los recursos naturales es cada vez mayor. Las cifras que intentan medir el fenómeno de compra y arrendamiento de tierras a gran escala en los países en vía de desarrollo varían considerablemente. Según el informe preparado por el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS)¹, entre 50 y 80 millones de hectáreas estarían en negociaciones para ser transferidas a inversionistas, mayoritariamente privados y extranjeros. El Banco Mundial reveló en un reciente informe que para el 2009, los acuerdos de inversión anunciados reflejaban negociaciones sobre 56 millones de hectáreas de tierras arables². Otras cifras revelarían que la cantidad de tierra bajo negociación correspondería a 227 millones de hectáreas³.

Pobreza e inseguridad alimentaria en zonas rurales

A pesar de una mayor urbanización, la pobreza sigue siendo un problema rural. Dentro de los 1.4 mil millones de

personas que viven en extrema pobreza (definidos como aquellos que viven con menos de 1.25 US dólares diarios), aproximadamente mil millones, es decir el 70%, viven en zona rural⁴. De acuerdo a las cifras publicadas por la FAO, 925 millones de personas padecen de hambre en el mundo⁵ y alrededor del 75% de estas personas vive en áreas rurales⁶. Para este segmento de la población, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria es aún mayor en el contexto del alza de los precios de los alimentos, cuyo incremento se dio entre 2006 y 2008 y de nuevo en 2010. La dimensión de género en la inseguridad alimentaria es un asunto crítico teniendo en consideración que las mujeres representan en promedio el 43% de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo. Sin embargo, la desigualdad en el acceso a los recursos sigue siendo un tema de preocupación.

Se considera que si las mujeres tuviesen acceso a los mismos recursos productivos que los hombres, contribuirían a reducir el número de personas con hambre en el mundo entre un 12 y un 17%⁷.

Insuficiente inversión en la agricultura durante las últimas décadas

Se estima que para el 2050 la población mundial será de 9 100 millones de personas y que para alimentar al total de la población en ese entonces, se deberá aumentar la

1 CFS, HLPE. 2011. *Tenencia de la tierra y las inversiones internacionales en agricultura*, Estudio del Grupo de Alto Nivel de Expertos del CFS (HLPE en inglés). Roma.

2 World Bank. 2011. Deininger, K., Byerlee, D. with Lindsay J., Norton, A., Selod, H. & Stickler, M. *Rising global interest in farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, D. C.

3 Oxfam. 2011. *Land and power, the growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. Oxford.

4 IFAD. 2011. *Rural Poverty Report*, p. 47. Roma.

5 FAO. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.

6 FAO. 2005. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, p. 5. Roma.

7 FAO. 2011. *Estado de la Agricultura y la Alimentación en el Mundo 2010-2011*. Roma.

INFORME TEMÁTICO 2

producción en un 70%⁸. No obstante, durante las últimas décadas, el sector agrícola ha sufrido seriamente las consecuencias de una inversión insuficiente⁹. Según las cifras reveladas por la FAO, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) agrícola ha disminuido, pasando de un 17% en 1979 a un 3,5% en 2004¹⁰, y a su vez, la proporción del gasto público correspondiente a la agricultura ha descendido aproximadamente al 7% en los países en desarrollo¹¹. La apremiante necesidad de aumentar la inversión pública y privada en la agricultura fue reconocida por los líderes del G20 reunidos en la Cumbre de Seúl de 2010 como un paso indispensable para erradicar el hambre.

Medidas para garantizar el derecho a la alimentación

Construyendo consensos a nivel internacional

Las consecuencias de la crisis alimentaria de 2008 revelaron la importancia de incrementar la cooperación internacional para mejorar las decisiones en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, la reforma del CFS ha sido un paso trascendental para abordar los desafíos desde una perspectiva de diálogo y coordinación uniendo a todas las partes interesadas en un común esfuerzo para encaminar la gobernanza mundial hacia la realización del derecho a la alimentación¹². En materia de acceso a la tierra, la FAO y otras agencias han venido acompañando el proceso para la elaboración y adopción de las *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra, Recursos Pesqueros y Forestales* en el contexto de la seguridad alimentaria. De forma paralela, el CFS decidió iniciar un proceso de consulta sobre principios que conduzcan a una inversión agrícola responsable teniendo en consideración la iniciativa de FAO, IFAD, UNCTAD y el Banco Mundial para la elaboración de los *Principios para una Inversión Agrícola Responsable que sean respetuosos de los derechos de la gente, los modos de vida y los recursos naturales (Principios IAR)*¹³. Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, ha definido lineamientos para que los proyectos de inversión de tierras a gran escala cumplan con requerimientos indispensables desde una perspectiva de derechos humanos¹⁴. Sus recomendaciones parten del reconocimiento de las obligaciones internacionales de los Estados y muestran las implicaciones de dichas obligaciones en materia de gobernanza y políticas públicas. De igual forma, en la Declaración de Tirana de mayo de 2011 (*Asegurar el acceso a la tierra para los pobres en tiempos*

de competencia intensificada por los recursos naturales)¹⁵, más de 150 representantes de la sociedad civil manifestaron los alcances y los límites en el tema de compra y arrendamiento de tierras en países en desarrollo.

Seguridad en la tenencia de la tierra

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria es mayor cuando no hay seguridad en la tenencia de la tierra. En aquellos países en los que la tierra es propiedad estatal, y donde a la vez existe un sistema de tenencia mixto –sistema estatutario y sistema consuetudinario– a menudo se desconocen los derechos de uso, manejo y gestión sobre la tierra. Es frecuente que los gobiernos y las agencias promotoras de inversión cataloguen como inutilizados ciertos territorios y los declaren disponibles para la enajenación en manos de inversionistas nacionales o extranjeros, cuando en realidad corresponden a tierras de uso colectivo que además resultan indispensables para el acceso a los alimentos de ciertas personas. Las comunidades de pastoreo, los pueblos indígenas y los pescadores artesanales, son quienes resultan más afectados al no tener sus derechos reconocidos sobre estos territorios. Desde una perspectiva del derecho a la alimentación, garantizar el acceso y/o reconocer los derechos territoriales a los recursos naturales por parte de las poblaciones más vulnerables es una prioridad y una condición básica para la realización de este derecho. Con esta finalidad, los gobiernos deberían considerar como un aspecto prioritario –dentro de las políticas y la legislación que reconocen los derechos territoriales a los recursos naturales– la elaboración del mapeo de las zonas rurales involucrando activamente a las comunidades locales en la identificación de: i) las prácticas de uso y manejo/gestión efectivo de la tierra y ii) las poblaciones más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Para brindar mayor seguridad en la tenencia, se ha considerado quizás de manera equivocada, que la mejor solución sea la titularización de la tierra. Debido al uso colectivo que se le da a ciertos territorios, la propiedad privada puede excluir a algunos sectores, generar conflictos y en esa medida no resultar necesariamente la mejor opción para todos los contextos¹⁶. La delimitación participativa de las tierras comunitarias y su inscripción en el registro/catastro público puede constituir una respuesta adecuada para que las comunidades dispongan de su territorio y puedan decidir los medios de sustento que consideren más apropiados, brindando así un mayor poder al momento de negociar directamente con los inversionistas. Con el ánimo de favorecer los proyectos de inversión nacional o extranjera, una práctica frecuente –principalmente en aquellos países donde la gobernanza es débil– ha sido el desalojo forzoso sin debida reparación. Al afectar drásticamente las condiciones de acceso a los alimentos por parte de la comunidad, el desalojo debería considerarse únicamente en casos excepcionales y deberá ceñirse a requerimientos estrictos, previamente establecidos por ley¹⁷. En caso de arbitrariedades que afecten el acceso a los recursos y a los alimentos, los individuos deben

8 FAO. 2009. *Resúmenes de las cuestiones planteadas. Cómo alimentar al mundo en 2050*. Roma.

9 UNCTAD. 2011. *Informe sobre las Inversiones en el Mundo*, p. 103. Ginebra.

10 Portal de FAO Centro de Inversiones.
<http://www.fao.org/investment/whyinvestinagricultureandru/es>

11 FAO. 2009. *Issues Brief. How to Feed the World in 2050. Investment*. Roma.

12 El texto de reforma del CFS hace referencia explícita a la implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación en este contexto.

13 Ver: <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai>

14 A/HRC/13/33/Add.2. *Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos*. Marzo de 2010.

15 Ver: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/aom11/Tirana_Declaration_ILC_2011_ESP.pdf

16 IFAD. 2008. *Improving access to land and tenure security*, p. 6. Roma.

17 Ver A/HRC/4/18 *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generado por el Desarrollo*, anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

INFORME TEMÁTICO 2

contar con mecanismos administrativos y judiciales que brinden justicia y reparación efectiva a la vulneración de sus derechos.

Obligaciones y Responsabilidades

En representación del interés general, el gobierno tiene la función primordial de garantizar el bienestar general así como los derechos individuales y colectivos. El sector empresarial (público y privado), por su parte, es vital debido al aporte de capital que se traduce posteriormente en beneficios y desarrollo para la población. Ahora, aunque cumple una función social y, si bien debe respetar la ley, en sus funciones no está ser el garante de los derechos humanos. Es el gobierno quien tiene dicha obligación y así, deberá definir los incentivos y los límites necesarios para que actores públicos y entes privados actúen dentro del marco de la ley. En lo específico al derecho a la alimentación, los tratados internacionales que lo consagran establecen la obligación que tiene el Estado de **respetar** el acceso a los alimentos y abstenerse de tomar medidas que afecten o empeoren la situación actual de la población. En países con escasa disponibilidad de alimentos, la venta de grandes cantidades de tierras por medio de acuerdos que pacten la exportación del total de la producción, puede constituir una violación al derecho a la alimentación. El Estado también debe **proteger** las condiciones de acceso a los alimentos por parte de la población frente al comportamiento de individuos y empresas del sector privado. El desarrollo de inspecciones laborales para controlar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la ley (salario, seguridad social) es un ejemplo en materia de protección. De igual forma, brindar justicia y reparación cuando individuos o empresas procedan a un desalojo forzoso de la tierra, hace también parte de dicha obligación. Finalmente, el Estado debe **cumplir** con la realización del derecho, es decir, debe definir políticas, programas, proyectos y legislación que busquen garantizar el derecho a la alimentación. No es posible pensar en garantizar este derecho sin tener claridad sobre las obligaciones y responsabilidades de cada uno de los actores y sin una actitud pro-activa por parte de los gobiernos.

¿Qué modelo de agricultura?

El creciente fenómeno de adquisición de tierras en los países en vía de desarrollo ha dado pie para retomar el debate sobre el modelo de desarrollo que daría mejores respuestas a la inseguridad alimentaria. De manera recurrente, esta discusión está caracterizada por varios modelos de agricultura. El Grupo de Alto Nivel de Expertos del CFS resaltó en sus recomendaciones finales, la necesidad de apoyar la agricultura de pequeña escala y explorar modelos alternativos, más incluyentes y sostenibles a nivel ambiental¹⁸ (anualmente, alrededor de 5 a 10 millones de hectáreas de tierras cultivables se pierden a causa de la degradación ambiental)¹⁹. También resaltó que los gobiernos deberían favorecer modelos que conduzcan a la integración de los pequeños agricultores en las cadenas productivas a través de contratos justos y equitativos. La agricultura por contrato es un ejemplo entre la variedad de modalidades que buscan combinar diferentes modelos de agricultura.

La agricultura por contrato

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, el éxito de la agricultura por contrato dependerá de cuán justos sean los términos que definan la integración de los pequeños productores a las cadenas productivas. Algunas ventajas de este modelo incluyen un mayor acceso a insumos y a servicios de producción; nuevas tecnologías y la adquisición de nuevas destrezas por parte de los agricultores; la reducción de riesgos cuando se pacta el precio en las cláusulas contractuales, y la apertura de nuevos mercados locales. Sin embargo, la falta de apoderamiento y de organización por parte de los agricultores los coloca frecuentemente en una posición bastante débil frente al comprador quien logra imponer el precio y hacer que los riesgos los asuma el productor casi en su totalidad²⁰. Contar con mejores conocimientos sobre la legislación haría que los agricultores estuvieran en posición de negociar mejores cláusulas y definir condiciones de trabajo que conduzcan a un acceso digno a los alimentos.

Elementos esenciales para la realización del derecho a la alimentación

En aras de contribuir a la realización del derecho a la alimentación, y en armonía con una política de seguridad alimentaria y nutricional, los proyectos de inversión pública deberán responder a la identificación de necesidades y objetivos estratégicos planteados de forma preliminar y en consulta previa con la sociedad civil. En cuanto a la inversión privada, dentro de los beneficios que ésta puede aportar se destaca la transferencia de tecnologías, la creación de empleo e infraestructura, la creación de mercados locales y la integración de pequeños agricultores a las cadenas productivas. La inversión privada constituye un complemento indispensable; sin embargo, para que el estado pueda maximizar sus resultados, y para que ésta resulte adecuada desde una perspectiva del derecho a la alimentación, deberá cumplir con ciertos parámetros básicos. La negociación de los proyectos de inversión deberá ser pública, transparente y deberá incluir a la comunidad afectada, dando aplicación al principio de *consentimiento libre, previo e informado*. Varios instrumentos internacionales, como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, establecen este principio y ofrecen una base normativa para que las poblaciones indígenas puedan demandar su efectivo cumplimiento. Su utilización podría ampliarse para que pueda tener mayor reconocimiento en la legislación nacional y brindar protección a las comunidades y a la población local. La FAO ha venido promoviendo la importancia de un enfoque participativo en la negociación de contratos y proyectos de inversión con el objetivo de que éstos se hagan dentro de un modelo de concertación territorial, es decir, con el Estado y sus instituciones así como con los representantes de la sociedad civil y las comunidades locales. La necesidad de reforzar las capacidades de negociación de los actores más débiles para que su contribución sea real

18 CFS, HLPE. 2011. *Tenencia de la tierra y las inversiones internacionales en agricultura*, Estudio del Grupo de Alto Nivel de Expertos del CFS. (HLPE en inglés). Roma.

19 IFAD. 2008. *Improving Access to land and tenure security*. Roma.

20 FAO. 2001. Eaton C, and W. Shepherd A, *Agricultura por contrato. Alianzas para el crecimiento*. Boletín de servicios agrícolas. Roma.

INFORME TEMÁTICO 2

y efectiva es un aspecto indispensable²¹. Por otro lado, se considera apropiado que los beneficios de la inversión: i) sean establecidos de manera clara y explícita en los acuerdos de inversión; ii) estén en concordancia con la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional definida con antelación; y iii) que su cumplimiento pueda ser controlado y sometido a la debida rendición de cuentas en un modo transparente y efectivo. Con base a indicadores previamente definidos, el monitoreo de dichos proyectos – realizado por un ente independiente- es clave para evaluar el cumplimiento del acuerdo, medir los impactos a nivel social, económico y ambiental y examinar su real contribución a la realización del derecho a la alimentación. Finalmente, los acuerdos deberán hacer referencia explícita a la legislación aplicable (incluyendo la legislación pertinente en materia de derechos humanos y acceso a los recursos naturales) y a los mecanismos de recurso en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales. Este último punto es una garantía jurídica para todas las partes.

Formación y capacitación

La inversión en la agricultura incluye muchas opciones que suelen dejarse de lado y que sin embargo, son de gran importancia. Inversión es también investigación, formación de capacidades técnicas, innovación científica, desarrollo de capacidades de manejo y organización empresarial. Todas estas modalidades no deben olvidarse si se pretende que los proyectos tengan una mayor sostenibilidad y eficiencia. El impacto será aún más positivo si se tienen en consideración las condiciones locales (condiciones económicas, sociales e institucionales) y si se construyen partenariados con base en el intercambio de conocimientos con las comunidades locales. Para los tomadores de decisiones es clave pensar en un amplio abanico de posibilidades al pensar en inversión en la agricultura, buscando conciliar el aporte de capital y la experiencia extranjera con el conocimiento y los valores tradicionales de la población local.

Armonización en la legislación aplicable

En al menos 51 países, los tratados internacionales de derechos humanos, resultan equiparables a la Constitución Nacional y, por ende, tienen preeminencia en la jerarquía de normas. En este tipo de países, un contrato de inversión no puede por ningún motivo contener cláusulas que resulten contrarias a los tratados de derechos humanos (ratificados por dicho país), so pena de nulidad absoluta por violación a las normas de orden público. Actualmente, 56 países protegen el derecho a la alimentación en sus Constituciones Nacionales, garantizado implícitamente o explícitamente

21 FAO. 2005. *Un enfoque para el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado* (DTPN). Roma.
http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf

como derecho justiciable²². Establecer el derecho a la alimentación en las Constitución es una garantía jurídica para la población y ésta debe tomar sentido en la práctica. En efecto, los incentivos y la protección que se brinde al inversionista no deben vulnerar en ningún momento los derechos fundamentales de la población. Actualmente, 160 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que consagra el derecho a la alimentación y otros derechos sin los cuales un ser humano no logra tener un nivel de vida adecuado o digno. Mientras los Estados deben continuar reforzando su legislación nacional en sectores relevantes para la inversión en la agricultura, las salvaguardias legales en materia de derechos humanos deben estar presentes al momento de negociar y firmar un contrato de inversión. Tales salvaguardias deben incluirse explícitamente en los acuerdos ya que establecerán los límites a la actuación del inversionista y del Estado mismo.

Conclusión

Alrededor del 75% de la población que padece de hambre en el mundo vive en zonas rurales²³. Como lo evidenció la crisis alimentaria, en la mayoría de los casos el hambre no es el resultado de niveles insuficientes en la producción, sino de desigualdades en las condiciones de acceso a los alimentos. Actualmente, un amplio número de las personas que padecen de hambre en el mundo depende del acceso a la tierra y demás recursos naturales para el sustento de sus hogares²⁴. Constatar lo anterior es ya un punto de partida para establecer prioridades en las políticas públicas y hacer que la gobernanza en la tenencia de la tierra conduzca realmente a la realización del derecho a la alimentación. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la inversión -pública o privada- no es un fin en sí mismo sino un medio hacia la erradicación del hambre. El verdadero desafío está en definir criterios para decidir qué tipo de inversión es la que se requiere, los tiempos más propicios para que ésta tenga lugar, las áreas territoriales que resultan prioritarias, los aliados con quienes se realizará determinado proyecto y sobre todo, lograr que todo lo anterior se enmarque en una estrategia de desarrollo participativa y negociada en la que se dé prioridad a las peticiones por parte de los grupos más vulnerables.

22 Knuth, L & M. Vidar. 2011. *Constitutional and legal protection of the right to food around the world*. FAO. Roma. (La cifra de 51 países deriva igualmente de esta referencia.)

23 FAO. 2005. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el Mundo*, p. 5. Roma.

24 Ver *Land access and rural development: new challenges, new opportunities*, 9th Brussels Development Briefing. 2009.



Este producto fue desarrollado en el contexto del proyecto "Respuestas Coherentes de Seguridad Alimentaria: La Incorporación del Derecho a la Alimentación en las Iniciativas Globales y Regionales de Seguridad Alimentaria" financiado por España.

www.fao.org/righttofood/governance_es.htm

Para preguntas y comentarios, por favor contacte:
 Lujisa Cruz (Luisa.Cruz@fao.org)

