

Las Directrices sobre la gobernanza responsable de tenencia en una encrucijada

Pronunciamiento internacional

10/12/2015

Las Directrices sobre la gobernanza responsable de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (*Directrices de tenencia*, también denominadas VGGT) que fueron aprobadas en el 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA) son un gran paso hacia una gobernanza de los recursos naturales basada en los derechos humanos. Las Directrices surgen tras décadas de luchas populares para el acceso y el control de los recursos naturales y los territorios. Desde su adopción movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades las están utilizando de muchas formas para reforzar sus luchas por la soberanía alimentaria y popular.

Más de tres años después de la adopción de las Directrices, el acaparamiento de la tierra y los recursos naturales sigue medrando en todo el mundo con impactos devastadores en las comunidades locales, el medio ambiente y los abusos de los derechos humanos que los acompañan. La implementación y adopción de las Directrices son, entonces, una cuestión de máxima urgencia.

Ayudar a las empresas a aplicar las Directrices de tenencia

Las Directrices están dirigidas principalmente a los Estados. Al adoptarlas, los Estados se comprometieron a aplicarlas según su objetivo principal: contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada al mejorar la gobernanza de tenencia en beneficio de las personas y comunidades más vulnerables y marginadas.

Nosotros, movimientos sociales, organizaciones de base y sus aliados, vemos con suma preocupación que algunos Estados, junto con algunas instituciones de la ONU y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), no se centran en los derechos y las necesidades de los grupos más marginados, sino que se esfuerzan en ayudar a las empresas y a los inversores privados a usar las Directrices en su propio beneficio.

La agencia de desarrollo de EEUU (USAID), la Nueva Alianza del G7 para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en África, y el llamado Grupo de Interlaken (un conjunto de empresas, bancos, la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial – CFI, la agencia británica para el desarrollo (DFID) y algunas ONG internacionales, por ejemplo Oxfam, Global Witness, Rights and Resources Initiative, The Forest Trust, Landesa y Forest Peoples Programme) han desarrollado guías para orientar a las empresas y los inversores privados acerca de cómo utilizar las Directrices de Tenencia en sus operaciones.¹ La Organización de las

¹ USAID, “Operational Guidelines for Responsible Land-Based Investment (Guías operativas para las inversiones responsables en tierras)” marzo 2015, disponible en <http://usaidlandtenure.net/documents/operational-guidelines-responsible-land-based-investment/>; Nueva Alianza por la Seguridad alimentaria y nutricional en África, “Analytical Framework for Investors under the New Alliance: Due Diligence and Risk Management for Land-Based Investments in Agriculture (Marco analítico para inversores operando en el contexto de la Nueva Alianza: Diligencia debida y manejo de riesgos para inversiones agrícolas en tierras),” agosto 2015, disponible en https://www.growafrica.com/sites/default/files/Analytical-framework-for-investors-under-the%20new-alliance%20%287%29_0.pdf; The Interlaken Group y Rights and Resources Initiative (RRI), “Respecting Land and Forest Rights: A Guide for Companies (Respetando los derechos a la tierra y a los bosques: una guía para las empresas),” agosto 2015, disponible en <http://www.interlakengroup.org>. También el Ministerio francés de Asuntos Exteriores y la Agencia de Desarrollo de Francia (AFD) han publicado una guía: “Guide to due diligence of agribusiness projects that affect land and property rights. Operational Guide,” Octubre 2014, disponible en <http://www.foncier-developpement.fr/publication/guide-to-due-diligence-of-agribusiness-projects-that-affect-land-and-property-rights>. Este documento se diferencia de los otros porque no se dirige directamente a los/las inversores pero a los/las oficiales de AFD encargados de evaluar los riesgos y los proyectos de inversión privada que puedan afectar a la tenencia de tierra. Algunos de los problemas que se resaltan en este documento se reflejan en la guía MOFA/AFD, pero los comentarios aquí referidos se basan sobre todo en las guías dedicadas directamente a las empresas y la inversión privada.

Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también publicó una guía para las autoridades estatales sobre cómo promover las inversiones agrícolas.²

Estas guías dan pie a múltiples interpretaciones de las Directrices de Tenencia, generan confusión y las desvían de sus verdaderos objetivos. Vemos graves problemas de base en las mismas:

1. Los recursos naturales son transformadas en una cuestión de negocios, en vez de considerarlos como un asunto de derechos humanos

Las Directrices de Tenencia reconocen claramente que el acceso y control de los recursos naturales y su gobernanza son un asunto de derechos humanos. Mejorar la gobernanza de tenencia es un proceso complejo, donde la clave es encontrar vías para resolver conflictos sociales, políticos y económicos. Las Directrices proporcionan a los Estados orientaciones claves sobre cómo lidiar con estos temas tan complejos en sintonía con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Las guías mencionadas, en cambio, parten de una premisa errónea: se basan en los riesgos que enfrenta la inversión privada y comercial al adquirir tierras, zonas pesqueras y bosques. Invitan a las empresas y a la inversión privada a utilizar las Directrices de Tenencia para manejar y reducir sus riesgos económicos, financieros y de reputación, para asegurar un flujo constante y regular de sus actividades y adquirir “una ventaja competitiva” al mejorar “la eficiencia y fiabilidad de sus cadenas de suministro y su cuota de mercado” (citas extraídas de la guía y el folleto del Grupo de Interlaken).

Al centrarse en los intereses de las empresas y la inversión privada, y no en los derechos de los y las más vulnerables y marginados (tal y como se recoge explícitamente en el párrafo 1.1 de las Directrices de Tenencia), estas guías transforman las Directrices de Tenencia en una herramienta para el negocio y de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). El acaparamiento de tierras y de otros recursos naturales se legitima al centrarse exclusivamente en las inversiones en forma de adquisición de tierras (compras o arrendamiento) por el sector privado y empresarial y una interpretación del párrafo 12.4 de las Directrices sobre inversión responsable según una visión empresarial.

Promover esta interpretación de las Directrices de Tenencia conducirá a su abuso por el sector empresarial para blanquear sus actividades. Diversas grandes multinacionales agroalimentarias como CocaCola, PepsiCo, Cargill, Nestlé, Unilever e Illovo, ya están utilizando las Directrices de Tenencia en sus campañas de relaciones públicas y sus políticas de RSC declarando públicamente su adhesión a las mismas y que las “aplicarán” a través de sus actividades comerciales.

2. El enfoque de “múltiples partes interesadas” confunde el rol del Estado y el de las empresas

Las guías mencionadas dan por sentado que todos los actores (Estados, individuos y comunidades, empresas, OSC, etc.) son partes interesadas por igual. Consiguientemente, no se pronuncian acerca de lo que las Directrices de Tenencia dicen acerca de las obligaciones del Estado frente a las empresas. Este enfoque pasa por alto las diferencias fundamentales y, por lo tanto, los papeles y las responsabilidades diferentes de los Estados y de las empresas. La legitimidad del Estado se basa en el pueblo que le confiere el mandato de servir al interés público, basándose en el principio de la dignidad humana y los derechos humanos. Los Estados deben rendir cuentas a sus poblaciones. Al contrario que las empresas, que no están legitimadas para tener funciones de gobierno porque representan únicamente a intereses privados y sólo deben rendir cuentas ante los accionistas o propietarios. Primero y ante todo, las empresas y la inversión privada deben respetar la ley y actuar dentro de su marco.

Las guías mencionadas llevan implícito el traslado de deberes y prerrogativas estatales a las empresas y el sector privado, especialmente en temas sumamente delicados del ámbito de la gobernanza de los recursos naturales. Ejemplo de ello es el proceso de identificar y reconocer derechos legítimos de tenencia que no están protegidos por la ley, lo que es un elemento clave recalcado con fuerza en las Directrices de Tenencia. Las guías mencionadas sugieren que se trata de algo que los inversores pueden hacer a través de procesos de “mapeo participativo por las partes interesadas (Guía de la Nueva Alianza). Pero se trata

² FAO, Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investment. A technical guide on safeguarding land tenure rights in line with the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, for government authorities involved in the promotion, approval and monitoring of agricultural investments, October 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4998e.pdf> (publicación solamente disponible en inglés por el momento). La FAO también está finalizando una guía técnica sobre las Directrices de Tenencia para inversores privados, cuyo título de trabajo es “Operacionalizar las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia: Una Guía técnica para inversores.”

aquí de uno de los procesos más contenciosos de muchas sociedades que está cargado de asimetrías de poder y de conflictos. Las empresas y la inversión privada no están legitimadas para llevar a cabo dicho proceso. Es parte del mandato conferido al estado por el pueblo, por lo cual debe rendir cuentas al pueblo. Las empresas y la inversión privada persiguen sus intereses económicos y buscarán maximizar sus beneficios a la hora de identificar y reconocer los derechos legítimos de tenencia. Nada podría ser más dañino para el reconocimiento y la protección de los derechos legítimos de tenencia de los grupos más marginados que confiar esta tarea a los mismos inversores que buscan apoderarse de sus tierras, áreas pesqueras y bosques, tal y como sugieren las guías mencionadas. Es claramente un conflicto de intereses. Esto también se aplica a los procesos de evaluación de impactos de las actividades empresariales (de las cuales el párrafo 12.10 de las Directrices de Tenencia claramente establece que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que sean independientes), de consultas y negociaciones, y la indemnización de las comunidades por pérdidas sufridas.

Otro ejemplo es la resolución de conflictos asociados a la tierra, áreas pesqueras y bosques en el ámbito de las actividades empresariales. Las guías dan por sentado que la inversión privada y las empresas deberían resolver los conflictos aplicando “procedimientos de ofensa o resolución de disputas”. Ciertamente es que el sistema judicial no funciona muy bien en muchos países, especialmente en las zonas rurales. Pero las Directrices de Tenencia perderían su sentido y sería muy perjudicial si se evadiera la obligación del Estado de ofrecer (a) acceso a la resolución de conflictos relacionados a la tenencia mediante una autoridad judicial competente e imparcial y una administración ágil, asequible y eficiente; y (b) recursos efectivos e inmediatos como la restitución, la indemnización, la compensación y la reparación. Las guías mencionadas confían estas tareas a las empresas, pero la inversión privada no puede “resolver conflictos de tierras” (Guía de la Nueva Alianza), sustituir al Estado como proveedor de justicia, ni “complementar otros procesos judiciales” como las guías sugieren. La realidad muestra que los mayores inversores están involucrados en casos graves de abusos de los derechos humanos, como expulsiones forzosas y violentas, asesinatos, detenciones arbitrarias y hostigamiento de personas y comunidades. Por tanto, es obvio que transferir dichas responsabilidades a los que directa o indirectamente cometen tales abusos contra los derechos humanos jamás garantizará la justicia. Permitir que suceda esto ratifica la captura del Estado por parte del capital y de sus intereses subrepticios. Los inversores y las empresas no pueden convidarse para “apoyar y complementar las actividades del gobierno”. (Guía de la Nueva Alianza)

En tanto que movimientos sociales y OSC sabemos lo difícil que resulta trabajar con los gobiernos y las autoridades estatales a todos los niveles. En algunos casos los mismos Estados promueven el acaparamiento de recursos (muchas veces justificándolo con la necesidad de crear un “entorno propicio para la inversión”), cuando no son los propios acaparadores. Se trata en estos casos de violaciones de derechos humanos y los Estados tienen que rendir cuentas. Sin embargo es el Estado y sus instituciones públicas quienes deben servir al interés público y tiene la obligación de proteger la población de los abusos de derechos humanos por parte de empresas e inversores privados a través de marcos legales adecuados. Esto incluye la obligación de regular a las empresas y a los inversores, tanto a nivel nacional como internacional, y de sancionarlos cuando cometen crímenes o abusen de los derechos humanos de las personas o comunidades; y asegurar que haya compensación por daños y perjuicios y prevenir reincidencias. Esta obligación también se extiende a los países de origen de las empresas e inversores, cuando éstos infringen derechos humanos fuera de su país de origen (obligaciones extraterritoriales de derechos humanos). Los contratos de inversión no pueden reemplazar las leyes y no es la tarea primordial de las autoridades estatales “orientar” y “guiar a los inversores” para facilitar las adquisiciones de tierra, o “solucionar los problemas a cuales se enfrentan los inversores existentes o potenciales.” (Citas de la guía de la FAO para las autoridades estatales) No nos creemos ni una palabra de las promesas de comportamiento responsable del sector corporativo ni de la autorregulación empresarial.

3. Imponer una “alianza” inexistente entre empresas y comunidades

Todas las guías mencionadas apelan a la inversión privada y a las empresas para que incluyan a las comunidades afectadas en sus operaciones. Se presupone que las adquisiciones de tierras son potencialmente buenas para ambas partes: las empresas y las comunidades. Se postula que, mientras los inversores privados hagan lo correcto e incluyan a las comunidades afectadas, tomando en consideración “sus intereses, deseos y preocupaciones”, todo irá bien (cita de la guía de USAID). Las guías mencionadas hasta sugieren que la inversión responsable en forma de adquisiciones de tierras por parte de empresas “aportará beneficios a las comunidades locales”, les “proporcionará nuevas oportunidades” y mejorará su seguridad alimentaria (citas de las guías de USAID y del Grupo de Interlaken respectivamente). Este tipo de razonamiento sigue una estrategia corporativa que considera que tanto las empresas como la inversión

privada son los protagonistas del desarrollo y la seguridad alimentaria, presentándolos como “parte de la solución” más que como el problema.

Una comunidad y una empresa o un inversor privado que quieran adquirir o arrendar un terreno, un bosque o recursos hídricos no son lo mismo ni pueden ser tratados por igual. Esto yace en el corazón mismo del enfoque de derechos humanos de las Directrices, que pone especial énfasis en los grupos vulnerables y marginados. Las empresas de cualquier tipo, incluidas las grandes corporaciones, tienen como principal objetivo el lucro. Los proyectos de inversión que incluyen la adquisición de tierras, áreas de pesca y bosques interfieren bruscamente en la vida del campesinado, la población indígena, las comunidades urbanas, los pescadores y las pescadoras o los pastores y las pastoras. En todos los rincones del mundo las comunidades están reafirmando sus derechos y resisten a los acaparadores de tierras. Decir que las empresas y la inversión privada de una parte, y las comunidades, de otra, son “partes interesadas” que negocian en pie de igualdad un tema tan crucial como el control de los recursos naturales, es una generalización totalmente infundada y creará injusticia. Ignora además las marcadas asimetrías de poder que se dan entre ambos grupos. Por tanto, es erróneo y peligroso dar por sentado que las comunidades se comprometerán con los proyectos empresariales si los inversores hacen lo correcto y que como resultado de ello, la tenencia local no resultará dañada o menoscabada. Esto también se aplica a los enfoques que consideran que el papel primordial de las autoridades estatales sería de “facilitar diálogos” entre los inversores y las comunidades. (Guía de la FAO para autoridades estatales)

Además, las empresas y la inversión privada que pretenden adquirir o arrendar tierras no pueden garantizar la consulta adecuada con las comunidades afectadas. No son actores neutros y hay grandes desequilibrios de poder entre ambas partes. De nuevo es el Estado quien detenta la autoridad y a quien compete garantizar que las consultas tengan lugar según la legislación vigente y el estándar establecido por las Directrices de Tenencia (párrafos 3B6 y 9.9). Ello incluye el derecho de las comunidades y sus miembros de negar su consentimiento si consideran que tal proyecto de inversión no está en sus intereses.

La “alianza” entre la inversión privada y las comunidades que las guías construyen y pretenden imponer, significa, en última instancia, que las comunidades deben incluirse en la cadena de valores y aprovisionamiento de las empresas. Los sistemas de producción por contrata y los contratos de manejo se destacan en todas las guías mencionadas por ser un medio que garantizaría “el beneficio mutuo” de los proyectos de inversión y una “mejor rentabilidad de la inversión para todas las partes interesadas” (Guía de la FAO para las autoridades estatales). Se ignora la experiencia real de muchas comunidades en el mundo entero que se han visto atrapadas en una situación de dependencia total de las grandes empresas. Mientras que cada comunidad debe decidir si se implica no en la agricultura por contrato o contratos de gestión es totalmente erróneo afirmar que estas constituyen mejores prácticas que mejoran automáticamente la vida de las comunidades y su seguridad alimentaria. Los y las productores y productoras de alimentos a pequeña escala generan la gran mayoría del alimento que se consume en el mundo y se les debe apoyar con inversiones públicas, como reconocen las Directrices de Tenencia (párrafo 12.2). Reducirlos a mano de obra barata en el más bajo escalafón de la cadena de aprovisionamiento y valores empresariales, constituye una malinterpretación del párrafo 12.6 de las Directrices, que postula la necesidad de apoyo por parte de los Estados “modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores.”

Rechazamos el acaparamiento corporativo de nuestras riquezas y nuestros recursos naturales, los derechos humanos y las políticas públicas, y nos opondremos a cualquier intento de restablecer la gobernanza de los recursos naturales, la alimentación y la nutrición que esté impulsada únicamente por el dinero y el mercado. Seguiremos oponiéndonos a cualquier forma de acaparamiento de tierra, agua, océanos y semillas, reforzando tanto nuestros derechos a los recursos y territorios como nuestra lucha por la soberanía alimentaria y de los pueblos.

Por lo tanto, instamos

A los Estados, las agencias de la ONU, los institutos de investigación y las ONG

- a retirarse y abstenerse de todas las iniciativas que buscan ayudar al sector corporativo y a los inversores privados a utilizar las Directrices según sus intereses empresariales, y que por tanto

promueven el acaparamiento corporativo de los recursos naturales, los espacios políticos públicos y los derechos humanos.

A los Estados

- a aplicar e implementar las Directrices de Tenencia en consonancia con sus obligaciones en virtud de los derechos humanos (territoriales y extraterritoriales), tal como se comprometieron al adoptarlas. Esto significa que todo el esfuerzo debe centrarse en los derechos y necesidades de las comunidades y de los grupos más marginados, en vez de en los intereses empresariales privados.

Esto implica

- aprobar y ejecutar nuevas leyes y/o asegurar la aplicación efectiva de leyes existentes que protejan eficazmente a las comunidades contra las transacciones de tierra a gran escala, por ejemplo a través de la definición de límites sobre las transacciones de tierras permitidas o la necesidad de autorización parlamentaria (párrafo 12.6 de las Directrices de Tenencia);
 - aprobar y ejecutar nuevas leyes y/o asegurar la aplicación efectiva de leyes existentes que regulen la actividad de empresas e inversores, especialmente las transnacionales, en lo que respecta a garantizar el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), así como evaluaciones previas e independientes de impactos (incluyendo los impactos sobre los derechos humanos);
 - responsabilizar a las empresas y los inversores cuando estos no cumplen con sus compromisos de crear empleo, ingresos a nivel local etc. en el contexto de adquisiciones de tierras;
 - asegurar el enjuiciamiento penal de los abusos y crímenes cometidos por las empresas que menoscaban derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de personas y comunidades;
 - mejorar la capacidad del Estado de monitorear y reforzar el enjuiciamiento efectivo de dichos abusos y crímenes;
 - priorizar políticas de inversión que desarrollen las capacidades de los y las productores de alimentos a pequeña escala y las comunidades.
-
- a promover la verdadera rendición de cuentas legal de la implementación de las Directrices de Tenencia y la gobernanza de la tenencia
 - al apoyar y acelerar el establecimiento de un mecanismo de monitoreo sólido e novedoso en el CSA. El CSA quedará truncado y decepcionará las grandes expectativas que su reforma suscitó sin un mecanismo de monitoreo que permita reflexionar, discutir y evaluar si se avanza en coordinar las acciones de los diferentes actores y a los diferentes niveles y en que haya rendición de cuentas al aplicar las Directrices de Tenencia y otras decisiones del CSA;
 - al contribuir de manera constructiva al evento global de monitoreo que se celebrará durante la 43a sesión del CSA en el 2016, para asegurar que se realice una evaluación comprensiva y exhaustiva del uso y la aplicación de las Directrices de Tenencia.
 - a apoyar e implicarse de buena fé en el proceso hacia la adopción de un instrumento legalmente vinculante para las corporaciones y otras empresas en relación a los derechos humanos en el consejo de los derechos humanos de la ONU, para definir estándares internacionales claros y obligatorios acerca de los deberes de las corporaciones y otras empresas, que incluyan normas

sobre las evaluaciones de impacto, la diligencia debida y responsabilidad legal, y que sean responsabilizados por los abusos a los derechos humanos y los crímenes cometidos por ellas.

A la FAO

- a proporcionar apoyo técnico para la aplicación de las Directrices de Tenencia según sus verdaderos objetivos y de buena fé, basándose en las Directrices mismas y sus principios de aplicación, y sin bajar el estándar definido por ellas. La FAO, entre otras cosas, debería iniciar un proceso inclusivo para desarrollar instrumentos técnicos que proporcionen orientación a los Estados sobre cómo regular las empresas según las obligaciones identificadas por las Directrices de Tenencia y los derechos humanos.

Firmado por:

International Indian Treaty Council – IITC/CITI

International Federation of Rural Adult Catholic Movements – FIMARC

La Via Campesina

Mouvement International de la Jeunesse Agricole et Rurale Catholique – MIJARC

Urgenci – International Community Supported Agriculture Network

World Alliance of Mobile Indigenous Peoples – WAMIP

World Forum of Fish Harvesters and Fish Workers – WFF

World Forum of Fisher Peoples – WFFP

All Nepal Peasants Federation

Association pour le Développement Durable (ADD–Médenine) Tunisia

Association Sénégalaise pour la Promotion de l'Agriculture Biologique (ASPAB), Sénégal

Australian Food Sovereignty Alliance

Bethesda, Département DCAM, Bénin

Bread for All/Pain pour le Prochain

Center for Research and Documentation Chile-Latin America – FDCL, Germany

Centre d'Initiatives et de Recherches Paysannes pour l'Environnement et le Développement Durable (CIRPED), Sénégal

Centre for Environmental Education and Development – CEED, Nigeria

Centro Internazionale Crocevia

Convergence malienne contre l'accaparement des terres – CMAT, Mali

Conseil citoyen Droit à l'Eau et à l'Assainissement – COCIDEAS, Sénégal

Conseil national de concertation et de coopération des ruraux – CNCR, Sénégal

COPAGEN Sénégal

Enda Pronat, Sénégal

European Coordination Via Campesina – ECVV

Fédération Nationale pour l'Agriculture Biologique (FENAB), Sénégal

FIAN International
FIMARC Afrique
Focus on the Global South
Forum Social Sénégalais
Friends of the Earth International
Housing and Land Rights Network-Habitat International Coalition – HIC-HLRN
International Collective in Support of Fishworkers – ICSF
Land Research Center, Palestine
Masifundise Coastal Links, South Africa
Mouvement de solidarité pour le droit au logement – MSP-DRO.L, Burkina Faso
National Fish Workers' Forum – NFF, India
National Women Peasants Association, Nepal
Nepal Landless Dalit Peasants organization
Nepal Youth Farmers Association
Panafricaine pour l'Education au Développement durable – PAEDD
Plateforme d'Innovations pour l'Emploi des Jeunes et des Adultes (PIEJA), Sénégal
Réseau maghrébin des associations de développement local en milieu rural (REMADEL)
RIAO-RDC, Democratic Republic of Congo
South Asia Farmers Forum
South Asia Food Sovereignty Network
South Asia Peasants Coalition
South Indian Coordination committee of Farmers movements – SICCFM, India
Terra Nuova
Transnational Institute – TNI
Union des groupements paysans de Meckhé (UGPM), Senegal