



IGO  
Instytut Globalnej  
Odpowiedzialności



*Cambio de políticas:*  
**Invertir en alternativas agrícolas**

*Marzo de 2014*

*Sylvia Kay*

# Cambio de políticas:

## Invertir en alternativas agrícolas

Autora: Sylvia Kay

Marzo de 2014

Publicado por el Transnational Institute para la Alianza Hands off the Land

El **Transnational Institute** se creó en 1974 como una red internacional de activistas-investigadores dedicada al análisis crítico de problemas mundiales, tanto presentes como futuros, con vistas a proporcionar apoyo intelectual a los movimientos que luchan por un mundo más democrático, igualitario y sostenible.

[www.tni.org](http://www.tni.org)

El proyecto **Hands off the Land** persigue sensibilizar al público europeo (incluidos políticos, responsables de toma de decisiones, estudiantes y profesionales) sobre el fenómeno del acaparamiento mundial de tierras. El proyecto elabora fichas informativas y estudios temáticos, y documenta casos de acaparamiento transnacional de tierras en Malí, Mozambique, Zambia, Colombia y Camboya.

Para más información:

[tni@tni.org](mailto:tni@tni.org)

[office@fian.at](mailto:office@fian.at)

[fian@fian-nederland.nl](mailto:fian@fian-nederland.nl)

[fian@fian.de](mailto:fian@fian.de)

[info@fdcl-berlin.de](mailto:info@fdcl-berlin.de)

[igo@igo.org.pl](mailto:igo@igo.org.pl)

Portada: ilustración original de Brooke Appler en <http://thegreenhorns.wordpress.com>

Diseño: Ricardo Santos

Traducción: Christine Lewis Carroll

## Índice

Introducción: "Seguir actuando como hasta ahora no es una opción"	3
Puntos de partida: ¿cómo es una inversión alternativa positiva?	4
Cambios de políticas: diez propuestas para promover inversiones alternativas positivas	6
Conclusión: por una inversión agrícola 'responsable'	11
Notas	12



Elaborado con el apoyo financiero de la Comisión Europea.

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de TNI/FIAN/IGO/FDCL y no reflejan las de la CE.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos financió parcialmente la investigación para elaborar esta publicación.

**HANDS OFF THE LAND**  
TAKE ACTION AGAINST LAND GRABBING

un proyecto conjunto de TNI, FIAN Internacional, FIAN Países Bajos, FIAN Alemania, FIAN Austria, IGO en Polonia y FDCL en Alemania.



**IGO**  
Instytut Globalnej  
Odpowiedzialności





Introducción: “Seguir actuando como hasta ahora no es una opción”<sup>1</sup>

Esta fue la conclusión a la que llegaron más de 400 de los principales expertos mundiales después de un proceso global de consultas de tres años de duración sobre la agricultura del pasado, el presente y el futuro. Con respecto a la última tecnología, la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD) –nombre del cuerpo científico intergubernamental y multilateral– argumenta que se necesita con urgencia un cambio de paradigma a favor de una agricultura fuerte, multifuncional y agroecológica para afrontar las crisis alimentarias y climáticas.

Pero esta recomendación de invertir en alternativas agrícolas no se ha atendido. Sin duda representa “una verdad incómoda para el *establishment* agrícola”,<sup>2</sup> que ha intentado eclipsar este mensaje mediante narrativas alternativas que presentan la agricultura de monocultivo, orientada hacia la exportación de gran escala e intensiva en capital, como la manera más productiva y por tanto racional de alimentar al mundo. Esto explica por qué las soluciones que ofrece la industria agraria frente a la crisis alimentaria global se han centrado en la expansión de grandes negocios con tierras, la agricultura por contrato y otras formas de cadena de valor y agricultura controlada por las grandes corporaciones.

Este informe toma en serio el llamamiento para un cambio de paradigma a favor de la inversión en alternativas agrícolas al identificar un conjunto de diez cambios clave en las políticas que se requieren para apoyar y promocionar estas inversiones alternativas positivas. El enfoque adoptado es tanto normativo, basado en las normas vigentes de derechos humanos, como empírico, documentado con ejemplos prácticos de inversiones agrícolas positivas sobre el terreno. Con el fin de establecer el marco para dicho análisis, se señalan al principio cuatro premisas o puntos de partida. El informe termina con una discusión sobre cómo estas recomendaciones pueden alimentar las iniciativas existentes sobre las políticas y las tendencias reguladoras en torno a las inversiones agrícolas, en particular la discusión en marcha sobre la inversión agrícola responsable (IAR) en el Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).<sup>3</sup>

## Puntos de partida: ¿cómo es una inversión alternativa positiva?

### 1 Reclamar el concepto de inversión

En gran parte del discurso convencional, se entiende la inversión en términos exclusivamente económicos, como la movilización de capital financiero con el fin de generar beneficio/rédito. Sin embargo, la inversión en agricultura es mucho más que eso. La inversión implica el compromiso de recursos múltiples (naturales, humanos, sociales, culturales, físicos y financieros) que tienen propósitos también múltiples (p. ej., alimentar la fertilidad de la tierra, mantener prácticas y rituales culturales o crear oportunidades para la siguiente generación de jóvenes rurales).

No obstante, estos tipos de inversión se desprecian cuando se adopta la óptica estricta de la acumulación de capital y solo cuenta la generación de beneficio. Este hecho es

### 2 Las inversiones positivas están enraizadas en el marco de los derechos humanos

Esto incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Un enfoque basado en los derechos humanos para la inversión en agricultura ofrece un anclaje primordialmente distinto al ofrecido por la economía del libre comercio. Partiendo de la premisa de que todas las personas tienen derecho a alimentos en cantidad suficiente, asequibles, nutritivamente adecuados y seguros, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se confiere a los Estados la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el Derecho a la Alimentación.<sup>4</sup> Esto no solo atañe a los ciudadanos y las ciudadanas que se encuentran dentro del territorio nacional de un Estado. Tal como disponen los Principios de Maastricht,<sup>5</sup> los Estados tienen también obligaciones

La puesta en marcha del tipo de cambio de paradigma que reclama la IAASTD no implica oponerse a la inversión en agricultura, sino redefinirla. Es necesario guiar el debate sobre la inversión agrícola arraigándolo en un conjunto preciso de principios fundacionales. La economía del libre mercado tiene una serie de principios, pero sus recetas discriminan a los pobres, los grupos con inseguridad alimentaria como pequeños agricultores y agricultoras, pastores, personas sin tierra, mujeres y grupos indígenas. Esta sección identifica cuatro puntos de partida que definen qué significa una inversión alternativa para ayudar a estructurar las propuestas normativas que siguen.

representativo de una ceguera analítica más general, en la que ciertas inversiones, en particular las asociadas a la agricultura campesina, simplemente no se tienen en cuenta. Visibilizar la diversidad de los estilos de agricultura, y en particular las múltiples actividades y funciones que definen la economía política de la agricultura campesina, es por tanto esencial. Dentro de este ejercicio, debe cuestionarse la supremacía del móvil del beneficio como elemento definitorio de la inversión.

Por lo tanto, es necesario –a un nivel muy elemental– reclamar el concepto de inversión. Las inversiones que ignoran los imperativos de la reproducción social y que son subsidiadas por inmensas deudas ecológicas no pueden considerarse sostenibles. Las inversiones agrícolas positivas son las que construyen futuros rurales basados en prácticas agrícolas económicamente viables, ecológicamente sólidas y culturalmente apropiadas.

extraterritoriales de salvaguardar el Derecho a la Alimentación de otras poblaciones. Esto incluye la obligación de regular las actividades de ultramar de las compañías privadas que dependen de su jurisdicción. En este sentido, las implicaciones para la inversión agrícola son importantes.

Las obligaciones de los Estados de *respetar* y *proteger* definen las bases de referencia de las inversiones. La inversión pública y privada no debe bajo ninguna circunstancia privar a las personas del acceso a la alimentación. La obligación de *hacer efectivo* se refiere a toda una gama de asuntos relacionados con la inversión agrícola e insta a los Estados a abstenerse de cualquier actividad que amenace el acceso de las personas a la alimentación y a tomar medidas activas –utilizando todos los recursos disponibles– para asegurar la plena realización del Derecho a la Alimentación.

Los derechos humanos no deben considerarse un obstáculo para el comercio y la inversión. Más bien deberían servir como estímulo para las inversiones positivas que contribuyan a la realización positiva del Derecho a la Alimentación y al Agua, y a respetar todas las normas relacionadas con los derechos humanos.

### 3 Priorizar las inversiones por y para los pequeños productores de alimentos

De acuerdo con el informe de 2012 sobre el estado mundial de la alimentación de la FAO, los agricultores –la mayoría de los cuales son pequeños– son responsables de la mayor parte de la inversión agrícola y producen la mayoría de los alimentos consumidos en los países en vías de desarrollo.<sup>6</sup> Pero se cuentan también entre los grupos más pobres e inseguros con respecto a la alimentación: el 70 por ciento de las personas más pobres del mundo viven en un entorno rural y dependen –en grado diverso– de la agricultura para su sustento.<sup>7</sup>

En este contexto no es suficiente que la inversión solo ‘promocione’ o genere beneficios compartidos para los pequeños productores.

### 4 El acaparamiento de tierras y recursos debe pararse

Las inversiones positivas deben protegerse del acaparamiento de tierras y recursos. Esto no está siempre claro: lo que puede que uno considere una inversión productiva, el otro lo verá como un acaparamiento ilegítimo. Los documentos que detallan políticas tales como 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’ (o ‘Directrices sobre tenencia’) ofrecen una herramienta para gestionar esta distinción y salvaguardar los derechos legítimos de tenencia.<sup>9</sup>

Las inversiones enraizadas en los principios de la soberanía alimentaria y de la tierra son claves para parar e invertir el acaparamiento de tierras y recursos. Es decir, deben garantizar el derecho de las personas a definir sus propias políticas

Los pequeños productores y trabajadores del sector alimentario, incluyendo a los aparceros, arrendatarios, jornaleros, cooperativas, pastores, pequeños agricultores, pescadores, personas sin tierra y comunidades indígenas, no pueden tratarse como iguales con respecto a otros tipos de inversores. Se les debe dar prioridad explícitamente dentro del marco de las inversiones y los procesos de toma de decisiones. Algunos estudios, incluyendo el informe de 2013 realizado por el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial,<sup>8</sup> han formulado recomendaciones sobre cómo se pueden apoyar las inversiones llevadas a cabo por los pequeños productores de alimentos, en particular mediante políticas e inversiones públicas en tierras, agricultura y sustento en las zonas rurales.

agrícolas o alimentarias y asegurar que el control de la tierra, el agua y otros recursos naturales y productivos estén en manos de las personas que trabajan, cuidan y habitan la tierra.<sup>10</sup>

**En resumen**, estos tres puntos de partida representan las bases referencia que definen qué significa una inversión alternativa positiva, es decir:

1. que esté enraizada en el marco de los derechos humanos
2. que esté basada en un concepto holístico de inversión
3. que priorice las inversiones por y para los pequeños productores de alimentos
4. que sea capaz de parar e invertir el acaparamiento de tierra y recursos

La siguiente sección identifica diez cambios de política clave necesarios para hacer realidad las inversiones alternativas positivas.



Cambios de políticas:  
diez propuestas para  
promover inversiones  
alternativas positivas<sup>11</sup>

1 El Derecho a la Alimentación  
y al Agua debe recogerse en  
las legislaciones nacionales.

Los Estados deben desarrollar planes de acción en los cuales detallen la forma en que prevén hacer efectivo el Derecho a la Alimentación y al Agua. La coherencia normativa debe asegurarse mediante evaluaciones previas de los efectos potenciales de las políticas, los programas, los proyectos y las inversiones pertinentes. Los Estados originarios de inversores que invierten en el extranjero tienen también obligaciones extraterritoriales de asegurar que estas inversiones no violen o minen el Derecho a la Alimentación y al Agua de las poblaciones locales.

2 Las reformas (re)distributivas de  
tierras son una de las principales  
herramientas normativas que los  
Estados pueden utilizar para asegurar  
el acceso equitativo a los recursos  
naturales y de tierras.

A la vez, apoyan los sustentos rurales, combaten la pobreza rural y fomentan el desarrollo rural inclusivo.

**La reforma agraria acelerada en Zimbabwe  
y la ‘acumulación desde abajo’**

El programa de reforma agraria acelerada en Zimbabwe ha transformado radicalmente la estructura agraria del país; antes, más de la mitad de la tierra agrícola estaba controlada por grandes productores comerciales y ahora, en cambio, predomina la agricultura mixta de pequeña escala.<sup>12</sup> Utilizando sus propios ahorros, habilidades y recursos, los beneficiarios de la reforma agraria están realizando inversiones productivas en los nuevos asentamientos. Estas inversiones –en desmonte de tierras, granjas, riego, equipo agrícola, ganado, vallado, etc.– incrementan significativamente el valor y el potencial productivo de la tierra.<sup>13</sup> Esta forma de ‘acumulación desde abajo’ es testimonio del empuje emprendedor de los pequeños agricultores de Zimbabwe y contrasta con el argumento de que la ‘acumulación desde arriba’ –es decir el tipo de inversiones intensivas en capital asociadas con la agricultura a gran escala– es el único medio viable para desarrollar y modernizar la agricultura.<sup>14</sup>

**3** Los Estados deben reconocer, proteger y salvaguardar todos los derechos legítimos de tenencia, incluyendo los que actualmente no están protegidos por ley y en particular los derechos de las personas más vulnerables y marginadas.

Las inversiones positivas deben asegurar que los recursos naturales y de tierras se salvaguarden para la próxima generación de juventud rural. Las adquisiciones y los arrendamientos de tierras a gran escala que cercan y se apropian de tierra, agua, pesquerías y bosques, a menudo durante generaciones, no pueden por tanto considerarse sostenibles. Las políticas nacionales deben evaluarse de acuerdo con las Directrices sobre tenencia. Un primer paso importante es que los Estados establezcan plataformas multilaterales, lo que incluye a la sociedad civil a nivel local, regional y nacional, con el fin de controlar y evaluar la implementación de dichas Directrices.



**4** Los Estados deben desarrollar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo específicos con el objetivo de impedir la degradación de los recursos genéticos de los alimentos y la agricultura y proteger los sistemas tradicionales de conocimiento e intercambio.

La integridad de los pequeños productores y las pequeñas productoras de alimentos depende de su capacidad de cultivar semillas autóctonas, pesquerías, variedades de plantas y razas animales. Se deben prohibir todas las formas de patentar y otras medidas que restrinjan los derechos de los agricultores al libre acceso, la utilización y el intercambio de semillas, variedades y razas autóctonas.



#### **Redes de semillas autóctonas en Europa**

En toda Europa, redes de semillas autóctonas reúnen a agricultores familiares, colectivos, movimientos de agricultores, investigadores, agrónomos y ONG que intercambian semillas adaptadas localmente. Uno de los ejemplos emblemáticos es la cooperativa La Verde de Villamartín en España. Fundada en 1987, la cooperativa ha abierto nuevos caminos en la agricultura ecológica en el sur de Andalucía, basada en la reproducción de semillas adaptadas al entorno local.<sup>15</sup> La cooperativa consta de seis familias que trabajan 14 hectáreas de tierra y ha llegado a ser el mayor banco de semillas del país. De acuerdo con los principios de la agricultura ecológica, La Verde adopta un enfoque holístico para la selección, el almacenamiento y la multiplicación de las semillas adaptadas en las tierras de la cooperativa. Mediante su implicación en las distintas formas de intercambio entre agricultores, la mejora participativa de plantas y programas experimentales, junto con su integración en Red de Semillas, La Verde asegura el flujo libre de materiales genéticos.<sup>16</sup> Los comerciantes y consumidores de alimentos locales se movilizan también en esta red, ya que los cooperativistas de La Verde suministran sus productos hortícolas a las tiendas ecológicas, mercados y grupos de consumo locales. Por último La Verde funciona como un 'eje de conocimiento' y actúa como un centro de formación para los investigadores y productores jóvenes al acoger a visitantes, organizar talleres y preparar ensayos sobre la selección y gestión de las semillas de los agricultores.<sup>17</sup>

5 En vez de grandes subvenciones a la agricultura industrial, las políticas e inversiones públicas deberían centrarse en apoyar la agricultura ecológica y las formas agrícolas de bajos insumos externos que practican millones de pequeños productores de alimentos en todo el mundo.

Las inversiones positivas en la agricultura se basan en sistemas agrícolas ambientalmente sostenibles que conservan y aumentan la fertilidad de la tierra, protegen la biodiversidad, utilizan recursos de agua dentro de límites sostenibles y contribuyen a la reducción y atenuación del cambio climático.

6 Las políticas públicas pueden ayudar a fortalecer los sistemas de alimentos locales además de abrir 'nuevos mercados' para pequeños productores de alimentos que ofrecen precios estables y rentables mediante, por ejemplo, las adquisiciones públicas.

Las inversiones positivas consolidan y apoyan la creación de sistemas de alimentos locales fuertes. Estos dependen de redes cortas de productor a consumidor y evitan la necesidad de los intermediarios que se apropian a menudo de gran parte del valor añadido, lo que aporta mayores ingresos al agricultor. También reducen los espacios entre lo rural y lo urbano, acercan la agricultura a la ciudad, ayudan a los agricultores al permitir que los consumidores compartan los riesgos de la producción agrícola y ofrecen alimentos sanos y nutritivos a las comunidades locales.

### El movimiento agroecológico campesino a campesino

El movimiento campesino a campesino (MACAC) se originó en Cuba, donde pequeños agricultores estaban en primera línea de la transición de Cuba de la agricultura industrial de grandes insumos y orientada a la exportación hacia la agricultura ecológica. Basada en técnicas y prácticas locales –tales como el uso de fertilizantes orgánicos, formas biológicas de control de plagas y la tracción animal– la revolución agroecológica de Cuba se expandió mediante intercambios campesino a campesino que habían tenido éxito en métodos agroecológicos específicos al trabajar con otras familias campesinas del país mediante intercambios y demostraciones.<sup>18</sup> El proceso descentralizado y no jerárquico del MACAC de difusión de conocimiento e innovación ha tenido tanto éxito que La Vía Campesina<sup>19</sup> –el movimiento campesino mundial– lo considera ya un movimiento global de cambio social. También lo apoyan numerosos programas gubernamentales de todo el mundo. El Gobierno de Malawi, por ejemplo, contempla introducir una 'subvención a la sostenibilidad' por la que las subvenciones de fertilizantes se asociarán con inversiones en agrosilvicultura (la integración de árboles que renuevan la fertilidad de la tierra y mejoran su salud dentro de los sistemas agrícolas).<sup>20</sup> Esto no solo aliviaría las restricciones/limitaciones a las que se enfrentan los pequeños agricultores, sino que también brindaría al Gobierno de Malawi una estrategia alternativa a los subsidios de fertilizantes al facilitar los sistemas agroforestales la base para una gestión sostenible de la tierra.

### Creando nuevos mercados: el programa brasileño de seguridad alimentaria

El Estado brasileño se ha especializado en utilizar las políticas públicas para abrir nuevos espacios de mercado a los pequeños productores pobres a través de su programa de comedores escolares y el programa gubernamental de adquisición de alimentos (PAA). Al amparo del programa de comedores escolares, cada municipalidad brasileña recibe diariamente una subvención por cada alumno registrado durante 200 días al año con el requisito de que el 70% de las adquisiciones de las municipalidades sean alimentos básicos y no tratados y que el 30% de los alimentos comprados procedan de las familias agrícolas locales.<sup>21</sup> El PAA, por su parte, requiere la adquisición pública de alimentos –por el Estado, las escuelas, los hospitales o los restaurantes– producidos por pequeños agricultores agrupados en asociaciones y registrados en la Compañía Nacional de Abastecimiento, lo que beneficia a más de 300.000 familias agrícolas pobres, alrededor de 10% del número total de las familias agrícolas de Brasil.<sup>22</sup>

## 7 El Estado debe jugar un papel clave en la regulación de los acuerdos de contratación.

Actualmente existe una tendencia creciente a invertir en los llamados 'modelos comerciales incluyentes', como los programas de agricultura por contrato o las asociaciones público-privadas. Sin embargo, los límites y riesgos de estos modelos deben reconocerse. Los Estados son responsables de poner en marcha la reglamentación adecuada para asegurar que los trabajadores y los agricultores por contrato tengan derecho a la negociación colectiva, un sueldo digno, un entorno seguro de trabajo, horarios laborales adecuados, etc. Es fundamental que las organizaciones de pequeños agricultores –tales como las cooperativas– reciban apoyo adecuado con el fin de fortalecer su derecho a la negociación, no solo en términos de precio y calidad, sino también para mejorar el acceso a los activos de infraestructura, maquinaria, insumos agrícolas, financiación y tecnología. Los contratos deben estar sujetos a revisiones y valoraciones periódicas e independientes.

### Kuapa Kokoo y el poder de las cooperativas

Kuapa Kokoo es una cooperativa en Ghana de aproximadamente 68.000 agricultores que se dedican al cacao.<sup>23</sup> Kuapa Kokoo estableció Kuapa Kokoo Ltd., una compañía registrada de comercialización de cacao que compra el cacao a la Junta de Comercialización del Cacao, un organismo paraestatal que depende de la Junta del Cacao de Ghana. Kuapa Kokoo Ltd. tiene una estructura cooperativista. Su propietario es el sindicato de agricultores de Kuapa Kokoo, en el que los mismos agricultores de cacao tienen voz e influencia en las decisiones de gestión. Kuapa Kokoo Ltd. está registrada también como una compañía de comercio justo. Esto implica que el sindicato de agricultores de Kuapa Kokoo recibe tanto un precio mínimo garantizado de 1.600 dólares por tonelada de granos de cacao como una prima social fijada en 150 dólares por tonelada.<sup>24</sup> El Consorcio de Agricultores de Kuapa Kokoo gestiona las primas pagadas sobre el precio del cacao de comercio justo y las canaliza hacia proyectos de desarrollo comunitario. Entre otras cosas, se ha invertido en la construcción de pozos, escuelas, instalaciones médicas y proyectos que apoyan actividades que generan ingresos para mujeres.<sup>25</sup> También se ha invertido en los últimos años en la financiación del departamento de investigación y desarrollo de Kuapa Kokoo, que se ocupa de la educación y formación de los agricultores y el fortalecimiento de la afiliación, gobernanza y estructura democrática de la cooperativa, factores críticos para la sostenibilidad a largo plazo de la iniciativa.<sup>26</sup> Aunque Kuapa Kokoo sea más la excepción que la regla, sí demuestra el poder de la estructura cooperativista que ha permitido a Kuapa Kokoo disfrutar de mayor poder de negociación que si los agricultores del cacao hubieran trabajado individualmente. Además, se ha beneficiado de la financiación de sus socios y de que a estos se les haya facilitado el acceso a los mercados.

## 8 Las inversiones públicas pueden jugar un papel importante en la creación de un entorno de capacitación que permita a los pequeños agricultores invertir.

Esto se puede conseguir mediante la provisión de servicios públicos como son agua potable, saneamiento, educación, electricidad, comunicaciones e infraestructuras de transporte. También pueden ayudar a fortalecer la resistencia de las comunidades rurales mediante coberturas sociales como transferencias de dinero en efectivo, planes de jubilación, seguros y otros sistemas de seguridad social. Las inversiones positivas se sirven de las sinergias entre la inversión pública en tierras, agricultura y el desarrollo rural y las inversiones realizadas por pequeños productores de alimentos.

## 9 Los Estados deben regular sus mercados nacionales para estabilizar los precios.

Los Estados deben intervenir frente a los precios de alimentos altos, volátiles e imprevisibles que amenazan la seguridad alimentaria y entorpecen la inversión. Esto se puede conseguir mediante la regulación del comercio, la fijación de garantías sobre los precios, la prohibición de la especulación con los precios de los alimentos y la gestión de reservas públicas. Las reservas públicas, en particular, pueden ser una herramienta útil para mejorar el acceso a los alimentos y su distribución. Pueden reducir la volatilidad de los mercados de productos agrícolas, apoyar precios más rentables para los productores, estimular la producción e inversión agrícolas, evitar y reaccionar ante las emergencias alimentarias, facilitar un mercado para pequeños productores y crear una fuente fiable de alimentos para las redes que proporcionan seguridad a la sociedad.

### Una clase de historia: la política de precios de los alimentos en Indonesia

Para asegurar el acceso al arroz a precios asequibles para los consumidores pobres y precios rentables para los productores, la Agencia de Logística Alimentaria de Indonesia BULOG (Badan Urusan Logistik) implantó una política de precios máximos y mínimos. Esta política de rango de precios se basaba en cuatro grandes elementos: i) control monopólico del comercio internacional de arroz; ii) adquisición pública de arroz para incrementar el precio mínimo en los mercados rurales; iii) grandes instalaciones logísticas –lo que incluye una red nacional de almacenes– para acumular existencias públicas utilizadas para defender un precio máximo en los mercados urbanos; iv) inversión pública en el sector del arroz, incluyendo instalaciones de regadío, infraestructura de mercado, nueva tecnología aplicada al arroz, insumos subsidiados, asesoramiento técnico e investigación.<sup>27</sup> En este programa de estabilización de precios, las existencias públicas juegan una parte integral, actuando como un mecanismo de equilibrio para controlar las fluctuaciones en la producción y el consumo de arroz.<sup>28</sup> El programa de estabilización de precios de Indonesia puede considerarse por muchas razones como altamente positivo: “La producción de arroz se incrementó en torno al 150 por ciento entre 1968 y 1989 e Indonesia –que solía ser el mayor importador del mundo a mediados de la década de 1970, a menudo recibiendo de fuera una quinta parte del arroz consumido– alcanzó la autosuficiencia en 1984 (...) La pobreza rural cayó del 40 por ciento en 1976 al 21 por ciento en 1987, y se produjo una gran mejora en la seguridad alimentaria; el porcentaje de personas que padecía malnutrición descendió del 24 por ciento (de 1979 a 1981) al 13 por ciento (de 1995 a 1997)”.<sup>29</sup>

## 10 La toma de decisiones en torno a las inversiones se debe abrir para involucrar a las personas más afectadas por ellas.

Esto no solo significa reconocer el principio del consentimiento libre, previo e informado y garantizar mecanismos de reclamación y apelación; los pequeños productores y sus organizaciones deben estar estrechamente vinculados con la formulación de políticas y las discusiones en torno a la inversión. La transparencia y el cumplimiento del Estado de derecho son condiciones necesarias pero no suficientes para que las inversiones sean positivas. Solo se pueden considerar inversiones positivas aquellas justas, democráticas y que incorporan los principios de la supervisión y la rendición de cuentas.

## Conclusión: por una inversión agrícola 'responsable'

En este informe se han definido las inversiones positivas como aquellas que:

- están enraizadas en el marco de los derechos humanos
- se basan en un concepto holístico de inversión
- priorizan las inversiones por y para los pequeños productores de alimentos
- son capaces de parar e invertir el acaparamiento de tierra y recursos

Estos criterios no solo definen las bases de referencia para evaluar las inversiones, sino que también establecen una agenda proactiva para que los Estados hagan efectivo el Derecho a la Alimentación a través de inversiones públicas de apoyo a las inversiones realizadas por los productores de alimentos a pequeña escala.

En medio de 'la maraña normativa' de instrumentos que rigen las transacciones de tierras a gran escala, se pueden identificar tres tendencias políticas encontradas. Cada uno de ellas tiene diferentes implicaciones para lo que se considera una inversión 'responsable' (véase el Gráfico 1).

Este informe sitúa las inversiones 'responsables' en la órbita de la tercera tendencia política. Se trata de la tendencia que está más firmemente arraigada en un enfoque de derechos humanos que prioriza de forma explícita las necesidades de los grupos pobres, vulnerables y marginados en el discurso normativo. Si bien la segunda tendencia puede, en cierto

En paralelo a la carrera para apropiarse de tierras y recursos, se da también una carrera para definir qué es una inversión positiva (o 'responsable'). Vista la falta de consenso sobre qué constituye una inversión responsable, cómo se puede supervisar y cómo podría aplicarse, la diferencia entre una 'inversión' productiva y un 'acaparamiento' ilegítimo no está tan clara.

grado, ser progresista, su incapacidad de plantear cuestiones más profundas sobre el modelo de desarrollo que sustenta su postura de política, así como un exceso de optimismo en el potencial de la responsabilidad social corporativa, significa que no puede servir de base para garantizar y defender los derechos de los pobres rurales.

Por desgracia, en la práctica actual, es la primera tendencia –en ocasiones, y con diversos matices, complementada por la segunda– la que domina. En este escenario, la inversión y los derechos humanos se encuentran enfrentados con demasiada frecuencia. Esto puede parecer a veces un obstáculo insuperable, ya que los acuerdos de comercio e inversión 'vinculantes' se enfrentan a las diversas directrices y principios voluntarios u orientativos.

Sin embargo, a pesar de su nombre, instrumentos normativos como las 'Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación' o las 'Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques' no son de hecho tan voluntarias, puesto que se basan en el marco existente de derechos humanos que confiere a los Estados deberes y obligaciones.

En última instancia, ninguna ley –ya sea vinculante o no– se aplica ni se regula por sí misma. Los derechos siempre se reivindicarán y las leyes siempre se aplicarán a través de las luchas sobre el terreno y la interacción entre Estado y sociedad. Las propuestas normativas de este informe se presentan con ese espíritu.

Gráfico 1. Tres tendencias regulatorias que rigen las inversiones en tierras y agricultura

1. Regular para facilitar	2. Regular para mitigar	3. Regular para detener y revertir
<p>a. Eliminar obstáculos para la inversión (corporativa) a gran escala</p> <p>b. Buscar protección para los inversores mediante, p. ej., tratados bilaterales de inversión (TBI), mercados de tierras abiertos y eficientes, títulos de tierras claros y derechos de propiedad privada</p>	<p>a. Aplicar salvaguardias en el caso de inversiones que entrañan el traspaso a gran escala de derechos de tenencia</p> <p>b. Inversiones públicas y privadas 'sensibles con los pequeños productores'</p> <p>c. Modelos empresariales 'inclusivos', cadenas de valor y asociaciones público-públicas</p>	<p>a. Priorizar las inversiones por y para los productores de alimentos a pequeña escala</p> <p>b. Papel clave para las inversiones públicas de apoyo</p> <p>c. Control sobre las tierras, las aguas, la pesca, los bosques y otros recursos productivos y la toma de decisiones sobre las inversiones en manos de los pueblos trabajadores rurales</p>

Nota: el gráfico arriba está basado en: Borras Jr., S. M., J. Franco, et al. (2012). Tendencias políticas en disputa para la gobernanza global del acaparamiento de tierras. Documento de debate, Programa Justicia Agraria del TNI. Ámsterdam, Transnational Institute (TNI).

## Notas

- 1 IAASTD (2009). *Agriculture at a Crossroads*. Washington, D.C., International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD).
- 2 <http://civileats.com/wp-content/uploads/2009/08/IAASTD-brief-PANNA.pdf>
- 3 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se creó en 1974 como órgano intergubernamental destinado a servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria y realizar el seguimiento de estas. En 2009, el Comité experimentó un proceso de reforma con vistas a lograr que las opiniones de otras partes interesadas [como las de representantes de pequeños productores de alimentos y trabajadores y trabajadoras agrícolas] se tuvieran en cuenta en el debate mundial sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Para más información: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>
- 4 De Schutter, O. (2009). *A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies. The Global Food Challenge – Towards a Human Rights Approach to Trade and Investment Policies*. Bern, Stuttgart, Geneva, Köln, Heidelberg, Minneapolis, Bonn, Berlin, Bread For All; Brot für die Welt; Ecumenical Advocacy Alliance; FIAN; Germanwatch; Heinrich Boll Stiftung; IATP: 14-28.
- 5 Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: [http://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es\\_web.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf)
- 6 FAO (2012). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor*. Roma, FAO.
- 7 FIDA (2010). *Informe sobre la pobreza rural 2011*. Roma, FIDA.
- 8 HLPE (2013). *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, CSA.
- 9 Las Directrices sobre tenencia son una serie de pautas prácticas, negociadas en el CSA, cuyo objetivo consiste en “servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Fueron respaldadas oficialmente por los 125 Estados miembros del CSA el 11 de mayo de 2012. Para más información sobre las Directrices y cómo se pueden usar: <http://www.tni.org/report/secure-peoples-access-land>
- 10 Borras Jr., S. M. y J. C. Franco (2012). ¿La ‘soberanía de la tierra’ como alternativa? Hacia un contraceramiento de los pueblos. *Documento de debate, Programa Justicia Agraria del TNI*. Ámsterdam, Transnational Institute (TNI).
- 11 Algunos de los ejemplos de esta sección proceden de: Kay, S. (2012). *Alternativas positivas de inversión a las adquisiciones o arrendamientos de tierras a gran escala*. Ámsterdam, Transnational Institute.
- 12 Cliffe, L., J. Alexander, et al. (2011). “An Overview of Fast Track Land Reform in Zimbabwe: Editorial Introduction”. *Journal of Peasant Studies* 38(5):907-938.
- 13 Scoones, I., N. Marongwe, et al. (2011). *Zimbabwe’s Land Reform: A Summary of Findings*. Brighton, IDS.
- 14 Helliker, K. (2011). “Book Review: Zimbabwe’s Land Reform: Myths and Realities by Scoones, I. et. al”. *Journal of Contemporary African Studies* 29(3):349-351.
- 15 Da Via, E. (2012). “Seed Diversity, Farmers’ Rights, and the Politics of Re-peasantization”. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 19(2):229-242.
- 16 Ibid.
- 17 Ibid.
- 18 Rosset, P. M., B. Machin Sosa, et al. (2011). “The Campesino-to-Campesino Agroecology Movement of ANAP in Cuba: Social Process Methodology in the Construction of Sustainable Peasant Agriculture and Food Sovereignty”. *The Journal of Peasant Studies* 38(1):161-191.
- 19 Ibid.
- 20 De Schutter, O. (2010). *La agroecología y el derecho a la alimentación*. Informe presentado en el 16º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Nueva York, Naciones Unidas.
- 21 Schneider, S., S. Shiki, et al. (2010). “Rural Development in Brazil: Overcoming Inequalities and Building New Markets”. *Rivista di Economia Agraria* 65(2):225-259.
- 22 Ibid.
- 23 Tagoe, M. (2010). *Farmer-Owned Businesses: The Experience of Kuapa Kokoo in Ghana. Alternatives to Land Acquisitions: Agricultural Investment and Collaborative Business Models*. L. Cotula y R. Leonard. London, Bern, Rome, Maputo, IIED, SDC, IFAD y CTV: 9-18.
- 24 Koning, M. y B. d. Steenhuijsen Piters (2009). *Farmers as Shareholders: A Close Look at Recent Experience*. Ámsterdam, KIT.
- 25 Ibid.
- 26 Ibid.
- 27 Galtier, F. (2013). *Managing food price instability in developing countries. A critical analysis of strategies and instruments*. París, Agence Française de Développement (AFD).
- 28 Ibid.
- 29 Crola, J.-D. (2012). *Preparing for Thin Cows. Grain Reserves and the Food Price Crisis*. Selected Writings from 2008 - 2012. B. Lilliston yA. Ranallo. Minneapolis, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP).

