



Comité técnico

“Tenencia de la tierra y Desarrollo”

Estado del arte de los marcos normativos y de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tierra

Octubre 2014



Estado del arte de los marcos normativos y de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tierra

Octubre 2014

AVISO

La fiebre por la tierra ha empujado desde el año 2008 a la comunidad internacional a lanzar numerosas iniciativas en las que las Directrices Voluntarias representan hoy el proceso más completo e implican la puesta en marcha de nuevos procedimientos con la finalidad de garantizar su operatividad. A nivel de la cooperación francesa, se trata de poner en marcha herramientas de análisis y procedimientos internos que permitan garantizar su cumplimiento en todas las actividades apoyadas por el Ministerio de Asuntos Extranjeros y de Desarrollo Internacional o por la Agencia Francesa de Desarrollo (incluido su filial Proparco de apoyo al sector privado), y más ampliamente por los actores franceses implicados en inversiones agropecuarias que inciden sobre la tenencia de la tierra.

Este trabajo ha sido realizado por el Comité técnico “Tierra y desarrollo” copresidido por el Ministerio de Asuntos Extranjeros y la Agencia Francesa de Desarrollo (en adelante AFD), que constituye un lugar único de debate de ideas y de valoración de reflexiones de investigación y experiencia de proyectos. Por este motivo se ha encomendado al Consorcio Gret-IIED-Agter animar esta reflexión colectiva, que ha movilizado a los miembros del Comité y también a una decena de responsables de proyectos de la AFD y de Proparco. A través de un enfoque iterativo y una decena de reuniones y encuentros individuales llevados a cabo en 2013 y 2014, se ha realizado una revisión de los marcos voluntarios existentes, una parrilla de análisis y una guía pedagógica que pueden ser utilizados en la actualidad por las instituciones para hacer evolucionar sus procedimientos internos de tramitación de proyectos.

El presente texto propone una revisión analítica de los marcos voluntarios internacionales existentes. Ha sido redactado por Michel Merlet (Agter), con la participación de Amel Benkahla (gret), Lorenzo Cotula (IIED), Thierry Berger (IIED) y Mathieu Perdriault (Agter).

Igualmente han contribuido a la producción de este documento varios miembros del Comité técnico “Tierra y desarrollo”. Este documento refleja la posición dominante de los miembros del grupo de trabajo pero no compromete las respectivas instituciones a las que pertenecen.

El presente documento, así como otros trabajos relacionados, principalmente la *guía de análisis ex ante de proyectos agropecuarios con incidencia sobre la tenencia de la tierra* pueden ser descargados en la página web “Tierra y desarrollo” (www.foncier-developpement.fr).

Traductora : Clara Martín García

INDICE

AVISO	2
INDICE.....	3
PREÁMBULO	4
BREVE RECORDATORIO DE LOS DIFERENTES DISPOSITIVOS.....	5
1. Los marcos normativos existentes	5
■ Derecho internacional: “derecho blando” para los derechos humanos, “derecho duro” para el comercio y los inversionistas	5
2. Criterios y condiciones ligados a la atribución de financiaciones y códigos de buena conducta establecidos por los propios inversionistas	8
■ Las Normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI).....	8
■ Los Principios de Ecuador, código de buenas prácticas para las instituciones financieras privadas.....	9
■ Los códigos de buena conducta y las diferentes certificaciones establecidas por las empresas...	9
■ Implicaciones y límites de estos mecanismos de “responsabilidad social y medioambiental” de las empresas (RSE)	10
3. Las reacciones frente a los acaparamientos de tierras a partir de 2009	10
LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA UNA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LOS REGÍMENES DE TIERRAS	11
1. Características generales y contenido de las Directrices Voluntarias	11
■ El estatuto de las Directrices Voluntarias	12
■ Avances significativos en el reconocimiento de lo que los Estados deberían hacer	13
■ Pero las Directrices voluntarias también contienen contradicciones y deficiencias.....	15
■ Las nociones clave no están definidas.....	15
■ Promoción y puesta en práctica de las Directrices Voluntarias.....	15
2. La elaboración de los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas alimentarios.....	16
■ ¿Un proceso complementario de las directrices, o un proceso que contradice el contenido de las mismas?	16
■ Ambigüedades e imprecisiones que marcan un retroceso significativo en varios puntos clave.	17
3. Los retos de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra	20
■ Similitudes y diferencias con los mecanismos voluntarios anteriores.....	20
■ ¿Convertir las Directrices Voluntarias en un dispositivo obligatorio?.....	20
INTRODUCIR UN ENFOQUE MÁS AMPLIO.....	22

PREÁMBULO

Numerosos marcos normativos, de naturaleza muy variada, interactúan en la gestión de la tierra. Son nacionales o internacionales, públicos o privados. Su puesta en marcha ha tenido lugar en épocas diferentes y su alcance varía mucho según el caso, ciertos son obligatorios y otros sólo voluntarios. Si las Directrices Voluntarias para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, aprobadas en 2012 por el Comité para la Seguridad Alimentaria (CSA), están hoy en el centro de los debates que nos ocupan, no constituyen ni la primera ni la única iniciativa que trata de contribuir a regular la gobernanza de la tierra. Con la finalidad de apreciar mejor su alcance, hemos considerado necesario recordar el universo en el que éstas están inscritas.

En el presente texto nos interesamos sólo por los dispositivos internacionales, que implican al menos dos países. Cada país dispone de sus propios marcos normativos, constituido por las leyes reconocidas de manera formal y por los dispositivos “consuetudinarios”. No es cuestión de examinar aquí el conjunto de dispositivos normativos existentes a nivel nacional que tienen relación con el tema de la tierra.

Comenzaremos por examinar los diferentes tipos de marcos normativos internacionales que existen desde hace tiempo y tienen implicaciones directas sobre la gestión de la tierra. Nos interesaremos después más específicamente por las iniciativas que han surgido como reacción a la multiplicación de los fenómenos de apropiación y de concentración de tierras a gran escala, ampliamente mediatizadas bajo diversas denominaciones después de 2008. Haremos un análisis más profundo de las *Directrices Voluntarias para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*¹, apuntando sus aportaciones y sus límites y exploraremos las evoluciones esperadas de su incorporación en las políticas nacionales. Examinaremos al final y para concluir las implicaciones de esta revisión en el trabajo desarrollado por el Comité técnico “Tierra y desarrollo” sobre la transparencia y la negociación de contratos.

¹ En adelante se utilizará el acrónimo “DV”, o se simplificará el título hablando de “Directrices Voluntarias”.

BREVE RECORDATORIO DE LOS DIFERENTES DISPOSITIVOS

1. Los marcos normativos existentes

■ Derecho internacional: “derecho blando” para los derechos humanos, “derecho duro” para el comercio y los inversionistas

El derecho internacional es un derecho interestatal. Pertenece a los Estados el hecho de construir disposiciones comunes que deberán traducir en sus legislaciones nacionales para hacerlas efectivas, pero también ponerse de acuerdo sobre las normas comunes que serán aplicables a cada uno de entre ellos de forma obligatoria, una vez hayan sido aceptadas.

El **derecho internacional de derechos humanos**, que se desarrolló después de la segunda guerra mundial tiene por objeto los Estados, y no las empresas. Aunque lo hace en términos muy generales, trata las relaciones con la tierra y los recursos, a diferentes niveles. La **Declaración universal de derechos humanos de Naciones Unidas** (1948) fue completada posteriormente por dos pactos internacionales, el **Pacto internacional de derechos civiles y políticos** (PIDCP) y el **Pacto internacional de derechos económicos y sociales** (PIDESC, 1966). Una serie de protocolos facultativos se propusieron posteriormente para la firma de los países. Estos abren la posibilidad de someter los Estados que los firman a la obligación de responder a las observaciones de una instancia internacional que hubiera recibido una denuncia individual o colectiva apuntando un defecto de su parte en materia de respeto o de garantía de los derechos definidos por esos pactos. Francia firmó en 1984 el protocolo facultativo del PIDCP. El protocolo facultativo relativo al PIDESC no fue propuesto para firma hasta 2008 y fue firmado por Francia en 2012¹. Sin embargo, el carácter vinculante de los compromisos de los países es muy relativo y cuestionable, ya que no existe ninguna instancia internacional designada para hacerlos respetar y aplicar sanciones. Es la razón por la que los anglófonos hablan de “*soft law*”, de “derecho blando”, de derecho no justiciable.

Bien diferente es la situación del **derecho internacional del comercio y de la inversión**. Los sujetos son los Estados y las empresas. Si los Estados afectados son también firmantes de los tratados que lo establecen, los compromisos que toman son justiciables ya que se acuerda definir tribunales de arbitraje que tienen la facultad de aplicar sanciones a aquellos que no respetan sus compromisos. Es el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a menudo el Centro Internacional de Solución de Diferencias sobre la Inversión (CISDI) en el caso de los acuerdos de inversión. Después del fracaso del intento impulsado por la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) de establecer un Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI) que habría completado las reglas sobre el comercio desarrolladas en el seno de la OMC, se han firmado numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la inversión, también conocidos bajo la apelación “Acuerdos de promoción y protección de inversiones”. Éstos retoman los principios fundamentales que ya eran los de dos códigos anteriores de la OCDE, en particular la cláusula de tratamiento nacional y la de tratamiento de la nación más favorecida. Protegen los “inversionistas” asegurándoles un ambiente jurídico estable y favorable basado en la posibilidad de recurrir a mecanismos de arbitraje inversionista/Estado. Al hacerlo, favorecen a menudo la expoliación

¹Esta adhesión necesita todavía la validación del Parlamento para considerarse efectiva.

de las poblaciones que no disponen, la mayor parte del tiempo, de ningún mecanismo obligatorio susceptible de ayudarles a hacer respetar sus derechos¹.

Se añaden a estos marcos generales otras iniciativas encaminadas al respeto de los derechos humanos y a la puesta en marcha de buenas prácticas sociales y ambientales para las empresas.

- **Los Principios rectores de Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, a las sociedades transnacionales y otras sociedades**, adoptados en junio de 2011 por el Consejo de derechos humanos de Naciones Unidas, precisan que incumbe a los Estados velar por el respeto de los derechos humanos en las empresas y que éstos deberían poner en marcha sanciones y procedimientos judiciales que permitan castigar y remediar, e incitar a las empresas a dar a conocer la manera en la que ellas gestionan las incidencias de su actividad sobre los derechos humanos. El texto propone para ello “*un procedimiento de diligencia razonable en materia de derechos humanos*” que debería apoyarse en competencias internas a las empresas y/o independientes externas, y en consultas con los actores implicados susceptibles de estar afectados.
- **El Pacto mundial de Naciones Unidas (Global Compact)**, lanzado en julio del año 2000 por el secretario general de la ONU; Kofi Annan, prevé el compromiso, sobre una base voluntaria, de sociedades transnacionales a respetar diez principios fundados en el respeto de derechos humanos, normas de trabajo y medioambiente así como la lucha contra la corrupción. Pero este proyecto no se inscribe en ningún marco jurídico claro y no describe los medios y capacidades necesarias para verificar el respeto por parte de las sociedades transnacionales sobre los compromisos que podrían adquirir². Los diez principios del Pacto mundial están inspirados en la Declaración universal de los derechos humanos, la Declaración relativa a los principios y los derechos fundamentales al trabajo de la Organización internacional de trabajo, la Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo, y la Convención de la ONU contra la corrupción. El segundo principio, concerniente a la corrupción, fue añadido en 2004. El primero de julio de 2013, 930 empresas y organismos franceses se habían adherido al *Global Compact*, convirtiendo Francia en el segundo país en número de participantes en el mundo.
- La **OCDE** que reagrupa principalmente países desarrollados y ha jugado un rol central en la liberalización de intercambios comerciales y la puesta en marcha del GATT y después de la OMC, ha producido igualmente sus propios **Principios rectores para las empresas multinacionales**. Estos principios, revisados en 2011, integran hoy en día el marco de referencia de Naciones Unidas. Éstos afirman que las empresas deben implementar procedimientos de diligencia razonable en materia de derechos humanos y que los gobiernos de los Estados que se hayan suscrito a los Principios rectores deben asegurar el respeto a los derechos y obligaciones de las partes, conforme al derecho internacional y a

¹ Señalamos sin embargo los esfuerzos por tratar de asegurar una mayor transparencia en los arbitrajes ligados a ciertos tratados de inversión. Los elementos de arbitraje CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones), NAFTA (North American Free Trade Agreement, en español Tratado De Libre Comercio ó TLC) y, recientemente, CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional), permiten a partir de ahora a las ONG intervenir (bajo ciertas condiciones) en los procedimientos como *Amicus curiae*.

² Son las propias empresas las que transmiten un informe dando fe de sus buenas prácticas. Aunque éstas pagan cada año una cotización para obtener el label “Global Compact”, no existe dispositivo de control externo que permita verificar las informaciones transmitidas.

los contratos que han sido firmados. Es a los Estados a los que les incumbe por tanto favorecer la consulta y participación de las diferentes partes interesadas, incluidas las comunidades locales, basándose en la supuesta buena fe de todos los participantes. La puesta en marcha de *Puntos de Contacto Nacionales* (PCN) se parece a un esbozo de mecanismo de resolución de diferencias, pero éstos no tienen ningún mandato ni capacidad para obligar una empresa a cambiar sus prácticas o a reparar los daños que ha causado. Los Principios generales listan todo lo que las empresas deberían hacer y las motivan a apoyar iniciativas que permitan mayor libertad de expresión, de asociación y de diálogo social... La OCDE tiene una larga experiencia en materia de desarrollo de un derecho obligatorio en el dominio del comercio y había concebido el proyecto de ampliar estos dispositivos obligatorios con el Acuerdo Multilateral sobre la Inversión. Sin embargo la OCDE no incorporó ningún mecanismo obligatorio en esos Principios rectores de las multinacionales tocando a las cuestiones sociales (a través de referencias de derecho internacional de los derechos humanos) y medioambientales.

En el curso de los últimos decenios, la afirmación de algunos derechos humanos, como por ejemplo los derechos de los pueblos autóctonos y los derechos de las mujeres, ha tomado cada vez más importancia en el marco de lo que hemos definido como “derecho blando”. Es cada vez más difícil para los Estados y para las empresas justificar en sus discursos el hecho de no tenerlos en cuenta. Pero ello no crea sin embargo mecanismos susceptibles de obligarles a cambiar sus prácticas y sus legislaciones.

Para completar este panorama, es conveniente hacer también referencia a iniciativas regionales, como el **Marco y principios rectores de las políticas de tierras en África** elaborado por la Comisión de la Unión Africana (CUA), la Comisión Económica para África (CEPA) y el Banco Africano de Desarrollo (BAD) a nivel del continente africano. Este documento de reflexión y de análisis trata de crear un cierto consenso a nivel de los países del continente africano. No hay en realidad una ambición de poner en marcha un marco obligatorio ni de definir las políticas de tierras de los Estados. Cabe señalar que grupos de países pueden tomar iniciativas conjuntas que inciten a los Estados a lanzar procesos de reforma que son presentados como una ayuda para alcanzar los objetivos esperados por estos marcos normativos. De este modo, la “Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición”, una iniciativa tomada por el G8 en mayo de 2012, ha sido presentada como un intento de fortalecer el trabajo de la Unión Africana, cuando se trata principalmente de facilitar las inversiones privadas.

La presentación sucinta de estas iniciativas muestra que ninguna de ellas pone en entredicho la coexistencia a nivel internacional de un “derecho duro” que ampara las empresas por encima de los marcos jurídicos nacionales y no tiene nada de irrealista puesto que se aplica realmente hoy en día, y de un “derecho blando” relativo a los derechos humanos. La responsabilidad de hacer respetar el derecho relativo a los derechos humanos está sistemáticamente transferida a los Estados, ningún mecanismo obligatorio supra-estatal ha sido previsto, ni siquiera para los Estados que se adhieren voluntariamente a los diferentes pactos o principios¹.

¹ Otra posibilidad de intervención internacional pasa por la definición por parte de los Estados-naciones de un marco obligatorio para las empresas transnacionales y sus filiales cuando la sede social de la empresa está situada sobre su suelo. El derecho interno de un Estado puede, en efecto, según la voluntad de los legisladores, prever unas responsabilidades jurídicas “extraterritoriales” para las sociedades madre de las transnacionales domiciliadas en su territorio, que las obliguen a rendir cuentas de las actuaciones de sus filiales en el extranjero. Lo mencionamos para que conste, pero no lo desarrollaremos aquí.

2. Criterios y condiciones ligados a la atribución de financiaciones y códigos de buena conducta establecidos por los propios inversionistas

Cambiamos aquí radicalmente de campo de reflexión. Ya no se trata más de derecho internacional, si no de las condiciones establecidas por las instituciones financieras públicas o privadas para la atribución de préstamos a empresas, bonificados o no, o de códigos de buena conducta que los inversionistas establecen ellos mismos y se comprometen voluntariamente a respetar.

En el primer caso, el banco se sustituye al tribunal y a las instancias políticas, para decir lo que es justo y deseable, en función de los principios y criterios que él mismo define de forma voluntaria, y aplica después de manera obligatoria a sus clientes.

En el segundo caso, las empresas se comprometen a respetar un cierto número de principios. Éstas integran este elemento en su política de marketing, comunicándolo a su clientela y a las organizaciones que les apoyan.

Ilustraremos las prácticas relacionadas con el primer grupo presentando brevemente dos ejemplos importantes que hacen referencia, las *normas de desempeño* de una institución financiera internacional del Banco Mundial, la CFI (IFC en inglés) y los Principios de Ecuador adoptados por un cierto número de bancos privados. Las políticas internas de los bancos franceses públicos y privados que financian inversiones en la agricultura responden en parte a la misma lógica, con ciertas especificidades.

■ Las Normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI)

La CFI ha definido, según sus propios términos “*para mitigar riesgos*”, su propia “*Política de durabilidad medioambiental y social*”, “*Normas de desempeño correspondientes*” y una política de acceso a la información para establecer “*la transparencia y la buena gobernanza en el marco de sus operaciones*”. “*Las Normas de Desempeño están destinadas a los clientes, ofreciendo directrices para identificar riesgos e impactos con el objeto de ayudar a evitar, mitigar y manejar los riesgos e impactos como forma de continuar sus actividades de manera sostenible. Incluyen las obligaciones de los clientes de colaborar con las partes interesadas y comunicar sobre las actividades del proyecto. En el caso de sus inversiones directas (lo que incluye el financiamiento para proyectos y financiamiento a empresas a través de intermediarios financieros), la CFI exige que sus clientes apliquen las Normas de Desempeño para manejar los riesgos e impactos ambientales y sociales, a fin de mejorar las oportunidades de desarrollo*” durante toda la vida de una inversión de la CFI. Son 8 y tratan sobre: evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales; utilización de la mano de obra y condiciones de trabajo, utilización racional de los recursos y prevención de la polución; salud y seguridad de las comunidades; adquisición de tierras y reasentamiento involuntario; conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos; pueblos indígenas; patrimonio cultural.

Estos criterios han sido retomados y a veces completados por muchas otras instituciones financieras de desarrollo. Como ha sido por ejemplo el caso de Proparco.

■ Los Principios de Ecuador, código de buenas prácticas para las instituciones financieras privadas

Adoptados en su origen (2003) por una decena de bancos, hoy en día son varias decenas más los que han decidido comprometerse voluntariamente y adoptarlos con la finalidad de mostrar su compromiso a respetar los principios de desarrollo sostenible cuando la inversión que financian es superior a 10 millones de dólares americanos. Los diez principios retoman los criterios de la CFI para un estudio de impacto previo obligatorio, que influye sobre la evaluación y el rigor del seguimiento que se hará del proyecto. Si algunos riesgos sociales medioambientales han sido identificados, el prestatario debe proponer correctivos o compensaciones por medio de un conjunto de acciones que darán lugar a un seguimiento. Las leyes del país deben ser respetadas. Las comunidades afectadas, si la situación se presenta, deberán haber sido consultadas antes de la puesta en marcha del proyecto. Un mecanismo de resolución de conflictos deberá ser previsto. Un experto social o medioambiental deberá realizar una revisión independiente sobre la evaluación, el plan de acción y la documentación del proceso de consultación para verificar su conformidad con los Principios de Ecuador. Los compromisos del prestatario deben figurar en los documentos del proyecto. Los organismos financieros firmantes de los principios deben publicar un informe anual sobre los procedimientos y la experiencia de su puesta en práctica, pero sin romper con la confidencialidad “conveniente”.

■ Los códigos de buena conducta y las diferentes certificaciones establecidas por las empresas

Existen otros mecanismos basados en el compromiso voluntario de las empresas, no necesariamente financieras, que implican el reconocimiento de un cierto número de principios y/o la adopción de prácticas consideradas como deseables u honestas. Podemos citar a título de ejemplo la RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*), para la promoción del aceite de palma sostenible y la RSB (*Roundtable on Sustainable Biomaterials*)¹. Algunos desembocan en procesos de certificación, y conducen a la atribución de un “label”. En ese caso, la verificación del respeto de los compromisos adquiridos voluntariamente por las empresas es realizada por consultores que deberían de ser independientes de éstas. Los mecanismos de los Principios de Ecuador son de esta naturaleza. Que nosotros sepamos, no existe por el momento un mecanismo formalizado de este tipo que aplique directamente a la tierra, pero es una idea que ha sido presente en la mayor parte de las propuestas que se han hecho en el marco de la búsqueda de Inversiones agrícolas responsables (ver nota al pie de página)².

¹ Uno de los estudios de caso realizado en el marco de este trabajo para el Comité técnico “Tierra y desarrollo” trata de una empresa vinculada a esta RSB.

² Una de las propuestas centrales del Centro de análisis estratégico en su informe de 2010 sobre las cesiones de activos agrícolas nacionales en los países en desarrollo era la de incitar a la Unión Europea y Francia “a crear un sello/label Agro Inversión Responsable que sería atribuido por la UE o la FAO a los industriales que respetaran los principios de responsabilidad evocados aquí arriba. La adhesión a esta iniciativa debería disminuir los riesgos a largo plazo asociados al proyecto y permitirles obtener mejores tasas de endeudamiento. Además, la publicidad del sello / label por parte de los consumidores podría favorecer la venta de los correspondientes productos”

■ Implicaciones y límites de estos mecanismos de “responsabilidad social y medioambiental” de las empresas (RSE)

Acabamos de ver que el enfoque se puede aplicar directamente tanto a las empresas ahora que ellas deciden “un código de buena conducta”, como a los clientes susceptibles de utilizar los servicios de la institución financiera que les facilita los capitales y establece las normas de desempeño.

En los dos casos, las comunidades, los pueblos autóctonos, los campesinos, los ganaderos o pescadores a pequeña escala están excluidos desde el inicio de la definición de las reglas de estos mecanismos. Aún peor, están excluidos del grupo de actores que animan una dinámica de desarrollo. Son considerados únicamente como “beneficiarios” o “afectados potenciales” por los proyectos promovidos por los inversionistas. Estos son necesariamente grandes inversionistas, pues son los únicos que tienen acceso a volúmenes de crédito importantes. Las empresas se convierten en los únicos actores y los únicos prescriptores de lo que es una “buena conducta”, un comportamiento “responsable” a nivel social y medioambiental. Sus actuaciones ya no son sancionadas por la ley ni por el juego de la representación política, sino por los consumidores, denominados por ello “consumo-actores”¹.

Aunque aceptáramos el principio de tal renuncia a la aspiración democrática, en la que los pueblos pueden decidir su futuro, hay que constatar que los mecanismos y principios que acabamos de evocar presentan ciertos límites ligados a su naturaleza. Un banco tiene necesidad de tener clientes que le permitan recuperar los capitales que ha prestado, el principal y los intereses correspondientes. El banco puede imponer, por razones éticas, ciertas condiciones a sus clientes en el momento de concluir un acuerdo de préstamo, pero deberá después recuperar las cantidades ya desembolsadas. Le será por tanto difícil imponer condiciones que cuestionen la rentabilidad del proyecto de su cliente y aplicar penalidades o interrumpir la financiación si estas sanciones ponen en peligro la posibilidad de pago. No se puede hablar de “riesgos” ni de “desarrollo” sin precisar a quienes se aplican tales calificaciones. Un punto fundamental es diferenciar el interés del inversionista y el de los bancos que lo apoyan del interés de las poblaciones presentes y futuras. En líneas generales, los dispositivos RSE no permiten cuestionar un proyecto rentable a nivel financiero cuyas intervenciones no estén en adecuación con el interés de la sociedad en su conjunto.

3. Las reacciones frente a los acaparamientos de tierras a partir de 2009

Los temores suscitados por la explosión de los precios de los productos alimentarios de base y la mediatización de los acaparamientos de tierras en el mundo han llevado a las organizaciones internacionales y a un cierto número de países a tratar de regular las inversiones en la agricultura, que por otro lado consideran absolutamente indispensables. Así, el Banco Mundial ha promovido Principios para las inversiones agrícolas responsables, conocidos en inglés como RAI, después de una primera iniciativa de Japón en la que se asociaron el FIDA y la FAO y que ha recibido desde septiembre de 2009 el apoyo de una treintena de Estados, entre ellos Francia. Siete son los principios que se resaltaron: respetar los derechos existentes de la tierra y los recursos naturales; asegurar la

¹Ciertas ONG juegan con las palabras avanzando la idea de que la responsabilidad de las empresas debe ser ante todo jurídica. Desafortunadamente, la palabra responsable puede ser utilizada en esos dos sentidos totalmente diferentes. El hecho de que las empresas deban rendir cuentas de sus actos ante la justicia es totalmente ajeno a lo que se entiende habitualmente por Responsabilidad Social de las Empresas (RSE).

seguridad alimentaria; transparencia, buena gobernanza, contexto favorable para los negocios; consultas previas de las personas afectadas y participación de estas en los acuerdos: inversiones responsables (compromiso voluntario del inversionista): durabilidad social: y durabilidad medioambiental.

Los movimientos sociales (La Vía Campesina en particular) y numerosas organizaciones de la sociedad civil han criticado muy fuertemente esta propuesta del Banco Mundial. El portavoz de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter ha destacado con gran lucidez desde junio de 2010 que era “lamentable que, en lugar de superar el reto de una agricultura sostenible desde un punto de vista social y medioambiental, actuamos como si acelerar la destrucción global de los campesinos pudiera realizarse de forma responsable” En el Foro Social Mundial de Dakar que tuvo lugar en febrero de 2011, un gran número de organizaciones firmaron un llamamiento para que cesen los acaparamientos de tierras, invitando al Comité para la Seguridad Alimentaria (CSA) a rechazar las RAI y a reforzar el proceso de elaboración de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza de la tierra impulsado por la FAO.

LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA UNA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LOS REGÍMENES DE TIERRAS

1. Características generales y contenido de las Directrices Voluntarias

El CSA aprobó oficialmente las “*Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*” en su 38º sesión el 11 de mayo de 2012, después de un proceso de elaboración innovador pudiendo participar actores muy diferentes, y no solamente los Estados¹. Tratándose de un documento negociado entre los gobiernos, no es sorprendente que el texto refleje un término medio. El hecho de que las Directrices Voluntarias, por definición, no obliguen a los Estados a aplicar los principios sobre los que se han puesto de acuerdo permite mantener afirmaciones contradictorias. Estas contradicciones habrían dado muchos más problemas si las DV tuvieran un carácter obligatorio.

Las dos primeras partes, “Postulados preliminares” y “Asuntos generales” abordan los objetivos, la naturaleza y el alcance del documento, y proponen orientaciones generales. Los cuatro apartados siguientes tratan 1/ el reconocimiento jurídico y la asignación de los derechos y deberes de tenencia, 2/ las transferencias y otros cambios y modificaciones en los derechos y deberes de tenencia, 3/ la administración de los regímenes de tierras y 4/ la respuesta frente al cambio climático y a las situaciones de emergencia. La séptima parte explora la promoción, la puesta en práctica de las directrices y el seguimiento-evaluación de las mismas.

Este documento expone grandes avances, pero también ciertos límites, que hay que intentar superar en la fase de puesta en práctica de las directrices en los países.

¹ Un largo proceso de consulta iniciado en septiembre de 2009 implicó a personas provenientes de más de 130 países, representando instituciones gubernamentales de la sociedad civil, del mundo universitario o de agencias de Naciones Unidas.

■ El estatuto de las Directrices Voluntarias

UN INSTRUMENTO DE CARÁCTER VOLUNTARIO, DE APLICACIÓN FACULTATIVA

Se trata de un “instrumento de aplicación facultativa, que propone marcos susceptibles de ser utilizados para la elaboración de estrategias, políticas, leyes, programas de actividades”. Están a disposición de todos para ayudar a “evaluar la situación de la gobernanza de tierras, identificar las mejoras susceptibles de ser alcanzadas y poner en práctica sus mejoras”. Tienen una implicación jurídica en la medida en la que se proponen como una fuente de inspiración para los legisladores nacionales.

La cuestión principal que se plantea desde entonces es la siguiente: ¿cómo podemos ponerlas en práctica (*enforcement*)?

LAS DV NO CUESTIONAN LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS DE LOS ESTADOS A NIVEL INTERNACIONAL Y DEBEN SER INTERPRETADAS Y APLICADAS RESPETANDO LAS INSTITUCIONES Y LAS LEYES NACIONALES

“Las Directrices deberían ser interpretadas y aplicarse en consonancia con las obligaciones expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables a escala internacional y regional. Las Directrices complementan y apoyan las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos, así como las iniciativas orientadas a mejorar la gobernanza en las que se consignan los derechos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Ningún elemento de estas Directrices debería interpretarse como limitación o menoscabo de las obligaciones legales a las que un Estado pueda estar sujeto en virtud del derecho internacional”. Estas “Directrices deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones”. (Parte 1, #2 – Naturaleza y alcance).

Un breve documento informativo realizado por la FAO habla de “un instrumento jurídico no obligatorio”¹. Las DV constituyen un conjunto de “principios” deseables, que han podido recabar la firma de muchos países porque no les compromete a nivel jurídico. Se trata de “facilitar el consenso en los países”, con el principal objetivo de que los diferentes países firmantes integren las DV en sus respectivas legislaciones. “La experiencia de la FAO en materia de instrumentos jurídicos no obligatorios muestra su impacto positivo en la orientación de políticas y legislaciones nacionales en varios países. Cuando un país adopta todo o parte de un instrumento jurídico internacional no obligatorio, éste se vuelve de hecho, para este país, un instrumento obligatorio”.²

LOS ESTADOS SON LOS PRINCIPALES ACTORES IMPLICADOS

Las Directrices Voluntarias se refieren principalmente a los Estados. Más de ciento sesenta artículos hacen referencia a lo que los Estados “deberían” hacer para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y solamente una treintena de artículos indican lo que deberían hacer los actores no estatales.

¹ *Directrices Voluntarias para la gobernanza de la tierra. En breve.* FAO, Roma, 2012.

² *Op.cit.* p. 8.

Los principios rectores de una gobernanza responsable de la tierra no entran en contradicción con los que el Banco Mundial ha promovido en las RAI

Los principios rectores de una gobernanza responsable de la tierra se dividen en dos partes, lo que los Estados deberían hacer y lo que los actores no estatales, incluyendo las empresas, deberían hacer.

En resumen, los Estados deberían: *“reconocer y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, aunque estos últimos no hayan sido registrados oficialmente; proteger los derechos legítimos de tenencia frente a las amenazas y violaciones; promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia (pleno ejercicio y transacciones); proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia a un coste asequible y con procedimientos breves; indemnizar de forma justa la privatización de derechos por causa de utilidad pública; prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción”*(DV, *op cit.*, párrafo 3.1).

Los actores no estatales *“deben respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tierras”*. (DV, *op cit.*, párrafo 3.2). Pero esta afirmación se contradice después en el resto del párrafo. Éste no trata más que de las empresas, y precisa que sus compromisos no respondan más que a su propia voluntad. *“Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros. Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían establecer mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación a nivel operativo, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia en el que pueden estar involucradas.”*

Los Estados, *“de conformidad con sus obligaciones internacionales, deberían facilitar el acceso a un amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidos por las empresas comerciales. Cuando se trate de sociedades transnacionales, los Estados de origen tienen un papel que desempeñar para ayudar tanto a las empresas como a los Estados de acogida con el fin de asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”*. No se trata de poner en marcha medidas obligatorias preventivas, sino de buscar compensaciones *a posteriori*. La única excepción explícitamente mencionada responde a las empresas del Estado o que se benefician de un apoyo o de servicios importantes de los organismos públicos. No obstante sabemos que las obligaciones internacionales de los Estados a las que se hace referencia no son por el momento justiciables, ni para los que firman los tratados que las establecen.

Las Directrices Voluntarias no prevén disposiciones obligatorias para las empresas y proponen esencialmente mecanismos de autorregulación. Afirmar que es a las empresas y sólo a ellas a las que incumbe la responsabilidad de *“comportarse bien”* no es contradictorio con la visión que caracteriza los principios de las inversiones agrícolas responsables (RAI).

■ Avances significativos en el reconocimiento de lo que los Estados deberían hacer

Las Directrices Voluntarias destacan un número de puntos importantes. Algunos de ellos son:

NINGÚN DERECHO DE TENENCIA TIENE CARÁCTER ABSOLUTO

Las DV afirman que ningún derecho de tenencia de tierra, incluido el derecho a la propiedad privada, tiene carácter absoluto *“Todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés*

general. Tales medidas deberían determinarse por ley únicamente a efectos de promover el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente, y de acuerdo con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes. Todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques.” (DV, artículo 4.3). El artículo 17.4 reconoce la posibilidad de identificar derechos superpuestos, diferenciándolos de los derechos de mismo tipo que estuvieran en competición en una misma área, llamando a los registradores a establecer un proceso de registro de derechos que tome en cuenta a la vez las dos variables, ubicación espacial y poseedor del derecho. El artículo 17.1. especifica que *“Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos [...]”*.

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INFORMALES

Varios artículos de las Directrices Voluntarias afirman que los Estados deberían también tener en cuenta los derechos no registrados formalmente (DV, artículo 3.1.1), los derechos “secundarios”, como el derecho de recolección de las mujeres y de las personas vulnerables (DV, artículo 7.1), los derechos subsidiarios (DV, artículo 12.9), *“los derechos legítimos de tenencia existentes y las reivindicaciones sobre los mismos, incluyendo los de tenencia tradicional o informal”* (DV, artículo 12.10).

RECONOCIMIENTO DE “COMUNES”

“Considerando que existen tierras, pescas y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que en algunos contextos nacionales se denominan bienes comunales), los Estados deberían reconocer y proteger, si procede, tales tierras, pescas y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado.” (DV, artículo 8.3).

APOYO A LAS INVERSIONES DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

“Considerando que los pequeños productores y sus organizaciones en los países en desarrollo realizan una parte importante de las inversiones agrícolas [...], los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos”. (DV, artículo 12.2). En este punto, las posturas planteadas son claramente diferentes de las de los principios de una inversión agrícola responsable y de las normas de desempeño adoptadas por las instituciones financieras.

OTROS TEMAS DE INTERÉS POCO ABORDADOS QUE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS TOMAN EN CUENTA

A falta de poder mencionarlos todos aquí, señalaremos los que nos parecen más destacables. Las Directrices Voluntarias otorgan una gran importancia al género recordando constantemente la necesidad de respetar los derechos de las mujeres. Hacen lo mismo con la situación de las poblaciones indígenas (o pueblos autóctonos).

Mucho más excepcional hoy en día es que las DV subrayan el interés por las políticas de tierras redistributivas a las que dedican los artículos del 15.1. al 15.10. Las DV insisten también en la necesidad de obtener una fiscalidad eficaz y transparente, otro aspecto poco abordado hoy. El texto de

las DV estipula que ésta debería ser una de las principales palancas a considerar para mejorar la gobernanza de la tierra.

■ Pero las Directrices voluntarias también contienen contradicciones y deficiencias

PROMOCIÓN DE MERCADOS DE TIERRAS EFICACES Y TRANSPARENTES

La cuestión de los mercados es abordada de forma muy contradictoria en las DV, con frecuentes idas y vueltas entre la posición que consiste en afirmar que “*los Estados deberían facilitar el funcionamiento eficaz y transparente de los mercados, con el objeto de promover la participación en igualdad de condiciones y oportunidades para una transferencia mutuamente beneficiosa de derechos de tenencia*” y la que considera que “*los Estados deberían establecer políticas, leyes y sistemas y órganos reguladores con el propósito de proteger los intereses más generales de la sociedad y los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala.*” (Parte 4, artículos 11.1 a 11.8). En efecto, se sabe que los mercados de tierras favorecen a los más fuertes, y que sin regulación, llevan a una concentración de tierras contraria al interés general.

NADA SOBRE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA

Curiosamente, las DV no tratan en ninguna parte la delicada cuestión de la prescripción adquisitiva, que juega sin embargo un papel clave al impedir que los conflictos de tierras se perpetúen de una generación a la siguiente.

■ Las nociones clave no están definidas

Las DV omiten definir lo que ellas llaman “*gobernanza de la tierra*”. Por defecto, validan hablando de “*gobernanza débil*”, “*gobernanza deficiente*”, que existe una “*buena gobernanza*”¹, presentada como “*gobernanza responsable de la tierra*” (cf prefacio de las DV). Aquí, el texto se inscribe en el pensamiento dominante. Hubiera sido totalmente diferente reconocer que no existe en sí mismo ni buena ni mala gobernanza, sino modalidades de gobernanza que sirven a los intereses de uno o de otros, y que pueden o no entrar en contradicción con los intereses futuros de la sociedad.

La posibilidad de reconocer y de legalizar un derecho de tenencia - presentado como siendo uno de los objetivos de la puesta en marcha de las Directrices Voluntarias a nivel de diferentes países - debe, según ellas estar fundada sobre la base de la *legitimidad* de ese derecho. El concepto se utiliza recurrentemente en el texto, sin que se precise lo que funda esta *legitimidad*.

La referencia a la puesta en marcha de leyes “*conformes a las obligaciones existentes que derivan de la legislación nacional y del derecho internacional*”, que se encuentra en el capítulo introductorio en el párrafo dedicado al Estado de derecho (artículo 3B, #7) y que es sistemáticamente recordado después en cada uno de los temas tratados abre la puerta a muchos bloqueos.

■ Promoción y puesta en práctica de las Directrices Voluntarias

La séptima y última parte de las Directrices resume lo que se espera de este proceso. “*De acuerdo con la naturaleza voluntaria de estas Directrices, los Estados tendrán la responsabilidad de su ejecución,*

¹ Pero la expresión no se ha utilizado nunca explícitamente en el texto.

seguimiento y evaluación”. (Artículo 26.1). Su promoción, por lo contrario, debería ser responsabilidad de todas las partes (artículo 26.5).

2. La elaboración de los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas alimentarios

■ ¿Un proceso complementario de las directrices, o un proceso que contradice el contenido de las mismas?

Una vez aprobadas oficialmente las Directrices Voluntarias, el CSA (Comité de Seguridad Alimentaria) lanzó una nueva iniciativa con la finalidad de llegar a un consenso entre los Estados y organizaciones de la sociedad civil acerca de las inversiones en la agricultura, un tema central en los debates en torno a los acaparamientos de tierras. El proceso llevado a cabo para la elaboración de los principios de las RAI (elaborados por el Banco Mundial, la FAO, el FIDA y la CNUCED, a los que hicimos referencia anteriormente en el texto), se consideró poco inclusivo por no haber integrado la sociedad civil en el mismo, lo que originó el lanzamiento de un nuevo proceso. Un grupo de trabajo que reagrupaba diferentes actores preparó diferentes y sucesivas versiones del texto entre octubre de 2012 y octubre de 2014. Éste ha sido posteriormente objeto de amplias conversaciones (consultación electrónica, pero también a través de reuniones por espacios regionales) y discusiones con los diferentes tipos de actores involucrados (gobiernos, agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, instituciones de investigación agrícola, organismos financieros, fundaciones filantrópicas privadas, representación del “sector privado”, es decir de grandes empresas privadas). El resultado de estos trabajos fue un texto definitivo adoptado en la 41ª sesión del CSA, que tuvo lugar del 13 al 18 de octubre de 2014 en Roma.

El documento parte del hecho de que es esencial contar con un desarrollo significativo de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios para poder aumentar la seguridad alimentaria y contribuir a desarrollar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Afirma también que esta inversión responsable proviene de una gran cantidad de actores, entre los que se encuentran los pequeños productores, y en particular los productores familiares. Toma en cuenta los marcos voluntarios desarrollados hasta el momento, mencionando explícitamente los principios RAI (elaborados por el Banco Mundial, la FAO, el FIDA, y la CNUCED), las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra (que acabamos de analizar) y las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación apropiada.

Mientras que las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra eran sobre todo destinadas a los gobiernos, los Principios parecen estar destinados principalmente a los inversionistas.

El documento tiene tres objetivos: 1/ definir los elementos clave para una inversión responsable, 2/ identificar los actores esenciales y 3/ proponer un marco para guiar sus intervenciones hacia una inversión responsable y evitar o atenuar los riesgos de puesta en peligro de la seguridad alimentaria y la nutrición.

La naturaleza y alcance del documento se reafirman claramente: al igual que las Directrices Voluntarias, los principios son voluntarios y por tanto, no obligatorios. No pueden cuestionar los compromisos internacionales de los Estados, y su aplicación debe inscribirse en el marco de las leyes de cada país. Además, el texto precisa que los principios son globales y que su aplicación universal debe “reconocer el rol y las necesidades de los pequeños productores”, añadiendo inmediatamente después “en combinación con otros actores”. Los diez principios retoman en larga medida los elementos ya presentados en las Directrices Voluntarias. Presentan las mismas limitaciones, pero desarrollan un poco más ciertos puntos. Algunos aspectos están ampliamente desarrollados, como la cuestión de los jóvenes, mientras que otros apenas se tocan: la cuestión del acceso al agua aparece en una frase ambigua en el principio 5 dejando entender que los derechos “legítimos” de la tierra (un concepto que no se ha definido, como hemos visto en el análisis de las DV) implicarían el reconocimiento de los derechos existentes y potenciales de uso del agua, basándose para ello en dos documentos (DV sobre la gobernanza de la tierra y las directrices de la pesca artesanal responsable) que no abordan esta cuestión.

A pesar de las similitudes entre los dos documentos (DV y Principios para una Inversión Agrícola Responsable), las negociaciones para la elaboración del texto de los Principios han sido difíciles. Consensos que parecían haber sido alcanzados con la adopción de las Directrices Voluntarias han sido objeto de muchos replanteamientos y han tenido que ser negociados de nuevo. Ese ha sido el caso en particular del enfoque de derechos humanos y de la referencia a los textos internacionales que rigen los derechos humanos y el derecho del trabajo, así como el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, que era todavía objeto de discusiones poco antes de la sesión de octubre del CSA.

■ **Ambigüedades e imprecisiones que marcan un retroceso significativo en varios puntos clave**

Encontramos ambiciones laudables en cada uno de los títulos de los 10 “principios”, pero también profundas contradicciones en los textos que explicitan el contenido de cada uno de ellos. De hecho, considerando las similitudes que existen entre las Directrices Voluntarias y los principios RAI-CFS, no nos ha parecido necesario analizar exhaustivamente estos últimos. Sin embargo, tenemos que señalar algunos puntos no tratados anteriormente que constituyen o bien una validación de mecanismos que se encuentran al origen de la marginalización de los sectores de pequeños productores, productores campesinos o familiares, o bien consideraciones que pueden servir a acusar a estos últimos de no respetar los principios sus mencionados.

a) El texto no define claramente lo que entiende por “agricultores” (“farmer” en inglés), palabra empleada para designar a la vez productores familiares o campesinos, las unidades de producción patronales e incluso los empresarios capitalistas. “*Los agricultores pueden ser pequeños productores o empresas comerciales y deben tener los roles y responsabilidades descritas en la presente parte [pequeños productores] y en la parte siguiente [empresas comerciales]*” (párrafo 49). Las inversiones son por lo tanto de naturaleza muy diferente en estos dos contextos socioeconómicos. Hubiera sido importante distinguir claramente los actores que operan bajo una *lógica de sacar el máximo provecho*

de los que buscan ante todo *remunerar el trabajo familiar*. El texto sin embargo trata a todos de la misma forma¹ (párrafo 49 y siguientes)

b) Todo parece indicar que los autores del texto se limitan a destacar los “derechos” humanos universales de los campesinos, indígenas, mujeres y jóvenes, pensando únicamente en el trabajo asalariado. En muchas unidades de producción familiares y campesinas del mundo, los niños contribuyen al trabajo productivo, sin que esto les impida ir a la escuela. Esta situación característica donde coexisten en un mismo marco socio-económico “familia” y “producción” no puede asimilarse al trabajo y a la explotación de los niños por parte de las empresas capitalistas o las redes de mafias. En tales circunstancias, debido a la falta de precisión en la calificación del trabajo infantil, podría considerarse que la agricultura familiar no respeta los principios para la inversión responsable. (cf. principio 2).

c) Los principios retoman los argumentos de los grandes inversionistas sin cuestionarlos. Así, por ejemplo, consideran que el hecho de que éstos creen empleos es positivo, pero no se cuestionan los empleos que destruyen, ni se discuten las alternativas diferentes que permitirían conservar o crear muchos más empleos (Principio 2, párrafo 22).

d) El texto valida sorprendentemente la apertura de los mercados y la supresión de protecciones arancelarias en las fronteras. “*Los Estados no deberían aplicar los Principios de forma que puedan crear o encubrir obstáculos al comercio o promover intereses proteccionistas, o de modo que se impongan sus propias políticas a otros Estados*”. (Párrafo 34). No obstante, es precisamente la instauración de un mercado mundial liberalizado la que pone en competencia a los productores que disponen de medios de producción muy desiguales y por ende se caracterizan por niveles de productividad del trabajo muy diferentes. Este mercado mundial liberalizado está al origen de la explosión de las desigualdades y del empobrecimiento de millones de productores familiares y campesinos. Que las organizaciones de la sociedad civil, presentes en los debates, hayan aceptado suscribirse a tal formulación, exactamente lo opuesto a su eslogan principal de reivindicación de soberanía alimentaria, es cuanto menos sorprendente.

e) El no reconocer la especificidad económica de la agricultura familiar y campesina corta de raíz toda posibilidad de lograr políticas de apoyo a los pequeños productores. Se pide a los Estados que apoyen las inversiones de los pequeños productores, pero utilizando *mecanismos de mercado* como las licitaciones (párrafo 41) y que ayuden a los productores familiares a convertirse en inversionistas responsables, como si fueran los primeros culpables de la irresponsabilidad de las grandes inversiones actuales. Éstas, de hecho, nunca son cuestionadas directamente en su funcionamiento económico en el texto.

¹ Es preferible hablar de productores campesinos (o familiares) más que de pequeños productores. En efecto, no es el tamaño de la unidad lo que los define. Por otro lado, la calificación de empresa comercial es muy vaga. Los productores familiares están también integrados en el mercado y constituyen por tanto empresas comerciales. Existen también empresas asociativas, que no son capitalistas. Es la “lógica económica” la que permite hacer la diferencia. Es más preciso hablar de *producción capitalista*, cuando el objetivo es claramente el de maximizar el retorno sobre el capital (el provecho) y de *empresas patronales*, cuando se emplean trabajadores asalariados al igual que en las anteriores, pero sin que existan alternativas significativas de colocación de capitales fuera de la agricultura.

Una parte significativa de los principios enunciados entra en contradicción con las prácticas actuales de las grandes empresas capitalistas, y con las leyes nacionales que les dan su aval y las hacen posibles. Es el caso, por ejemplo, de lo que se dice sobre las semillas y los saberes tradicionales en el Principio 7 que yuxtapone propuestas antagónicas: promueve a la vez el respeto de “*conocimientos, técnicas y prácticas tradicionales*”, pero favorece también “*la aplicación y el uso de tecnologías y prácticas adaptadas localmente e innovadoras, las ciencias relacionadas con la agricultura y la alimentación, la investigación y el desarrollo, así como la transferencia de tecnología*”.

Los términos en los que se han redactado los principios son problemáticos ya que no distinguen las diferentes categorías de actores ni señalan claramente las inversiones que vienen a competir con los agricultores familiares en términos de acceso a la tierra y a los recursos naturales. Las partes que tratan los roles y responsabilidades de “las empresas comerciales” y “pequeños productores” tienen casi la misma importancia en el texto, lo que deja entrever que tendrán el mismo peso en la promoción de las inversiones agrícolas responsables.

El texto está redactado de tal manera que parece confirmar implícitamente la idea preconcebida de que el camino hacia una inversión responsable implica transformar los productores familiares en “empresarios” y asegurarse que éstos apliquen también los principios de inversiones responsables. Está excluido del marco de reflexión el análisis de vías de desarrollo distintas, basadas en una producción endógena de riqueza de productores familiares, con el apoyo de los poderes públicos. La “*vía campesina*” de desarrollo ha sido sin embargo la que han seguido todos los países desarrollados, en Europa, China, e incluso Estados Unidos de América. Esta vía ha mostrado todo el interés que presenta invertir tanto en forma pública como en forma privada/familiar/campesina en el tiempo y durante varias generaciones. Este tipo de inversión es muy diferente de la inversión privada/capitalista actual, depredadora y financiera, que explica los acaparamientos de tierras y se funda en la búsqueda del máximo provecho a corto plazo.

Al circunscribirse a la cuestión de los derechos humanos, evitando al mismo tiempo hacerlos justiciables a nivel internacional, y validando la liberalización total de los mercados, los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios no hacen más que validar en nombre de la “sociedad civil global” los principios RAI que se habían elaborado a iniciativa del Banco Mundial hace unos años. Cuestiones importantes no se han abordado, como la instauración de nuevas medidas de control y sanciones en caso de incumplimiento de la legislación nacional o de los compromisos contractuales, para paliar la falta o insuficiencia de los dispositivos legales existentes a nivel de los países. Las cuestiones relacionadas con la fiscalidad tampoco se tocan.

El texto fue validado en la sesión plenaria del CSA, en la que los miembros son los Estados. Como lo señala el informe final de la cuarenta y una sesión celebrada en octubre de 2014 en Roma, estuvieron también presentes, pero sin derecho de voto, los delegados de las 81 organizaciones de la sociedad civil y las 73 asociaciones del sector privado y las fundaciones filantrópicas privadas. Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil y La Vía Campesina publicaron después de la reunión comunicados tomando sus distancias con respecto al texto que había sido aprobado. No obstante, el proceso puede ser percibido en su conjunto como un mecanismo que logró hacer validar por las organizaciones de la sociedad civil participantes posturas en parte contrarias a las que defienden estas mismas organizaciones con fuerza desde hace tiempo.

Más allá de este resultado decepcionante, debería revisarse todo el mecanismo de las Directrices Voluntarias, con lucidez y sin eludir las cuestiones fundamentales.

3. Los retos de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra

■ Similitudes y diferencias con los mecanismos voluntarios anteriores

La visión de las DV sobre ciertas cuestiones difiere sensiblemente de otros mecanismos voluntarios.

La lógica de las DV sitúa a los Estados en el centro de los mecanismos de decisión y de elección de las opciones. Tiene en cuenta las poblaciones, se interesa por el reconocimiento y la defensa de sus derechos. También toma en cuenta a los pequeños productores, no solamente como tenedores de derechos, sino como actores económicos responsables de una parte importante de las inversiones en el sector agrícola.

Por lo contrario, las Directrices Voluntarias se acercan en otros momentos a los mecanismos voluntarios preexistentes.

No hacen explícitamente referencia a posibles sanciones contra las empresas o las partes que no respeten los principios que ellas proponen. Son a menudo propuestas no obligatorias sugeridas para las empresas, consideradas capaces de auto regularse. Más allá de los Estados, no hay ningún dispositivo para poner en marcha las Directrices Voluntarias, si no es el “apoyo” de las instituciones de cooperación y de los “donantes”.

Ya existían en el texto del PIDESC una gran parte de los principios relacionados con los derechos humanos que las Directrices Voluntarias desean promover, redactados de forma más global y sintética. Pero las DV no dicen una sola palabra sobre las razones por las que los tratados internacionales relativos a los derechos humanos, que existen desde hace más de cuarenta años, aún no se aplican en numerosos países que sin embargo han sido firmantes de los mismos.

■ ¿Convertir las Directrices Voluntarias en un dispositivo obligatorio?

El carácter voluntario de las Directrices constituye a la vez su fuerza (habría sido sin duda imposible hacerlas firmar por los Estados si éstos no hubieran tenido la seguridad de que seguirían siendo voluntarias) y su debilidad (no podemos apoyarnos en ellas para forzar a un Estado a respetarlas). Solo pueden ser utilizadas para persuadir un Estado a cambiar reglas y prácticas y para contribuir a cambiar las relaciones de poder existentes.

La integración de los principios de las DV en las leyes de los países que acogen inversiones directas extranjeras aparece como la siguiente etapa para que sea efectiva su aplicación. No obstante, esta conclusión no tiene más que una apariencia lógica, las Directrices Voluntarias afirman desde el principio que deben ser aplicadas en el respeto de las leyes nacionales (que habría que cambiar para que una gran parte de sus recomendaciones sean susceptibles de aplicarse) y de los compromisos internacionales de los países (obligatorios en los temas donde sería necesario intervenir para modificar las prácticas de los inversionistas, y no obligatorios en lo que toca a los derechos humanos, que las DV desarrollan). Solo un cambio importante de las relaciones de poder a nivel local e internacional podría dar lugar a que lo que los Estados se impongan a ellos mismos y a las empresas e individuos que operan en su territorio apliquen este conjunto de principios. Por lo contrario, el juego de las relaciones de fuerza a nivel internacional obliga hoy en día a ciertos Estados a otorgar favores ilícitos a determinados inversionistas. ¿Cómo hacer para dar inicio a una verdadera dinámica de cambio?

Si establecemos el vínculo con las motivaciones del grupo de trabajo del Comité técnico “Tierra y desarrollo”, limitaremos esta exploración a las posibles intervenciones de las instituciones encargadas de promover el desarrollo en el extranjero. Éstas intervienen en efecto a diferentes niveles, desde la concepción hasta la financiación de proyectos con los actores públicos o con las grandes empresas e instituciones financieras, pero también a través de la política de cooperación y la política extranjera. Los espacios de influencia de Francia, a través de sus bancos de desarrollo o como miembro de las instituciones internacionales y de las instancias de gobernanza mundial, son campos en los que es posible actuar para contribuir a modificar las relaciones de poder y llevar a los Estados, tanto del Sur como del Norte, a modificar sus leyes nacionales y sus tratados y acuerdos internacionales en los que son parte activa.

INTRODUCIR UN ENFOQUE MÁS AMPLIO

La elaboración por el Comité técnico “Tierra y desarrollo” del *Documento de análisis y propuestas sobre las apropiaciones de tierras a gran escala en el mundo* y su contribución decisiva a la preparación del documento de posicionamiento oficial de Francia sobre esta cuestión constituyen los antecedentes del trabajo realizado alrededor de la guía y la parrilla de evaluación ex ante de los proyectos agro-industriales que inciden sobre la tenencia de la tierra¹. Estos documentos consideraban que era necesario promover mecanismos voluntarios, pero estimaban que había que tener en cuenta al mismo tiempo los límites del derecho internacional y empezar a trabajar para superarlos. Esta afirmación es más que nunca pertinente. Las considerables dificultades que existen para modificar el derecho internacional hacen que la única respuesta realista sea la de empezar lo antes posible a estudiar posibles propuestas para intentar encontrar soluciones.

Entre los presupuestos de las iniciativas voluntarias que hemos descrito al principio de este análisis, existe siempre una fuerte división entre los aspectos económicos y las cuestiones de derechos humanos. Las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra nos invitan, discretamente pero realmente, a ir más allá de la moral, y a considerar un análisis económico que tome en cuenta el interés de la sociedad en su conjunto y no solamente los intereses de los inversionistas. Nos parece indispensable desarrollar más esta pista de trabajo. Solamente cuando una mayoría de actores perciban estos cambios como absolutamente necesarios será posible empezar a ponerlos en marcha. Esta necesidad no puede fundarse únicamente en consideraciones éticas, de buena conducta, debe también apoyarse en los intereses materiales de las partes afectadas.

El respeto de los derechos de los pueblos y de los individuos y las exigencias de durabilidad imponen también mirar hacia el futuro, y no solamente tratar la situación actual o mirar al pasado. Más que la cuestión de los problemas relacionados con la tierra que han sido heredados del pasado, es necesario enfocar los problemas de las generaciones futuras. Como lo señalaba ya el documento sobre las apropiaciones de 2010 del Comité Tierra y Desarrollo, las cuestiones a las cuales tenemos que contestar son las siguientes: ¿qué tipos de sociedades queremos para mañana? ¿Qué alternativas existen a las propuestas actuales?

Estos son los elementos que hemos integrado en la parrilla y la *guía de análisis ex ante de proyectos agropecuarios con incidencia sobre la tenencia de la tierra*² para acompañar el personal operativo y la política de las instituciones francesas de apoyo al desarrollo en su toma de decisiones. Pero se trata en última instancia de elecciones políticas, por encima de la aplicación de tal o tal principio.

Hacer otras elecciones significa haber podido modificar las relaciones de poder. Tendremos que conseguir extender el debate a numerosos actores de la sociedad con la mayor transparencia posible para poder lograrlo.

¹ Comité técnico “Tierra y Desarrollo”, *Las apropiaciones de tierras a gran escala: análisis del fenómeno y propuestas de orientación* (junio 2010); *Apropiación de tierras a gran escala e inversión agrícola responsable: documento de posicionamiento de Francia* (junio 2010). Documentos disponibles en la web www.foncier-developpement.fr

² Comité técnico « Tierra y Desarrollo », *Guía de análisis ex ante de proyectos agropecuarios con incidencia sobre la tenencia de la tierra . Guía operativa* (octubre 2014). Documento disponible en francés y en inglés en la web www.foncier-developpement.fr