

Las Notas de la C2A

¿ Que normas para reglamentar las inversiones en agricultura ?

Número 22 - Diciembre 2014

Después de décadas de desinterés, la agricultura en los países del Sur fomenta nuevamente la atracción de los inversores. Pero todas esas inversiones no son benéficas para la seguridad alimentaria y la nutrición. Los episodios de volatilidad de los precios, los casos repetidos de acaparamiento de tierras y de recursos, o el deterioro del medio ambiente han demostrado que ciertas inversiones pueden perjudicar a largo plazo el derecho a la alimentación de las poblaciones del Sur. Por eso se dan desde hace 4 años, en el Comité de la seguridad alimentaria mundial, dos negociaciones para establecer marcos destinados a responder a estos retos : sobre la gobernanza de la tenencia de tierras (2009-2012) y en seguida sobre las inversiones responsables (2012-2014).

Las inversiones en agricultura : ¿el nuevo credo de la lucha contra el hambre ?

Las crisis alimentarias de 2007/2008 representaron un giro decisivo en el interés que generaba hasta entonces la seguridad alimentaria y nutricional. De un punto de vista político, varios Estados vieron en las manifestaciones urbanas sobre la vida cara riesgos de inestabilidad importantes y su ineficacia en prevenir este tipo de acontecimientos. Los discursos situando la lucha contra el hambre en el tope del agenda de la comunidad internacional se multiplicaron. Entre los resultados de esta movilización política, los más importantes son la reforma del Comité sobre la Seguridad Alimentaria mundial (CSA)¹, y la movilización de los financiamientos, con el lanzamiento de iniciativas específicas para la comunidad internacional (iniciativa del Aquila) y por medio de Estados (programas de relanza de la producción del arroz, etc.)².

Pero las materias primas agrícolas, y en el camino los inversores en la agricultura, también se convirtieron en compras financieras rentables para los actores privados, prometiendo rendimientos importantes sobre la inversión. Estos actores aparecieron como una rueda de repuesto para Estados incapaces de realizar las inversiones públicas prometidas³. Las inversiones privadas directas y las colaboraciones entre el sector

público y privado en la agricultura se desarrollaron considerablemente estos últimos años.

A partir del 2009, la CNUCED notó esta creciente participación de los inversores extranjeros y privados en la agricultura, estimando que los flujos anuales de inversión en este sector triplicaron desde 1990 para alcanzar 3 billones de dólares⁴. Sin embargo, el desarrollo agrícola y rural no se hizo sin dificultades y los impactos negativos directos sobre las poblaciones se multiplicaron (acaparamiento de tierras, volatilidad de los precios agrícolas, etc.). Esta dinámica de inversión impone también a medio plazo ciertos modelos y producción agrícolas que pueden perjudicar a la seguridad alimentaria. La CNUCED nota por ejemplo que las compañías transnacionales se « involucran sobretudo en la producción de cultivos de mercado. Son poco presentes en los cultivos de base indispensables para alimentar la población de los países en desarrollo. »⁵ Estos diferentes elementos convencieron a la comunidad internacional de la necesidad de disponer de normas permitiendo de poner los derechos de las poblaciones locales, y en particular, el derecho a la alimentación en el corazón del desarrollo rural.



¹ Juntando Estados, organizaciones internacionales, pero también organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, este comité es destinado a tratar de los principales retos políticos de la lucha contra la inseguridad alimentaria – ver los diferentes Ecos de Roma de la C2A : <http://www.coordinationsud.org/documentation/nos-publications/les-echos-de-rome/>

² Como la iniciativa del Aquila para la seguridad alimentaria financiada de 22 billones de dólares y lanzada por los Estados miembros del G8 en mayo 2009

³ Inversiones agrícolas : seguridad alimentaria o financiera ? CCFD – Terre Solidaire, octubre 2013

⁴ Informe sobre las inversiones en el mundo – CNUCED – ediciones 2009 y 2012

⁵ Idem

Ejemplos de iniciativas para la seguridad alimentaria basadas en inversiones públicas y privadas.

- **AGRA- Alianza para una revolución verde en África.** Lanzada en 2008, su objetivo es aumentar la productividad sobre el continente por dos medios principales : inversiones en el sector de las semillas, abonos y pesticidas con los líderes mundiales del sector, y promoción cerca de los gobiernos africanos para crear un ambiente favorable a estas inversiones.

- **NASAN- Nueva alianza para la seguridad alimentaria y la nutrición.** En 2012, el G8 se fijó el objetivo de « liberar el poder del sector privado en la agricultura » con el lanzamiento de esta iniciativa. La NASAN involucra cerca de 100 multinacionales. El sector privado se comprometió con proyectos para 4,3 billones de euros, y los miembros del G8 apoyan esta iniciativa con 4,9 billones de euros⁶.

- **ACSA- Alianza global para la agricultura climáticamente inteligente.** Lanzada en septiembre 2014, la ACSA cuenta en sus principales promotores con líderes internacionales del sector de las semillas y insumos⁷.

Normas discutidas en el CSA cada vez menos ambiciosas

a) Acervos para las directivas voluntarias sobre la tenencia de tierras

Frente a la multiplicación de casos de acaparamiento de tierras en los países del Sur, una de las primeras obras abiertas por el CSA reformado concierne la gobernanza de la tenencia de tierras. Entre 2009 y 2012, el conjunto de las partes participó con la FAO en la elaboración de Directivas voluntarias para la gobernanza responsable de la gestión de tierras y de otros recursos naturales.

Estas directivas proporcionan un marco que los Estados pueden usar para desarrollar sus políticas, legislaciones, programas o actividades con el ámbito de mejorar la gobernanza de la gestión de tierras y de los recursos naturales y fortalecer de esta manera la protección de los derechos de las poblaciones. Contienen varios avances relativamente al reconocimiento de los derechos consuetudinarios y colectivos, a la necesaria consulta previa y informada de las poblaciones. Dan también pistas para limitar las compras masivas de tierras, como la sumisión de las demandas en el parlamento nacional fuera de un cierto limite.

Después de su adopción en mayo 2012, acogida con satisfacción por el conjunto de las partes del CSA, la implementación de estas directivas en varios países está en curso. Esta etapa-clave permitirá determinar si el proceso, más allá del consenso internacional, puede efectivamente

llegar a su termo y tener un impacto concreto en el nivel nacional.

Esta negociación fue el primer resultado concreto del CSA reformado. Envió una señal positiva fuerte demostrando la capacidad de la comunidad internacional para movilizarse y tomar decisiones ambiciosas, aunque no vinculantes para los Estados, sobre los grandes retos de la seguridad alimentaria mundial.

b) El fracaso de los Principios para inversiones agrícolas responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios (principios rai).

El debate dentro del CSA evolucionó a partir de 2012 sobre los desafíos relacionados con las inversiones en agricultura, más allá de su única implicación de tenencia de tierras. En efecto, algunas inversiones en el sector pueden perjudicar a la seguridad alimentaria y nutricional, privando los campesinos del acceso a la tierra, pero también contaminando el medio ambiente, afectando la salud de la comunidades locales, destruyendo empleos...

Después de dos años de consultas y negociaciones, estos principios fueron oficialmente adoptados por el CSA en octubre 2014. Pero las organizaciones de la sociedad civil estiman que, a través de esta negociación, los Estados faltaron el ejercicio adoptando un texto que no sea suficiente para responder a los desafíos.

⁶ El hambre, un negocio como los otros – ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France – septiembre 2014

⁷ La Global Alliance for Climate Smart Agriculture : un engaño ? Y la Alianza Global para la agricultura inteligente frente al clima : el nuevo traje del Emperador – CIDSE – octubre 2014

Construcción de los principios RAI

- **Introducción** a los principios retomando su objetivo (promover las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios que contribuyen a la seguridad alimentaria y a la nutrición, y que favorecen de esta forma la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional) y el proceso de elaboración.
- **Los 10 principios** incluyendo principalmente los desafíos de la seguridad alimentaria y nutricional, de la tenencia de la tierra, del desarrollo económico, de la gestión sostenible de los recursos naturales, de la gobernanza, de la igualdad entre los sexos,...
- **Roles y responsabilidades de las partes**, y en particular los Estados, instituciones de financiamiento, empresas comerciales, pequeños productores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil o de consumidores.

Principios para una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios – 41ª sesión del comité sobre la seguridad alimentaria mundial – octubre 2014.

Varios desafíos centrales son ocultados :

- la necesidad de un marco fundado sobre derechos humanos

Aunque el documento los mencione, son socavados por las diferentes referencias subordinando los derechos humanos a las reglas y acuerdos comerciales ; y ello aún cuando ciertas reglas comerciales pueden privar los gobiernos de recursos y de espacio político necesario a una inversión responsable contribuyendo a garantizar el derecho a la alimentación ;

-el reconocimiento de la centralidad de los pequeños productores y trabajadores, principales inversores en la agricultura

Si se abordó en los 2 párrafos tratando específicamente de los pequeños productores, el resto del documento los ignora. La responsabilidad de los Estados de apoyarlos y de implementar normas asegurando relaciones comerciales transparentes, justas y equitativas cuando grandes actores privados contractualizan con pequeños productores, por ejemplo, no es mencionado. Además, el término inglés « smallholders » usado en el documento, excluye millones de sin-tierras afectados por ciertas inversiones.

- El apoyo a sistemas de producción agroecológicos, basados sobre una agricultura campesina, mercados y sistemas alimentarios locales

Los principios RAI recusan reconocer que todos los sistemas de producción tengan los mismos impactos sobre derechos humanos o sobre el medio ambiente... Este silencio participa en favorecer prácticas agrícolas que perjudican los individuos y el planeta, y que podrían desde ahora ser llamados « responsables ».

- enmarcar las prácticas de los grandes actores privados

Los principios RAI no responden a las expectativas de la sociedad civil, cuando en otros espacios (Naciones Unidas, OCDE), la comunidad internacional avanzó sobre la responsabilidad social y fiscal de las multinacionales o la implementación de mecanismos de recurso para las poblaciones afectadas que por ejemplo no están previstas en estos principios.

- la prioridad dada a políticas públicas eficaces y a la inversión pública

Los principios dan al contrario la prioridad a un ambiente propicio a soluciones enfocadas sobre el mercado, sin reconocer los desequilibrios del poder. De otro lado, ignoran las nuevas formas de inversiones en las colaboraciones entre los sectores públicos y privados.

« Este documento no es útil » para la sociedad civil

« el mecanismo de la sociedad civil es plenamente comprometido con el CSA ; buscamos consolidar sus trabajos y sus resultados porque creemos en su potencial para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación. Es en este espíritu que tomamos parte de las negociaciones en los principios para un inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, y es por culpa de este compromiso que deploramos que, para unos sectores de la sociedad civil -agricultores, artesanos, pescadores, pastores, sin-tierras, urbanos pobres, trabajadores de la agricultura y de la alimentación, mujeres, jóvenes, consumidores, poblaciones autóctonas y ONG- el documento no es útil. »

Posición del CSM presentada en la sesión plenaria para la adopción de los principios RAI- 15 de octubre 2014⁸.

⁸ Ver la pagina del CSM : <http://www.csm4cfs.org/news/?id=189>

¿Cómo ir más lejos?

A pesar de un primer texto ambicioso (las directivas voluntarias) poniendo las poblaciones locales y pequeños agricultores en el centro de la problemática del acceso a la tierra, el CSA falló este año en definir un marco de responsabilidad priorizando y protegiendo los primeros actores de la seguridad alimentaria mundial : la agricultura familiar y campesina. Aunque si gracias a su participación activa en las negociaciones, la sociedad civil logró integrar algunas reivindicaciones, estos acervos son ahora insuficientes mirando la debilidad general del documento. Imposible decir hoy qué tipos de inversiones implementadas sobre el terreno serán consideradas « responsables », ninguna práctica estando claramente excluida. No hay moratorio sobre los acaparamientos de tierra, no hay exclusión del tipo de producción (como las destinadas a agrocarburos por ejemplo), i hasta la búsqueda del menor costo fiscal podría ser etiquetada « responsable » ! Por ello es necesario que hoy, a la hora de la transposición de los principios en sus legislaciones nacionales, que los Estados fueran más lejos.

Aumento de las inversiones públicas enfocadas sobre la agricultura familiar :

es determinante hoy en día que los Estados del Norte y del Sur reafirmen sus compromisos públicos en el sector agrícola, enfocando en prioridad las explotaciones familiares y las empresas pequeñas y medianas del sector de la producción y del consumo. En efecto, observamos estos últimos años un recurso creciente a inversores privados, que no deben reemplazar y substituirse a la inversión pública⁹. Fuera de los financiamientos, los instrumentos políticos deben

ser implementados para facilitar el desarrollo de la agricultura familiar ;

Reglamentación de las inversiones privadas :

los Estados deben asegurar que las más altas normas y estándares relativos a inversores privados, y en particular las multinacionales, sean integrados en la legislación nacional para asegurar que respeten, protejan y reparan toda violación de los derechos humanos. Deberían para eso implementar procedimientos transparentes de evaluación de los proyectos y contratos que asocian las diferentes partes (Estados, inversores, parlamentares, líderes locales, organizaciones de productores y sociedad civil). Por otra parte, sobre la tenencia de la tierra, la prioridad de los Estados debe continuar a ser la implementación de las directivas voluntarias en su conjunto y para todos los actores..

Elaboración de estándares vinculantes :

las agencias de cooperación deberían definir marcos vinculantes y diligencias internas que integran normas internacionales vinculantes. Ciertas agencias de desarrollo comienzan a desarrollar marcos de intervención cada vez más precisos sobre las prácticas a apoyar, pero también las que se deben excluir. De este modo, la AFD¹⁰ integró desde 2013 en sus marcos de intervención Biodiversidad y Seguridad alimentaria en África subsahariana un objetivo de 0 % de deforestación¹¹, tanto como la exclusión de todo apoyo al sector de los OGM¹². Por otra parte, el grupo AFD en su conjunto integra poco a poco nuevos procedimientos de evaluación para garantizar que todos los proyectos que este acompañando respeten bien las directivas voluntarias.

⁹ Note C2A n°12

¹⁰ (ndt) : agencia francesa de desarrollo

¹¹ Cadre d'Intervention Transversal biodiversité 2013-2016 - Agence Française de Développement

¹² Cadre d'Intervention Sectoriel sécurité alimentaire en Afrique Sub-Saharienne 2013-2016 – Agence Française de Développement

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, Inter Aide, IRAM, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Réseau foi et justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union nationale des Maisons Familiales Rurales y una invitada : Inter-réseaux. El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de alegato y cabildeo ante actores sociales y 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 ámbitos (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 la organización colectiva en ocasión de los principales encuentros institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por Maureen Jorand, CCFD-Terre Solidaire.

Traducido del francés por : Irène Estevens

