

Las *Notas* de la C2A

Agricultura y alimentación en cuestión

Número 3 — Octubre 2010

LOS ACAPARAMIENTOS DE TIERRAS, AMENAZA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En un contexto de crisis alimentaria y de alza de precios de las materias primas, las tierras son objeto de codicia por parte de las empresas del sector agroalimentario y de ciertos Estados. El Banco Mundial estima pues que en 2009, 45 millones de hectáreas de tierras agrícolas en los países en desarrollo – o sea dos veces la superficie agrícola francesa – fueron objeto de transacciones o de negociaciones¹.

Olivier De Schutter, Relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, destaca los efectos negativos que puede acarrear este fenómeno para la seguridad alimentaria, y recuerda las obligaciones que los Derechos del Hombre imponen a los Estados en la materia. Colocando el derecho a la alimentación² en el centro de sus trabajos, la comisión Agricultura e alimentación de Coordination SUD (C2A) considera que las poblaciones locales deben ser las actrices principales de toda decisión vinculada a la explotación de sus tierras.

SOBERANÍA ALIMENTARIA, DERECHO A LA ALIMENTACION Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

La soberanía alimentaria hace referencia al derecho de las poblaciones, de sus Estados o uniones a definir su política agrícola alimentaria, sin *dumping* con respecto a terceros países. Comprende especialmente la prioridad brindada a la producción agrícola local para asegurar la alimentación de la población y el acceso de los campesinos y de los sin tierra a los recursos naturales. Ahora bien, el agronegocio generalmente practicado por las empresas responsables de acaparamientos de tierras apunta a producir cultivos destinados a la exportación y se apropia para ello de los recursos necesarios al desarrollo de las explotaciones familiares y campesinas. Las convenciones internacionales comprometen a los Estados para proteger, respetar y materializar el derecho a la alimentación. Existe entonces un interés particular en el contexto de los acaparamientos de tierras, ya que éste ubica a las poblaciones y a los Estados en el centro del proceso de decisión y responde así al problema esencial planteado por los acaparamientos.

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN LA ACTUALIDAD

En octubre de 2008, la ONG GRAIN publica « Main basse sur les terres agricoles »³, primer informe en colocar sobre el tapete el fenómeno del acaparamiento de tierras. Un mes más tarde, el Financial Times viene a confirmar esa tendencia al revelar el proyecto de acaparamiento de 1,3 millones de hectáreas de tierras sin contrapartida financiera por parte de la empresa coreana Daewoo en Madagascar, donde el 35%⁴ de la población sufre de hambre.

Por acaparamiento de tierras se entiende la adquisición, por parte de actores públicos o privados, extranjeros o nacionales, de derechos sobre grandes superficies de tierras arables con vistas a desarrollar una agricultura de

tipo industrial a fin de producir bienes alimentarios o agrocarburantes principalmente destinados a la exportación. Ya se trate de la compra directa de tierras a su propietario o de la firma de contratos de arrendamiento enfiteútico, las poblaciones locales que viven en las tierras que son objeto de codicia e interés en general no son consultadas. Sin embargo, sobre estas tierras llamadas “disponibles”, ellas disponen de los derechos colectivos de uso o de gestión, que surgen de la costumbre pero que siguen estando poco asegurados en numerosos países pese a las reformas en curso. Tales adquisiciones

equivalen pues a privar a esas poblaciones de los recursos naturales necesarios para su subsistencia.

Los acaparamientos de tierras ¿un fenómeno nuevo?

La tendencia a la apropiación en gran escala de tierras arables y de riquezas naturales no es un fenómeno nuevo. Cuando se trata de inversores que actúan en beneficio de un gobierno extranjero, estos acaparamientos son denunciados a veces como una reemergencia del movimiento de colonización de los países del Sur. Los acaparamientos de tierras, tales como se los define hoy en día, revelan sin embargo una nueva dimensión, especialmente debido a la diversidad de actores nacionales y extranjeros que los llevan a cabo. En la inmensa mayoría de los casos, éstos ya no se operan por el uso de la fuerza sino que emplean medios políticos y económicos, allí donde los derechos de las poblaciones sobre sus recursos adolecen de falta de protección jurídica. Además, los proyectos cubren de ahí en más superficies considerables, intercambiadas en el marco de transacciones opacas o realizadas de urgencia.

LAS POBLACIONES: PRIMERAS INVOLUCRADAS, ULTIMAS CONSULTADAS

Las poblaciones locales son generalmente las primeras víctimas de los impactos económicos, políticos, sociales y medioambientales generados por los acaparamientos de tierras. Entre los impactos más frecuentes figuran:

- el retroceso de la agricultura campesina y familiar, con un impacto negativo sobre el empleo agrícola directo y un riesgo de éxodo rural. Las mujeres resultan particularmente afectadas;
- el menosprecio de los derechos de propiedad y de uso de la tierra puede dar lugar a conflictos y/o a la puesta en peligro de poblaciones vulnerables;
- el aumento de precios de las tierras y las dificultades de acceso a la tierra para los agricultores nacionales;
- la degradación de la seguridad alimentaria de las poblaciones locales y del país “receptor”;
- la degradación del medioambiente, con crecientes riesgos de deforestación, de destrucción de ecosistemas, de sobreexplotación de los recursos acuíferos, de utilización masiva de abonos químicos y de monocultivos.

Varias razones pueden explicar la multiplicación actual de los acaparamientos de tierras:

- la necesidad, para los países importadores de materias primas, de asegurar sus aprovisionamientos a largo plazo, en un contexto de desregulación de los mercados y de creciente volatilidad de los precios agrícolas;
- las especulaciones de ciertos inversores privados que apuestan al futuro aumento de los precios de las tierras y de los productos agrícolas;
- la ilusión de beneficios en términos de crecimiento de los Estados que ceden sus tierras;
- el reciente engolosinamiento con la producción de agrocarburos;
- la inquietud creciente de ciertos países con respecto a las reservas de agua dulce disponibles. Acaparar tierras constituye aquí un medio de acceder a este recurso específico.

El Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos y el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales reconocen el derecho a la autodeterminación, definido como el derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus riquezas naturales. En lo que respecta a los pueblos indígenas, este principio es reafirmado en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Como lo ha reconocido la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, el derecho a la autodeterminación impone a los gobiernos la obligación de proteger a los individuos que dependen de su jurisdicción, contra toda medida susceptible de privarlos del acceso a los recursos productivos, por ejemplo, como consecuencia del arribo de inversores nacionales o extranjeros.

El principio según el cual la utilización de la tierra de los pueblos, en particular de los pueblos indígenas, no puede ser modificada sin que esos pueblos hayan sido consultados previamente, se halla pues universalmente reconocido⁵. El respeto de ese principio exige de los gobiernos que aseguren, en forma previa a todo acuerdo, que las comunidades potencialmente afectadas por un proyecto de compra masiva de tierras sean consultadas libremente

y debidamente informadas. Estas deben dar entonces su consentimiento para todas las transacciones que se

decidan.

NO INTERVENIR, REGULAR O PROHIBIR

Frente a un desequilibrio entre, por un lado, los inversores y, por otro, las poblaciones rurales, numerosos actores internacionales – organizaciones internacionales, Estados, organizaciones de la sociedad civil y organismos de investigación – proponen respuestas. La diversidad de las proposiciones refleja la divergencia de intereses, a nivel nacional e internacional.

Alentar la responsabilidad social y medioambiental

De los principios éticos del Banco Mundial...

El 7 de septiembre de 2010, el Banco Mundial (BM) publicó su informe *Rising global interest in farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?* Este informe plantea un cuadro particularmente alarmista del fenómeno, destacando los riesgos económicos, sociales, culturales y medioambientales para las poblaciones que utilizan las tierras codiciadas. El Banco Mundial reconoce que tales acaparamientos están llamados a multiplicarse y propone pues una serie de principios de buena conducta, que supuestamente favorecerían inversiones agrícolas provechosas para el conjunto de los actores implicados (inversores, Estados “receptores” y poblaciones afectadas). Este enfoque privilegia el principio de “Responsabilidad social y medioambiental de las empresas” (RSEE) y promueve en especial la elaboración de códigos éticos a los cuales se someterían voluntariamente los inversores. En esta óptica, el respeto de los derechos de las poblaciones locales depende de la buena voluntad de los inversores y no de la responsabilidad de los Estados.

... a las “Agro-Inversiones Responsables” del Centro de Análisis Estratégico (CAS) francés

El enfoque voluntarista del BM es adoptado asimismo por el informe del Centro de Análisis Estratégico francés, que propone la creación de una etiqueta “Agro-Inversiones Responsables”, cuyo objeto es ante todo “*diminuir (para el inversor) los riesgos de largo plazo asociados al proyecto*”⁶. Este enfoque no apunta entonces a regular a partir de instrumentos de presión legal las actividades de todos los inversores, sino más bien a crear una cadena para los que quieren perfeccionar su imagen.

Mejorar la gobernanza de los Estados

Las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales

Desde 2005, la FAO trabaja en pos de responsabilizar a los actores locales en su diversidad, acerca de la importancia del buen gobierno de la gestión de la tierra y de los recursos naturales. La creación de *Directrices voluntarias sobre Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales* debería adoptar la forma de un acuerdo preparado conjuntamente por los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, y aprobado por los Estados miembros de la FAO y los otros sectores interesados. Estas directrices voluntarias tienen por objeto establecer normas aceptadas a nivel internacional para prácticas responsables. Ellas proveerán un marco que los Estados podrán utilizar para desarrollar sus propias estrategias, políticas, legislaciones, programas o actividades. Se trata, en efecto, de acompañar a los países y sus instituciones en la elaboración de normas tendientes a mejorar la gobernanza de la gestión de la tierra y de los recursos naturales y fortalecer así la protección de los derechos de las poblaciones.

La posición del gobierno francés

Tras un trabajo de reflexión⁷ llevado a cabo en asociación con el Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo” de la Cooperación francesa y de las organizaciones de la sociedad civil, el Grupo interministerial sobre la seguridad alimentaria (GISA) no excluye “ir más allá de los códigos de buena conducta”⁸ y privilegia la articulación de toda propuesta de regulación en torno a dos principios: (i) la defensa de los derechos existentes de las poblaciones con respecto a la tierra y los recursos y (ii) la compatibilidad de los usos y de los derechos privativos individuales con el interés general⁹. De ahí en más, resulta coherente promover la implementación progresiva de un marco jurídico más coercitivo a nivel mundial.

De la moratoria al rechazo total de las transacciones de tierras agrícolas

Las organizaciones campesinas y de la sociedad civil defienden el principio de soberanía alimentaria, diametralmente opuesto al principio de adquisiciones de tierras en gran escala. Así, la Vía Campesina, FIAN, GRAIN y el Land Research Action Network consideran que “*facilitar el control a largo plazo por parte de actores extranjeros sobre tierras agrícolas pertenecientes a comunidades rurales es totalmente inaceptable, cualesquiera sean los principios que se sigan*”¹⁰, y llaman a la prohibición de toda adquisición de tierras en

gran escala. ActionAid propone la implementación de una moratoria sobre las transacciones que impliquen grandes superficies de tierras agrícolas en todos los países que no hayan alcanzado el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Esta moratoria se mantendría en esos países hasta tanto sea implementado un marco reglamentario que garantice el derecho de todos a alimentarse, asegure la seguridad de los derechos de propiedad de aquellos cuyos ingresos dependen de la agricultura, y proteja la igualdad del derecho de las mujeres a acceder y a trabajar la tierra.

Los Derechos del Hombre y los acaparamientos de tierras

En diciembre de 2009, Olivier De Schutter propuso un conjunto de medidas y de principios fundamentales destinados a los Estados “receptores” y a los inversores. Estos principios tienen por objeto aportar elementos de información basados en las iniciativas en curso, tales como la adopción de las Directrices voluntarias de la FAO. El objetivo principal de estos principios directores es hacer de forma que las negociaciones respeten cierto número de procedimientos, en especial la participación y la consulta de las poblaciones locales. Sobre todo, apuntan a recordar las obligaciones de los Estados en el campo de los derechos del Hombre, en primera línea de los cuales se cuenta el derecho a la alimentación¹.

“Incumbe a Estado ‘receptor’ garantizar la protección de los derechos del Hombre que relevan de su competencia, y al inversor respetar esos derechos y no crear obstáculos al Estado en la ejecución de las obligaciones que ha contraído en virtud del derecho internacional. En particular, cuando el inversor es una entidad privada y el Estado que lo acoge no desea o no es capaz de actuar conforme a estas obligaciones, incumbe al Estado de origen del inversor velar por el respeto de dichas obligaciones”.

Fuente: Olivier De Schutter¹¹.

Los esfuerzos que deben ser asumidos hoy en día a nivel internacional pueden aplicarse desde ahora mismo a la Unión Europea (UE) y a sus Estados miembros. En efecto, en un ánimo de coherencia, los Estados miembros de la UE, individual y colectivamente, deben vincular su apoyo a las agriculturas campesinas y familiares a la lucha contra los acaparamientos de tierras. El derecho a la alimentación que le incumbe al Estado debería ser reconocido legalmente a fin de permitir al Estado ejercer su influencia para respetar y proteger los derechos del Hombre en el caso de personas fuera de su territorio.

¹ Banco Mundial, *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits*, 07/09/2010.

² Las Notas de la C2A, *El derecho a la alimentación, un instrumento operativo para la seguridad alimentaria mundial*, 01/06/2010.

³ GRAIN, *Main basse sur les terres agricoles*, 20/11/2008. (El título del informe significa: Robo – o apropiación – de las tierras agrícolas, N. d. T.).

⁴ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Roma, 2009.

⁵ Comité de los Derechos del Hombre, *Observations finales sur le rapport de la Suède*, 07/05/2009 (CCPR/C/SWE/CO/6), par. 20

⁶ Centro de Análisis Estratégico, *Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement, Éléments de diagnostic et pistes de recommandations*, Paris, junio de 2010, p. 13.

⁷ Este trabajo de reflexión dio lugar a la producción de un documento de análisis y propuesta disponible en el sitio www.foncier-developpement.org. Comité Técnico “Tenencia de la Tierra y Desarrollo”, *Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, AFD, MAEE, junio de 2010.

⁸ Grupo Interministerial para la Seguridad Alimentaria, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable : pour une approche garante des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable*, junio de 2010. Descargable a partir del sitio www.foncier-developpement.org

⁹ Comité Técnico “Tenencia de la Tierra y Desarrollo”, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, AFD, MAEE, Junio de 2009.

¹⁰ La Vía Campesina, FIAN, Land Research Action Network et GRAIN, *Déclaration “Pour un arrêt immédiat de l'accaparement de terres”*, 22 de abril de 2010.

¹¹ Olivier De Schutter, *Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme*, 28/12/2009.

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa las ONGs de solidaridad internacional que actúan a favor de la realización del derecho a la alimentación y por un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que tienen un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, GRET, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la comisión consiste en coordinar los trabajos efectuados por sus participantes y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de cabildeo ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. Los miembros de la comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de lugares (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta el colectivo en oportunidad de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Camille Bethoux y Antoine Bouhey de Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, con el apoyo de Damien Lagandré, GRET.