



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS Y SU APLICACIÓN DESDE AMÉRICA LATINA



LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS Y SU APLICACIÓN DESDE AMÉRICA LATINA

Editor
SERGIO GÓMEZ E.

Organización de las Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

Santiago, Chile
2015

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308913-0

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Fotografía de Portada: © FAO

Índice

Presentación	VII
Introducción	IX

PARTE PRIMERA: EL CONTEXTO

I. EL ORIGEN DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS: PROCESOS REALES	2
1. Procesos de concentración de los recursos.....	2
1.1. Concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe (Estudio en 17 países)	2
1.2. Las dimensiones de la concentración: tipología	3
1.3. Tipos de inversores	4
1.4. Los productos / actividades concentrados.....	9
2. Contexto sociopolítico cultural: fines siglo XX y comienzos del siglo XXI.....	11
2.1. Economía: Nueva concepción de las unidades productivas – servicios	14
2.2. Sociedad: Emergencia de la sociedad civil.....	25
2.3. Política: El Estado, los nuevos temas y la participación inclusiva.....	29
3. Otros cambios	32
3.1. Cambios en la FAO.....	32
3.2. El actual significado de la tenencia de la tierra.....	34
II. EL ORIGEN DE LAS DVGT: ELABORACIÓN FORMAL.....	38
1. La base institucional. El CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.....	39
2. La amplia participación	42
2.1. Proceso de Consultas (2009-2010)	42
2.2. Proceso de Negociaciones (2011-2012)	43
2.3. Aprobación de las Directrices (2012)	44
2.4. Preparación para la implementación de las DVGT (2013).....	45

PARTE SEGUNDA: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DVGT

I. EL CONTENIDO DE LAS DVGT	50
1. Antecedentes: lo central de las DVGT	50
2. Los temas principales	50
2.1. Principios que orientan las mesas de diálogo: los 10 Principios	51
2.2. Condición de inicio	53
2.3. Etapas a cubrir	53
2.4. Etapa de capacitación sistemática de las DVGT	54
2.5. Etapa de mesas de negociación y diálogo.....	55
III. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DVGT.....	55
1. Instrumentos y programas de la FAO	56
2. Mecanismos de certificación	61
2.1. Manejo sostenible de recursos forestales	61
2.2. Comercio Justo.....	65
2.3. Pesca y Acuicultura Sustentable	69
2.4. Otras certificaciones.....	71
3. Experiencias de países.....	74
3.1. La experiencia de Guatemala	74
3.2. El caso de Colombia	138
3.3. El caso de Chile.....	182

PARTE TERCERA: ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

I. El contexto	218
1. "Contexto real"	219
a) El procesamiento de acaparamiento de tierras	219
b) El nuevo contexto sociopolítico cultural	223
c) Otras condiciones.....	226
2. "Contexto formal".....	227
II. Lo esencial de las DV	230
III. Implementación de las Directrices: múltiples formas	232
IV. Roles en la implementación	234

ANEXOS

Anexo 1. Participantes en el 37 Período de Sesiones CSA, Roma, Octubre 2011.....	240
Anexo 2. Reunión de Consulta al Sector Privado. Londres, R.U. 25-26 Enero 2010.....	246

Presentación

El 11 de mayo de 2015 se cumplió el tercer aniversario de la aprobación de 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 por parte del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Estas Directrices constituyen un acuerdo sin precedentes sobre principios y prácticas reconocidos a nivel internacional. Los gobiernos de países de todas las regiones del mundo, junto con representantes de la sociedad civil, el sector privado e instituciones académicas, las elaboraron a través de negociaciones que tardaron varios años para poder incorporar una gran diversidad de puntos de vista.

Las Directrices Voluntarias se elaboraron y aprobaron para ayudar a las personas a hacer frente a los problemas relacionados con la tenencia y brindan orientación en la forma de buenas prácticas.

Algunas mejoras se pueden introducir con rapidez, otras requieren tiempo y esfuerzo a fin de lograr el consenso y la voluntad necesaria para superar problemas que pueden haber dividido a generaciones. Todos pueden contribuir a mejorar la gobernanza de la tenencia, ya sean gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, universidades e institutos de investigación. Las Directrices Voluntarias pueden ser utilizadas por diversas personas de formas diferentes y en asociación con terceros, para beneficiar a todos.

La presente publicación explica el surgimiento de las Directrices Voluntarias y su proceso de implementación, para luego ahondar en diversos ejemplos exitosos de implementación de las Directrices Voluntarias en los países de América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe fue la primera región del mundo en alcanzar ambas metas internacionales del hambre: la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cumbre Mundial de la Alimentación. En los últimos veinte años, los países de la Región han disminuido a menos de la mitad su proporción y número total de personas subalimentadas a través de políticas, planes y estrategias innovadoras de seguridad alimentaria que han llevado a la Región a convertirse en un ejemplo global.

A través de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, la Región también fue pionera en comprometerse en erradicar el hambre, teniendo como límite, el año 2025, mientras que en 2015, el principal órgano de integración regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, incorporó esta meta a su plan de seguridad alimentaria y erradicación del hambre.

América Latina y el Caribe está ganando la lucha contra el hambre gracias al compromiso político con que ha decidido enfrentar el tema. Ese mismo compromiso es necesario para reunir a los diversos actores necesarios e implementar las Directrices Voluntarias de manera que favorezcan a todos y permitan a la Región alcanzar la plena seguridad alimentaria.

Raúl Benítez

Subdirector General de la FAO
Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Introducción

Esta publicación presenta un conjunto de materiales e ideas para contribuir al desafío de avanzar en la implementación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en adelante DVGT.

El diseño original del trabajo pone un especial énfasis en la elaboración **de una propuesta metodológica** para la implementación de las Directrices, cuyo énfasis debía estar situado en lo operacional: una suerte de manual con una propuesta de cómo aplicar las Directrices.

No obstante lo anterior, nuestro interés ha sido colaborar en la respuesta a la pregunta: ¿Qué significa aplicar las Directrices Voluntarias? No cabe duda que, luego del esfuerzo realizado por elaborar, consensuar y aprobarlas, se ha llegado a un punto donde se plantea: ¿Y ahora qué?, lo que plantea grandes desafíos para pasar a una fase de aplicación.

Sin embargo, para responder a esta simple pregunta, es fundamental volver a mirar su génesis y retomar, entonces, los antecedentes, vale decir, en el contexto en el que se elaboran y no solo tomarlas como un dato, a partir del cual se buscan caminos para su aplicación. La razón de seguir este camino radica en un hecho de gran importancia, esto es la amplia participación que involucró su elaboración.

Por ello, para dar sustento a la propuesta metodológica se estima indispensable comenzar reflexionando sobre el entorno en el que fueron elaboradas y aprobadas, debiera permitir identificar las características centrales de su contenido. Este ejercicio resulta necesario, pues le permitirá al lector conocer el tipo de enfoque que las caracteriza, lo que puede ser útil en la etapa de implementación.

Este contexto debe ser entendido desde dos perspectivas. La primera aborda los procesos reales que explicarían su surgimiento, sobre lo cual es indispensable reconocer: (1) los procesos de concentración de los recursos; (2) el contexto sociopolítico-cultural de finales del siglo XX y comienzos

del siglo XXI; y (3) otros cambios, como los que han ocurrido en la FAO y el actual significado de la tenencia de la tierra.

Sobre lo primero, los procesos de concentración de los recursos, se presentan antecedentes sobre la magnitud que ha alcanzado en la Región. De partida, hay que establecer que si no existiera el proceso de concentración y extranjerización de la tierra (*landgrab*) y de los recursos naturales que se aprecia en la actualidad, no se hubieran elaborado las DVGT en la medida que esta situación llegó a alcanzar los niveles observados, donde incluso se estima que se llega a poner en riesgo la seguridad alimentaria de los países.

En otras palabras, el contenido que abarcan las DVGT y la forma en que estas son tratadas, solo se explican por la importancia que tiene este contexto sociopolítico y cultural y que se expresan en tres ámbitos: la economía, la sociedad y la política. La razón de hacer una descripción más bien pormenorizada es por la relativa novedad que tienen estos temas en la Región.

El segundo, considera el contexto “formal”, que toma en cuenta los pasos que se adoptaron en la elaboración de las DVGT que a diferencia de otros procesos, su elaboración y aprobación se caracterizaron por una amplia participación de todos los países, de los sectores más expresivos de la sociedad civil y del sector privado. Todo esto constituye un importante logro. Más aún, nuestra evaluación considera que la elaboración y aprobación de las DVGT constituyen uno de los logros fundamentales de la actual administración de la FAO, debido a que se hace cargo de un problema centralísimo, como es el tema de la tenencia responsable de los recursos naturales con una perspectiva:

- (i) Novedosa: ofrece una metodología y no fórmulas
- (ii) Flexible: aborda un conjunto de temas y dimensiones
- (iii) Inclusiva: considera la multiplicidad de actores involucrados
- (iv) Moderna: enfrenta los problemas reales de tenencia que son propios del siglo XXI

Adicional a lo anterior, hay que señalar que este documento tiene una continuidad histórica con las tradicionales preocupaciones de la Organización: «*Esta conquista de hoy remonta a la Conferencia Internacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la CIRADR, organizada por la FAO en Brasil, en marzo del dos mil seis (2006)*», señaló el Director General de la FAO, Graziano da Silva, en la sesión donde se aprobaron las Directrices. Cabe mencionar que aquella fue la primera vez que la comunidad internacional se reunía en treinta años para debatir estos temas.

Una de las importantes decisiones tomadas en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) fue *«apoyar un enfoque participativo basado en los derechos económicos sociales y culturales, así como en una buena gestión pública de la tierra, el agua, bosques y demás recursos naturales dentro del contexto jurídico nacional, centrándose en el desarrollo sostenible y en la superación de la desigualdades, a fin de erradicar la pobreza y el hambre»*.

Igualmente, es necesario recordar lo que señaló el Director General en la misma ocasión, que: *«también es innovador que se haya debatido la cuestión de la tierra desde la óptica de la gobernanza y no de reivindicaciones de los movimientos sociales».*

En cuanto a su estructura, el libro se divide en tres partes.

La Parte Primera se refiere al contexto en que se elaboran las Directrices y abarca aquellos aspectos sustantivos que explican las razones por las cuales surgen los problemas que ellas abordan. Comienza por entregar antecedentes sobre modificaciones recientes en el ámbito de la tenencia de los recursos naturales, que tienen una directa incidencia en la seguridad alimentaria (niveles de concentración y extranjerización, otros usos de los recursos, etc.). Luego, hace referencia a un conjunto de hechos relacionados con el contexto económico, social y político. Este conjunto de hechos constituyen iniciativas que tienen su origen al interior del Sistema de Naciones Unidas y/o en algunos países de Europa, lo que da cuenta de la preocupación de la FAO y de otras agencias por enfrentar el tema de la tenencia de la tierra, ya no desde una perspectiva tradicional.

Después se relata el amplio proceso participativo que caracterizó la elaboración de las Directrices, que va desde las primeras consultas en 2009 hasta su aprobación en 2012.

La Parte Segunda comienza con el contenido de las Directrices, poniendo especial énfasis en lo que se considera el punto central. En lugar de un listado de alternativas para enfrentar determinadas situaciones, propone un conjunto de temas a ser abordados cuando se trata sobre la tenencia responsable de los recursos naturales, la participación de todos los actores directamente involucrados, los mecanismos de diálogo y negociación, y la necesidad de tomar en cuenta un conjunto de principios que deben orientar la discusión.

Posteriormente, el libro se centra en propuestas metodológicas presentando algunos ejemplos de aplicación de las Directrices, donde se describen los instrumentos y programas de la FAO, específicamente aquellos anteriores al año 2012, que contienen en su esencia elementos que se despliegan en las DVGT. Se trata de identificar aquellos programas e instrumentos que podrían ser eficientes para la aplicación de las Directrices.

En cuanto a las experiencias nacionales, se presentan intentos de aplicación de DV en tres países (Colombia, Chile y Guatemala), donde se puede observar una amplia variedad de situaciones. Sin lugar a dudas, Guatemala es el caso donde se ha logrado un mayor avance en la implementación de la DVGT. Varios factores explican lo anterior. El primero, es que la iniciativa por solicitar la misión de asistencia técnica a la FAO para la aplicación de las DVGT, tiene su origen en el propio Gobierno de Guatemala. Le interesaba que la legislación agraria que se elaboraba el año 2013 estuviera en línea con el contenido de las DVGT. Este hecho le ha asegurado una continuidad al programa de colaboración que ha desarrollado RLC en este país.

En el caso de Colombia el trabajo de implementación de las DVGT se ha asociado a las negociaciones de los Procesos de Paz que se desarrollan en el país. El comienzo de los programas de trabajo

se ha visto dilatado debido a dificultades presentadas en la continuidad de las negociaciones con los funcionarios de gobierno. En este marco se ha comenzado un trabajo de capacitación en el tema de las DVGT en una amplia diversidad de actores.

Finalmente, en el caso de Chile, se ha buscado la implementación de las DVGT en el sector donde los conflictos por la tenencia de la tierra alcanzan el máximo grado, entre las comunidades originarias mapuche y los grandes consorcios forestales. Se ha aprovechado el fuerte liderazgo del Intendente Regional de La Araucanía para la realización inicial de mesas de diálogo a nivel local, con el objeto de probar la pertinencia que puedan tener las DVGT en esta coyuntura.

El libro termina con la Tercera Parte, que lleva por título «Algunas reflexiones», donde se hace un análisis de los principales argumentos que se han desarrollado en las partes precedentes. No se trata de conclusiones, pues son temas que se encuentran en pleno proceso de comprensión y, por lo tanto no ofrecen resultados definitivos.

Finalmente, señalar que lo principal de este trabajo es de autoría colectiva; parte de los textos tienen autores específicos distintos del editor.

PARTE PRIMERA

El Contexto

El presente capítulo describe los antecedentes que explican la necesidad de abordar el tema de la tenencia de los recursos naturales, contexto fundamental para entender la génesis de las Directrices Voluntarias.

Este contexto debe ser entendido desde dos perspectivas. La primera aborda los procesos reales que explicarían su surgimiento, sobre lo cual es indispensable reconocer: (1) los procesos de concentración de los recursos; (2) el contexto sociopolítico-cultural de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI; y (3) otros cambios, como los que han ocurrido en la FAO y el actual significado de la tenencia de la tierra.

La segunda perspectiva apunta a la consideración de aquellos procesos formales que dan origen a las Directrices Voluntarias, que describen su institucionalidad y el enfoque participativo que caracterizó su elaboración.

I. EL ORIGEN DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS: PROCESOS REALES

1. Procesos de concentración de los recursos

Cuando se hace referencia a los «procesos reales» que explican las razones por las cuales surgen las DVG, es necesario identificar cuáles eran las situaciones urgentes de ser enfrentadas, entre las que se destaca el proceso de concentración y extranjerización de la tierra.

1.1. Concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe (Estudio en 17 países)

En un estudio realizado en 17 países de América Latina y el Caribe¹, se constata que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos han aumentado en forma notable con respecto a la realidad que se observaba en el siglo pasado.

Los antecedentes que se presentan en este estudio corresponden a la realidad observada hace cinco años. Si bien es cierto que las tendencias básicas que se presentan tienen plena vigencia, su dinámica es de una fuerza que hace necesaria una permanente actualización. Así, por ejemplo, el proceso de extranjerización de la tierra pasa a tener nuevas modalidades, en la medida que diferentes países adoptan legislaciones que tienden a limitar dicho proceso. El tema del papel que juegan los fondos de inversión en la compra de tierras, asume un rol bastante más importante que el que se observaba hace cinco años. Sin embargo, las tendencias básicas señaladas se mantienen.

¹ **Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización**, FAO, Santiago, 2012, y **Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe**, Santiago, 2013.

1.2. Las dimensiones de la concentración: tipología

Existe en la Región, cinco tipos de concentración, según se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1: Tipología

Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Concentración y Extranjerización Muy Alta	Concentración y Extranjerización Alta	Concentración y Extranjerización Media Alta	Concentración y Extranjerización Media	Concentración y Extranjerización Baja
Países grandes: Argentina y Brasil	México, Chile, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay	Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú	Países de Centro América: Costa Rica, Guatemala y Panamá	Caribe Anglófono: Guyana, Trinidad y Tobago

Fuente: Elaboración propia.

Para el propósito de nuestra argumentación, se plantean solo dos comentarios.

En primer lugar, hay que afirmar que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se observa en la actualidad, ha aumentado con respecto a la realidad que se advertía en la década de los años 60, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la Región. Además, estos procesos, no tienen la forma de enclave que tuvieron en el pasado, de no tener relaciones con el entorno sino que, al contrario, formalmente realizan actividades para integrarse en los niveles locales, regionales y nacionales donde se encuentran ubicados.

En segundo lugar, es interesante señalar la nueva forma en la que se van materializando estos fenómenos que parecen transformarse y adecuarse a los nuevos contextos y épocas. Para analizarlos se torna necesario abrir la óptica del análisis. Por ejemplo, los países protagonistas de *Land Grabbing* en África, buscan ahora arreglos contractuales en los que no se hacen de la propiedad de la tierra, sino de sus productos; por otro lado, buscan destinos con experiencias de producción existentes que pueden satisfacer sus demandas sin grandes cambios en la cultura productiva. Desde la visión de la propiedad de la tierra nacional como valor central, esto podría parecer más aceptable, pero, por otro lado: ¿es verdaderamente menos preocupante para la seguridad alimentaria com-

prometer el producto de la tierra? Otro ejemplo de fenómenos es la constitución de grandes operaciones agrícolas mediante concentración de la tenencia temporaria de la tierra (arrendamiento y contratos), no de la propiedad.

1.3. Tipos de inversores

En la actualidad, diversos tipos de inversores participan activamente en la compra de grandes extensiones de tierras. Varios de ellos son nuevos y los casos de los inversores de tierras que han sido tradicionales en la región presentan interesantes novedades.

i. Presencia de «Estados inversionistas»

El fenómeno de la presencia de los «Estados inversionistas» se encuentra en sus fases iniciales y restringidas solo a los grandes países de la Región. Conviene recordar que la definición más ortodoxa considera: *transacciones de extensiones considerables de tierras; participación de un gobierno distinto al del país donde se efectúa la transacción; y destino de la transacción-producción de alimentos de consumo masivo.*

Se encontraron negociaciones en curso en cuatro casos donde intervenían: Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar. En Brasil se encontraron antecedentes sobre transacciones donde participan, también, entidades de Arabia Saudita y China, además de una empresa de Corea del Sur.

La definición estricta sobre este fenómeno, en los términos planteados, da cuenta de un fenómeno importante, aunque incipiente. Se expresa en diversos niveles de formalización y se encuentra presente en dos de los países más grandes de América Latina: Argentina y Brasil.

En Argentina se identificaron varias negociaciones para arreglos contractuales que no involucraban la compra y, por lo tanto, no se enmarcarían estrictamente dentro de esta definición del fenómeno. En este mismo período, Argentina aprobó una Ley que limita el acceso a los extranjeros a la propiedad rural en el país².

ii. Fondos de inversión

La alta rentabilidad de algunos cultivos, especialmente los «flexi» ha llevado a que diversos fondos de inversión inviertan en la compra de tierras en la Región. Dentro de los compradores de tierras a gran escala se encuentran los Fondos de Inversión, con fondos de ahorristas privados, así como Fondos de Inversión Institucionales, como pueden ser Fondos de Pensiones de Profesores (de Estados Unidos y de Canadá) o Fondos de Pensiones más genéricos (de Suecia).

² <http://www.nidera.com.ar/Nidera/compania.aspx?mnu=companiaMnuNidera>.
<http://www.iprofesional.com/notas/183392-A-travs-de-Nidera-China-desembarca-en-el-negocio-del-agro-argentino>.

iii. Inversionistas de la región

Una característica interesante de resaltar en el proceso de concentración y de extranjerización, que son más bien propias de América Latina y el Caribe, son varias vías a través de las cuales se observa una «porosidad» en la expansión de la tenencia de la tierra y de otras inversiones dentro de los países de la Región, al margen de las fronteras de los países.

Se han identificado tres vías de expansión intrarregional, de acuerdo a los tipos de recursos que son movilizadas.

a) Empresas translatinas

Por un lado, se encuentra la empresa Forestal Arauco (CELCO), empresa formada por el Estado chileno a fines de los años 60, con más de 40 años de trayectoria y comprada por un empresario como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), uno de los 3 grupos económicos más grandes del país, sociedad anónima de capitales nacionales.

Cuadro N° 2: Superficie de tierras y plantaciones de CELCO

País	Superficies Tierra	Superficies Plantadas
Chile	1.115.237	736.637
Argentina	263.394	130.101
Brasil	145.109	74.667
Uruguay	135.011	78.234
Total	1.658.751	1.019.639

Fuente: Memoria CELCO 2012.

Por su parte, el otro grupo forestal chileno, empresas CMPC, fue creado en Chile por una familia tradicional hace 90 años, que aún lo mantiene bajo su control.

Cuadro N°3: Superficie de tierras y plantaciones de MININCO

País	Superficies Tierra	Superficies Plantadas
Chile	730.335	504.406
Argentina	94.283	62.821
Brasil	213.104	112.689
Total	1.037.722	679.916

Fuente: Memoria CMPC 2012.

b) Vía combinación de propiedad y arrendamiento de tierras³

En Argentina se denomina «pool de siembra» a un sistema de producción agropecuaria que se caracteriza por el rol fundamental que juega el capital financiero y la organización de un sistema empresarial transitorio. Este asume el control de la producción agropecuaria mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra en el país de origen y en países vecinos, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Al finalizar la cosecha y realizarse el producto, las ganancias son distribuidas entre el «pool» que realiza la siembra y el propietario de la tierra.

En la expansión de este tipo de inversiones se puede ver cómo los arreglos, originalmente basados en el funcionamiento de redes de productores, van siendo ampliados con la integración financiera y comercial nacional e internacional, unidas a la compra y arrendamiento de tierra en países limítrofes como Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

A continuación se presentan algunos ejemplos que sirven para dimensionar la magnitud de superficie que controlan, la rapidez con que ha operado su expansión, y la forma en que se expanden, donde las fronteras de los Estado-nación no llega a ser un obstáculo.

Ejemplo N° 1: MSU: Empresa familiar con actividades en el campo desde 1860. Llegó a tener 15.000 ha propias y 6.500 cabezas de ganado, hasta que en 1985 se organiza como «pool de siembra». Desde entonces, se dedica al arrendamiento y siembra de tierras en Argentina (20.000 ha propias, 140.000 ha arrendadas), Uruguay (25.000 arrendadas), Paraguay (10.000 ha arrendadas) y Brasil (comenzaron con 5.000 ha). Cuenta con 1.000 contratistas y un personal técnico estable de 260 personas.

Ejemplo N° 2: GROBO: Empresa familiar con larga tradición en la agricultura. En los años 90 fue pionera en el modelo de «pooles de siembras» y llegaron a cultivar 250.000 ha: en Argentina (90.000 ha), Paraguay (16.000 ha), Uruguay (89.000 ha) y Brasil (55.000 ha). La empresa no solo administra la producción agrícola (básicamente trigo y soja), sino que provee de insumos, maneja granos y ofrece servicios logísticos. Primero se expandieron con soja a Uruguay, luego a Paraguay y después a Brasil.

Ejemplo N° 3: EL TEJAR: surgió en 1987 como una asociación de productores vinculados con la ganadería en la Cuenca del Salado. Actualmente, cuentan con 1,1 millón de hectáreas entre campos arrendados y propios. Siembran soja, trigo, maíz, cebada, arroz y girasol en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay. Recientemente han ingresado a Colombia

³ Cabe recordar lo ya señalado en páginas anteriores que la realidad que se describe era la vigente al año 2010, que ha tenido modificaciones importantes. Sobre últimas modificaciones que han experimentado los «pooles», Ver: Carla Gras y Valeria Hernández (coordinadoras). **El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización.** Editorial Biblos, Buenos Aires, 2013, pp. 365, especialmente los trabajos de Hernández, Fossa Riglos y Muzzi.

y hacen ganadería en Argentina y Uruguay. Los ingresos de la compañía se generan por partes iguales en Argentina y las que se realizan en el extranjero.

Ejemplo N° 4: CRESUD: Empresa formada en 1936 como subsidiaria de una empresa financiera de Bélgica. Durante los años 90, George Soros fue uno de sus principales accionistas, retirándose en el año 2000. Sus acciones se cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y de Nueva York. Produce cereales y oleaginosas (trigo, maíz, soja y girasol) y producción de ganado vacuno, producción de leche, adquisición y venta de tierras. Controla más de 900.000 ha en Argentina, Brasil (Brasil Agro), Paraguay y Bolivia.

Los «pooles de siembras» constituyen relaciones novedosas para combinar tierra, capital y recursos humanos; arrendamiento (u otros arreglos contractuales de acceso a la tierra) y/o propiedad aportada en fideicomisos donde se puede observar: (i) un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna; (ii) un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos; y (iii) un complejo sistema computacional y personal especializado en la selección de campos, producción, gestión y comercialización.

Estas combinaciones permiten alcanzar los tamaños demandados para optimizar el nuevo paquete tecnológico, especialmente basados en el arrendamiento u otras formas de contratación de tierras, combinadas o no con la propiedad. Asimismo, permite la utilización de parcelas que, sin la combinación con otras, no serían rentables debido a las nuevas demandas de inversión por hectárea. A la vez, frente a las situaciones de desplazamiento, el sistema permitió a una parte de los pequeños y medianos propietarios mantener la propiedad de sus campos como rentistas.

La gran escala no es una característica necesaria de los «pooles de siembra», pero los nuevos paquetes tecnológicos intensivos en capital, las ventajas para obtener mejores precios en insumos, comercialización y financiamiento, la capacidad para diversificar el riesgo climático, entre otros factores, favorecieron el crecimiento de grandes empresas agropecuarias. En este sentido, no todas las grandes empresas son «pooles de siembra», ya que hay empresas familiares, comercializadores y empresas proveedoras de insumos que también se consolidaron entre los más grandes productores del mercado y no siempre funcionan mediante la organización ni los arreglos financieros descritos. Si bien es así, la gran mayoría funciona con arreglos que parcialmente se asemejan a las combinaciones de los «pooles de siembra». Se puede hablar de una agricultura por contrato, que excede la contratación o arrendamiento de tierras. Estos productores forman parte de redes en las que a través de asociaciones estables entre partes de un mismo eslabón y de distintos eslabones de la cadena de valor, se benefician alcanzando mayores escalas, menores costos en general de transacción y mayor poder de mercado, siendo la capacidad de gestión, coordinación y negociación una característica distintiva de su competitividad, más allá de las capacidades técnicas y tecnológicas de producción.

Estas empresas, dedicadas a cereales, granos y a veces a la ganadería, que se han expandido arrendando más que a través de la compra de tierra, y que a medida que crecieron concentraron su

capital, aumentaron las compras en el país y se expandieron comprando o arrendando tierras en países vecinos.

c) Vía expansión vecinal: Brasil en Paraguay y Bolivia

La tercera vía es la expansión de la actividad empresarial acompañada por la migración de los empresarios a los países vecinos. Esta es la realidad que se observa en los empresarios agrícolas de Brasil, que migran de manera significativa a Paraguay y Bolivia.

Paraguay

«Brasiguayos» llaman en Paraguay a los agricultores brasileños y sus descendientes que, desde fines de la década del 60, se encuentran localizados en la Región Oriental en los departamentos de: Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y Caaguazú, que comparten frontera con los Estados brasileños de: Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul.

Desde ese momento y hasta fines de la década del 90, se verificó una segunda fase. En esos años el proceso consistió en la difusión de la mediana y gran empresa agropecuaria. Además de los rubros agrícolas, comenzó simultáneamente a recurrirse a la producción del ganado bovino.

Una tercera fase comenzó desde los primeros años de la década pasada, y que, por un lado, se manifestó en la mayor difusión de la gran empresa agropecuaria, tanto en los departamentos fronterizos como en otros localizados en áreas más al interior de la Región Oriental (departamentos de San Pedro y Caazapá). Por otro lado, la nueva modalidad de inserción del gran empresario brasileño consistió en la compra de grandes extensiones de tierra en la Región Occidental (Chaco), en el departamento de Alto Paraguay, fronterizo con Bolivia y Brasil, dedicadas exclusivamente a la producción ganadera. Uno de los incentivos, para la localización de estas inversiones, ha sido el bajo precio de la tierra.

Bolivia

Brasil y Bolivia comparten dos mil kilómetros de frontera común, de las cuales la mitad se encuentra en el departamento de Santa Cruz. Se pueden distinguir tres etapas en la expansión de los agricultores desde Brasil.

La primera etapa de inmigración brasileña tuvo lugar durante los años 80 y fue relativamente reducida si se le compara con las que se desarrollan más adelante. Desde entonces, se comenzó a experimentar con la soya y otras oleaginosas en tierras alquiladas o en asociación con algunos productores bolivianos.

La segunda etapa de inmigración brasileña va desde el año 1993, aproximadamente, hasta el año 1999 en la región del este de Santa Cruz. Sin embargo, a los pocos años del inicio de esta migración se produjeron tres años continuos de condiciones climáticas adversas que hicieron

que muchos inversionistas nacionales y extranjeros abandonaran el negocio. Muchos empresarios bolivianos para servir sus créditos vendieron muy baratas sus tierras, situación que fue aprovechada por los extranjeros con mayor disponibilidad de capital propio. Los brasileños exitosos que se quedaron en Santa Cruz, y los que llegaron poco después, accedieron gradualmente a las mejores tierras hasta controlar la mayor superficie destinada al negocio sojero.

La tercera etapa comenzó en el año 2005, con una nueva oleada de inversionistas, pero esta vez, además, en busca de tierras de uso ganadero. El cultivo de la soja en Bolivia no se habría desarrollado a los niveles actuales, sin la presencia de agricultores inversionistas brasileños y de otros extranjeros que compraron tierras en Santa Cruz y trajeron recursos, conocimientos y tecnología. Se encontraron con un margen de utilidades significativamente mayor que el que obtenían en Brasil por el bajo precio de la tierra, del dólar como moneda de transacción corriente y de libre convertibilidad, los casi inexistentes impuestos que se pagaban y el subsidio del 50% del precio del diésel. Además, estos empresarios se incorporaron a los círculos de la clase media cruceña, no solamente las organizaciones corporativas, sino, también, en los ámbitos sociales.

iv. Tradicionales, pero con novedades

Finalmente, siempre existieron sectores que concentraron tierras en la región, los empresarios agrícolas nacionales y las empresas transnacionales.

a) Inversionistas nacionales

También han existido desde siempre, pero antes eran básicamente especializados y se les conocía con diferentes denominaciones tales como: latifundistas, hacendados, burguesía agraria o empresarios agrícolas. Lo novedoso: los actuales inversionistas nacionales en el campo, tienen intereses en una amplia cartera diversificada que incluye las finanzas, el comercio, la industria, los servicios y las inversiones en la agricultura.

b) Empresas transnacionales

Siempre han existido en la región y han estado vinculadas a las frutas (DOLE, Chiquita Brand, etc.), a lácteos (NESTLE y otras), a actividades forestales (STORE-ENSO), etc. Lo nuevo, es que ahora no son los únicos inversores foráneos ni menos pueden ser considerados como los más importantes. En la actualidad, su presencia es una categoría más dentro de los grandes inversores en la región⁴.

1.4. Los productos / actividades concentrados

De acuerdo al uso de la tierra, los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran pueden ser destinados a los siguientes fines:

⁴ <http://www.grain.org/article/entries/4636-quienes-estan-detras-del-acaparamiento-de-tierras>.

i. Alimentos de consumo básico

Los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica desde 2007 por distintas razones: el crecimiento de los biocombustibles, los problemas climáticos en años anteriores, la reducción en los inventarios, y un aumento en la demanda de algunos países emergentes.

ii. Biocombustibles

Se trata de cultivos que son insumos sustitutivos de energía fósil. Su demanda y precio depende en gran medida de las políticas públicas que ciertos Estados han establecido como obligatorias, la inclusión de un porcentaje de estos productos en el combustible.

Antes de seguir hay que registrar la existencia de «cultivos comodín»⁵, o sea, cultivos que tienen múltiples y/o flexibles usos en la tríada: alimento-forraje-combustible. Este tipo de cultivos, que cubre la caña de azúcar, la soja, la palma africana, ha tenido un rápido crecimiento acompañado por procesos de concentración y de extranjerización.

Esto también ocurre en los sectores no alimentarios, específicamente en la producción forestal industrial y la conservación en gran escala. Esto desmiente la versión generalizada y muchas veces predominante, que vincula el actual dinamismo del mercado de tierras con el aumento en el precio de los alimentos registrado entre 2007 y 2008.

iii. Recursos forestales

Entre ellos se debe distinguir entre dos tipos de bienes de distinta naturaleza: (1) madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes; y (2) servicios ambientales, con el establecimiento de mercados de derechos de polución, créditos por carbono, que hacen posible la obtención de recursos a cambio de sembrar árboles o a través de mecanismos que hasta el momento son voluntarios, basados en las promesas de no cortar los bosques (mecanismos REDD⁶).

iv. Turismo

El desarrollo de esta actividad ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y otras áreas de interés particular, debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna y/o la posibilidad de participar en actividades de diversión que muestran una alta demanda. La propiedad de la tierra concentrada con fines turísticos coincide con regiones con clima tropical, con turismo de playa y muchas veces se encuentra en manos de inversionistas extranjeros. Los principales casos se encuentran en Centro América y el Caribe.

⁵ En inglés, "flexcrops".

⁶ Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques.

v. Recursos mineros y energéticos

Este no es un fenómeno nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo y que presionan sobre las tierras agropecuarias.

vi. Frutas, verduras y vinos

A los productos tradicionales que exportaban países de la Región, básicamente tropicales (banano, piña, azúcar), se han agregado rubros que se han denominado como «no tradicionales», que consisten en la producción de rubros que son propios del clima templado y que tienen demanda de contra estación climática en el hemisferio norte.

vii. Conservación

Existen inversiones en tierras con un objetivo declarado de su «conservación». Cabe puntualizar que junto con registrar la declaración formal y específica que se hace sobre el particular: **la conservación de los recursos**, ello no se puede asimilar automáticamente a una actividad de filantropía. Habría que indagar en su posible conexión con negocios medioambientales presentes (por ejemplo, mercado de bonos de carbono) y futuros (por ejemplo, el tema de la escasez planetaria de agua dulce). Se trata de concentración de la propiedad de la tierra, que no se destina a la producción silvoagropecuaria y que se ubica en la Patagonia de América del Sur.

En resumen, los procesos de concentración y extranjerización de la tierra y la integración de las cadenas de valor, tienen un impacto en la seguridad alimentaria y este es un factor que se encuentra en la base de la preocupación en la elaboración de las DVGTS.

Estos procesos son, a su vez, una expresión de fenómenos más amplios que se observan a nivel global y que tienen que ver con la persistencia e incluso el incremento de la desigualdad y la necesidad de superarla.

2. Contexto sociopolítico cultural: fines siglo XX y comienzos del siglo XXI

Hasta ahora se han mencionado fenómenos vinculados al ámbito de los recursos naturales y de la alimentación y se han reseñado los procesos en torno a la concentración y extranjerización de la tierra, y al múltiple uso del recurso tierra con efectos evidentes sobre la seguridad alimentaria mundial.

Sin embargo, existe otro conjunto de hechos que se encuentran en el contexto y que ayudan a explicar el surgimiento de las Directrices. Ellos se refieren al surgimiento de un nuevo paradigma sociopolítico y cultural que explican el modo en que las Directrices son formuladas.

Este paradigma surge entre fines del siglo XX y comienzos del XXI, y dentro de él hay dos elementos que deben ser destacados, y que no siempre son considerados, en la medida que estas ideas fuerza tienen su origen en los países del norte. Se trata del fin de la “Guerra Fría” y la toma de conciencia de la importancia del medio ambiente.

La primera, dice relación con el impacto que tiene en el mundo progresista el término de la llamada “Guerra Fría”, que se expresa a través del ocaso de los “socialismos reales” y la crisis del socialismo, sobre el pensamiento socialdemócrata de Europa; la segunda tiene que ver con la reciente toma de conciencia de la importancia de la variable medioambiental en la definición de los modelos de desarrollo, que va más allá de las variables tradicionales como la propiedad de los medios de producción o el papel del mercado. Ambos hechos son coincidentes en el tiempo y se potencian mutuamente, para generar este “nuevo contexto sociopolítico cultural”. Este hecho es fundamental ya que se pone fin a los paradigmas excluyentes de “suma cero”.

El fin de la “Guerra Fría”, a su vez, tiene dos componentes: a) la valoración de la democracia como sistema político, y b) la superación de la desigualdad como una prioridad.

El tema de la desigualdad y la necesidad de avanzar hacia su superación, se ha vuelto un tema prioritario y ha concitado un amplio consenso. Dos publicaciones recientes nuevamente colocan el tema de la desigualdad en el centro del debate. Una, es un estudio académico, la otra, es una publicación de denuncia: ambos generaron impacto en la opinión pública y han reposicionado el tema.

Hasta la publicación del libro *El capital en el siglo XXI* de Thomas Piketty⁷, los debates intelectuales y políticos sobre la distribución de la riqueza se alimentaron de muchos prejuicios y de muy pocos hechos.

Desde la década de 1970 la desigualdad creció significativamente en los países ricos, sobre todo en los Estados Unidos, donde en la década de 2000-2010 la concentración de los ingresos recuperó –incluso rebasó ligeramente– el nivel récord de la década de 1910-1920: es pues esencial comprender bien cómo y por qué la desigualdad disminuyó la primera vez.

¿Qué se sabe en realidad de la evolución de la distribución de los ingresos y de la riqueza desde el siglo XVIII, y qué lecciones podemos sacar para el siglo XXI? Estas son las preguntas a las que da respuesta este libro de Piketty. Aun cuando, las respuestas presentadas son imperfectas e incompletas, se basan en datos históricos y comparativos mucho más extensos que todos los trabajos anteriores –abarcando tres siglos y más de veinte países–, y en un marco teórico renovado que permite comprender mejor las tendencias y los mecanismos subyacentes.

⁷ Primero publicado en Francia en 2013 y traducido al español el año 2014 por el Fondo de Cultura Económica.

El otro es la publicación de OXFAM: "Iguales. Acabemos con la Desigualdad Extrema. Es Hora de Cambiar las Reglas"⁸. Este informe muestra, a través de nuevas investigaciones y ejemplos de todo el mundo, la magnitud del problema que constituye la desigualdad económica extrema, y pone de manifiesto los diversos peligros que ésta acarrea para la población mundial. Asimismo, identifica los dos poderosos factores que han impulsado este rápido aumento de la desigualdad en tantos países: el fundamentalismo de mercado y el secuestro democrático por parte de las élites. El informe destaca algunas de las medidas concretas que pueden adoptarse para hacer frente a esta amenaza, y demuestra que el cambio es posible.

La desigualdad económica extrema se ha disparado en todo el mundo durante los últimos 30 años, convirtiéndose en uno de los mayores problemas económicos, sociales y políticos de nuestro tiempo. Las antiguas desigualdades, basadas en el género, la casta, la raza y la religión (que constituyen injusticias en sí mismas) se ven agravadas por el aumento de la desigualdad entre ricos y pobres.

Con el lanzamiento mundial de su campaña «Iguales», OXFAM se une a una corriente de opinión muy diversa que incluye a multimillonarios, líderes religiosos y directores de instituciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, así como a sindicatos, movimientos sociales, organizaciones de mujeres y millones de ciudadanos de a pie de todo el planeta. Juntos, exigen a los líderes de todo el mundo que adopten medidas para hacer frente a la desigualdad extrema antes de que sea demasiado tarde.

El otro hecho central es la toma de conciencia de la situación medioambiental y las consecuencias del cambio climático en el planeta como factor clave en la definición del nuevo paradigma. A fines del siglo XX, la evidencia del problema existente en torno al cambio climático en el mundo, se formaliza en instituciones como la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que crean el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en 1988, abierto a todos los Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM. Hoy, sabemos que la humanidad está destruyendo, a una velocidad aterradoramente rápida, los recursos y equilibrios que han permitido su desarrollo y que determinan su futuro. En diciembre de 1997, a través del Acuerdo de Kyoto, los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los gases de efecto invernadero.

La reciente Carta Encíclica *LAUDATO SI'*, del papa Francisco "Sobre el Cuidado de la Casa Común"⁹, le confiere su autoridad moral a la necesidad de actuar frente al cambio climático, y de actuar ahora. El Director General de la FAO, en un comunicado¹⁰, señaló que la encíclica afirma con claridad que el problema de la pobreza y los del medio ambiente son de hecho una sola crisis y que para enfrentarla se requiere la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y las naciones.

⁸ OXFAM Internacional, octubre de 2014.

⁹ Roma 24 de mayo, 2015.

¹⁰ Roma, 19 de junio 2015.

La importancia creciente de la variable medioambiental en la creación del nuevo contexto sociopolítico cultural que prevalece entre fines del siglo XX y comienzos del XXI, afecta a su vez de una manera muy directa el ámbito de la organización de las empresas, así como una profunda reactivación del mundo de la sociedad civil.

La situación que genera la interacción entre ambos fenómenos –valoración de la democracia y prioridad para superar la inequidad y toma de conciencia de la crisis ambiental– lleva a una profunda reorientación en las prioridades que pasan a tener las empresas del sector privado en un mundo crecientemente globalizado y en la emergencia de una sociedad civil organizada y empoderada.

En otras palabras, el contenido que abarcan las DVGT y la forma en que estas son tratadas, solo se explican por la importancia que tiene este contexto sociopolítico y cultural y que se expresan en tres ámbitos: la economía, la sociedad y el Estado.

2.1. Economía: Nueva concepción de las unidades productivas – servicios

Parece necesario explicar las razones por las cuales este tema se trata en forma extensa. La razón es que la documentación que se presenta explica los fundamentos de las modificaciones que ocurren en las unidades productivas y de servicios y que es poco conocida en la región. Más aún, existe una creencia bastante generalizada que los cambios que han ocurrido obedecen a cuestiones bastante superficiales. Para sintetizar, existe la creencia que las modificaciones de las estructuras económicas obedecen a razones de mecanismos de “lavado de imagen” de las empresas; que los cambios que se observan en la sociedad civil corresponde a las ONG “alternativas”, etc.

La verdad que estos cambios obedecen a discusiones muy profundas que se dieron en los países del Norte y ella es poco conocida en la región.

Los cambios que han ocurrido en el contexto sociopolítico están en la base de la elaboración de un nuevo paradigma para el funcionamiento de diversas entidades y de las empresas del sector privado, que se formaliza a través de la conceptualización de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

En efecto, mientras la Responsabilidad Social Corporativa busca caminos de inclusión social a través de la definición de políticas públicas, que se orientan a superar la exclusión y lograr la incorporación social, la Responsabilidad Social Empresarial busca definir estrategias para consolidar empresas que basan su éxito en la competitividad, pero tomando en consideración la ética, el respeto al medio ambiente, un clima laboral adecuado, una armónica relación con las comunidades donde se encuentran y una relación virtuosa con los proveedores y transparencia con el mercado.

El ámbito de la RSC se refiere a la forma de organizar diversas entidades, la mayoría de las cuales se encuentran en el entorno de las instituciones de gobierno, como pueden ser los municipios, las escuelas y hospitales públicos, los ministerios, etc. Así, se conocen experiencias de programas de

responsabilidad social municipal, escolar, etc., que implican incorporar los principios de funcionamiento de la responsabilidad social a este tipo de instituciones.

El tema de la Responsabilidad Social Empresarial ha alcanzado una importancia creciente en el mundo de las empresas y se extiende con rapidez al conjunto de la sociedad. Tres son las preocupaciones con las que se asocia el tema:

- La inserción de la empresa en el medio con el cual interactúa,
- La incorporación de la ética en el mundo de los negocios,
- La verificación de su implementación a través de las publicaciones de reportes que dan a conocer los alcances logrados.

El primero, significa que las empresas dejan de ser un asunto de los propietarios y que pasan a constituirse en entes públicos donde la inserción en el contexto, es fundamental.

Cabe señalar que el término Responsabilidad Social fue utilizado por primera vez por Freeman para referirse a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa. Él señala la necesidad de establecer la siguiente distinción:

Shareholder= accionista

Stakeholder= parte o grupo interesado

Estos grupos o individuos son los públicos interesados (*stakeholders*), que según Freeman deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica de negocios.

La traducción de esta palabra ha generado no pocos debates, aunque son varios los especialistas que consideran que la definición más correcta de *stakeholder* sería parte interesada (del inglés *stake*, apuesta, y *holder*, poseedor). Se puede definir como cualquier persona o entidad que es afectada o concernida por las actividades o la marcha de una organización; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, sus accionistas, las asociaciones de vecinos afectadas o ligadas, los sindicatos, las organizaciones civiles y gubernamentales que se encuentren vinculadas, etc.

El segundo, es la incorporación de la ética al mundo de los negocios, lo que quiere decir que hay que desarrollar gobiernos corporativos que funcionan sobre la base de conductas éticas, y que sus prácticas de gobiernos deben ser transparentes.

El tercero, es la condición que el funcionamiento de las empresas bajo estas bases debe ser verificable a través de instrumentos y mecanismos que sean socialmente aceptados.

Este conjunto de condiciones son las que permiten dar sustentabilidad a las empresas.

Los impulsores, en el ámbito mundial, de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), sostienen que la adopción de sus principios, y formas de reporte amplios, mejora significativamente la ventaja competitiva de la empresa y su valorización.

La RSE refleja una visión que los negocios y la sociedad son interdependientes y considera acciones voluntarias por parte de la empresa para realizar su negocio en sintonía con las preocupaciones de la sociedad, y que van más allá de la filantropía tradicional. Ello les permite enfrentar en mejores condiciones las normas regulatorias y generar un buen proceso de gobernabilidad corporativa.

También se ha transformado en un concepto clave en el mundo de la globalización y del desarrollo del libre comercio, siendo sus principios crecientemente recogidos por los organismos multilaterales.

A continuación, se presentan los documentos que expresan los fundamentos de la RSE. Ellos han sido agrupados en tres categorías:

- Los que pueden ser considerados como conceptuales y normativos (Libro Verde de la UE, Directrices de la OCDE, y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Los que contienen orientaciones más operativos (Pacto Global de Naciones Unidas y el Global Reporting Initiative GRI).
- Uno que puede ser considerado de síntesis: Global Business Standards.

Se presenta una reseña de cada uno de ellos, partiendo del supuesto que el enfoque que está en la base de las DVGT se explica por el contexto en que se expresado en este conjunto de iniciativas.

i. Documentos conceptuales

En este grupo se ubica el Libro Verde de la Unión Europea, las Directrices de OCDE para empresas multinacionales y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT.

a) Libro Verde de la Unión Europea

Destinado a fomentar un marco europeo para la RSE, fue ratificado por el Consejo Europeo en Lisboa (marzo de 2000). Los jefes de Estado y de Gobierno de la UE hicieron un llamado especial a implementar la RSE velando por mantener su objetivo central: mediante el comportamiento socialmente responsable, las empresas pueden desempeñar un papel esencial para favorecer que la UE avance hacia a su objetivo de: mayor crecimiento económico, competitividad, justicia social y desarrollo sostenido.

La RSE está también relacionada con el objetivo de la Unión de crear la «Empresa Europa», es decir, una Europa dinámica, innovadora y abierta. La RSE tiene implicaciones importantes para todos los agentes económicos y sociales, así como para las autoridades públicas, que deben tener en cuenta las prácticas socialmente responsables de las empresas en su propia acción.

A nivel internacional, a través de las políticas comerciales y cooperación para el desarrollo, la Unión Europea incide directamente en ámbitos relacionados con el comportamiento de los mercados. Por lo tanto, el enfoque europeo de la RSE debe reflejar y estar integrado en el contexto más amplio en que se inscriben diversas iniciativas internacionales.

b) Directrices de OCDE para empresas multinacionales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1960, es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y contribuir en su desarrollo y con el de los países no miembros.

Conocida como «Club de los países ricos», la OCDE agrupa a países que proporcionaban al mundo el 70% del mercado mundial y representaban el 80% del PNB mundial en 2007.

La OCDE es la sucesora de la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica), resultado del Plan Marshall y de la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia de Cooperación Económica Europea), que existió entre 1948 y 1960 y que fue liderada por el francés Robert Marjolin. Su objetivo era el establecimiento de una organización permanente encargada, en primer lugar, de garantizar la puesta en marcha de un programa de recuperación conjunta (el Plan Marshall) y, en particular, de supervisar la distribución de la ayuda.

Actualmente, la OCDE se ha constituido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analiza y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medio ambiente.

Los países miembros se comprometen a aplicar los principios de liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente.

El principal requisito para ser país miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios.

Los principales objetivos de la organización son:

- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico.
- Favorecer la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.
- Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

En 1976 la OCDE emitió directrices obligatorias para sus empresas, las que debían tener en cuenta las políticas fijadas por los países en que ejercen su actividad y tener en consideración las opiniones de los demás terceros interesados. A este respecto, las empresas debían:

- Contribuir al progreso económico, social y medioambiental con vistas a lograr un desarrollo sostenible.
- Respetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida.
- Estimular la generación de capacidades locales mediante una cooperación estrecha con la comunidad local, incluidos los sectores empresariales locales, desarrollando al mismo tiempo las actividades de la empresa en los mercados interiores y exteriores de una manera compatible con la necesidad de prácticas comerciales saludables.
- Fomentar la formación del capital humano, particularmente mediante la creación de oportunidades de empleo y el ofrecimiento de formación a los empleados.
- Abstenerse de buscar o de aceptar exenciones no contempladas en el marco legal o reglamentario relacionadas con el medio ambiente, la salud, la seguridad e higiene, el trabajo, los incentivos financieros, etc.
- Apoyar y defender correctos principios de gobierno empresarial y desarrollar y/o aplicar buenas prácticas de este.
- Desarrollar y aplicar prácticas autodisciplinarias y sistemas de gestión eficaces que promuevan una relación de confianza recíproca entre las empresas y las sociedades en las que ejercen su actividad.
- Promover el conocimiento por los empleados de las políticas empresariales y su conformidad con ellas, mediante la difusión adecuada de las mismas, incluso a través de programas de formación.

c) Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En los decenios de 1960 y 1970, las actividades de las Empresas Multinacionales (EMN) fueron objeto de grandes debates. A raíz de ello, se desplegaron esfuerzos para establecer instrumentos internacionales destinados a reglamentar la conducta de las EMN y a fijar las condiciones que han de regir las relaciones de ellas con los países huéspedes, sobre todo en el mundo en desarrollo. Las cuestiones relativas al trabajo y a la política social figuraban entre las preocupaciones suscitadas por las actividades de las EMN. La búsqueda por parte de la OIT, de orientaciones internacionales en lo concerniente a los asuntos de su incumbencia, se plasmó en la adopción, en 1977, por el Consejo de Administración, de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (Declaración EMN).

Los principios establecidos en este instrumento internacional ofrecen a las EMN, a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores, orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales. Refuerzan en sus disposiciones ciertos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, a cuyo respecto se insta a los interlocutores sociales a tenerlos presente y a ser aplicado en la medida de lo posible. La adopción en 1998 de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, hace hincapié en la importancia de los convenios fundamentales para hacer realidad los objetivos de la OIT y, en consecuencia, la Declaración EMN tiene en cuenta los objetivos de la Declaración de 1998.

ii. Documentos operativos

Junto con los documentos conceptuales y normativos que se han presentado, hay un segundo grupo de textos que ponen el acento en su efectiva aplicación, medición y verificación sobre su cumplimiento. En este plano, la intervención de organismos de las Naciones Unidas ha jugado un papel importante a través de impulsar la creación tanto del Pacto Global como del Global Reporting Initiative (GRI).

a) Pacto Global de Naciones Unidas

La idea del Pacto Global (Global Compact) es un instrumento de las Naciones Unidas (ONU) que fue lanzada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ante el Foro Económico Mundial en Davos, en enero de 1999.

Su fase operativa comenzó el año 2000, cuando el Secretario General hizo un llamado a los líderes y responsables de las compañías para que se unieran en un gran pacto, que llevara a la práctica el compromiso ampliamente compartido de sincronizar la actividad y las necesidades de las empresas, con los principios y objetivos de la acción política e institucional de las Naciones Unidas, de las organizaciones laborales y de la propia sociedad civil.

Es una iniciativa de compromiso ético, destinada a que las entidades de todos los países acojan, como parte integral de su estrategia y de sus operaciones, diez principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Su fin es promover la creación de una ciudadanía corporativa global, que permita la conciliación de los intereses y procesos de la actividad empresarial, con los valores y demandas de la sociedad civil, así como con los proyectos de la ONU, organizaciones internacionales sectoriales, sindicatos y ONG.

Cuenta con 10.000 participantes en 145 países, 7.000 de los cuales son empresas.

a.1) Los diez principios del Pacto Mundial

Los diez principios del Pacto Mundial están basados en las declaraciones y convenciones universales aplicadas en cuatro áreas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción.

Derechos humanos

Principio 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia.

Principio 2: Las empresas deben asegurarse de que sus instituciones no son cómplices de la vulneración de los derechos humanos.

Estándares laborales

Principio 3: Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Principio 4: Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

Principio 5: Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Principio 6: Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación.

Medio Ambiente

Principio 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.

Principio 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.

Principio 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Anticorrupción

Principio 10: Las empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

a.2) Marco de Derechos Humanos

El Pacto Mundial contempla un Marco de Derechos Humanos, sobre el cual se estructura una serie de elementos fundamentales, a saber:

- **Caso de Empresa Mundial:** Concienciar el concepto de derechos humanos, así como su relación con la empresa y los empleados. Desarrollar el caso empresarial según la razón de ser de la compañía. Activar la participación de altos funcionarios en el esquema del Pacto Global.
- **Estrategia:** Estudiar las acciones de la empresa en relación al tema de derechos humanos. Detectar las debilidades de la empresa en cuanto a los derechos humanos de sus empleados, así como las fallas en que esta pudiese estar incurriendo.
- **Políticas:** Detectar la aplicación de los derechos humanos en las políticas de la empresa. Establecer normativas internas en la empresa, relacionadas al cumplimiento de los derechos humanos.
- **Procesos y Procedimientos:** Incluir el tema de derechos humanos en los procesos de gestión de la empresa, mientras esta se encuentre operativa y en funcionamiento.
- **Capacitación:** Involucrar los derechos humanos como parte de la cultura empresarial y capacitar al personal de la empresa en el tema de los derechos humanos. Desarrollar actividades relacionadas a los derechos humanos que produzcan una empatía entre la empresa y su entorno.
- **Medición de Desempeño:** Medir el cumplimiento de las normativas relacionadas a los derechos humanos en la empresa a través de sus empleados.

b) Global Reporting Initiative (GRI)

Global Reporting Initiative (GRI) es una organización cuyo fin es impulsar la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones. GRI produce un completo marco para

la elaboración de Memorias de Sostenibilidad, cuyo uso está muy extendido en todo el mundo. El marco, que incluye la Guía para la elaboración de Memorias, establece los principios e indicadores que las organizaciones pueden utilizar para medir y dar a conocer su desempeño económico, ambiental y social. GRI está comprometido con la mejora continua y el incremento del uso de estas Guías, las cuales se encuentran a disposición del público de manera gratuita.

GRI es una organización sin ánimo de lucro, con múltiples grupos de interés. Fue fundada por CERES y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el año 1997 en Estados Unidos. En el año 2002, GRI trasladó sus oficinas a Ámsterdam, donde actualmente se encuentra su Secretaría. GRI cuenta con oficinas regionales (Focal Points) en Australia, Brasil, China, India y Estados Unidos, y además, cuenta con una red de más de 30.000 personas en todo el mundo.

El marco para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad ha ido avanzando en el orden de materias que ha propuesto cubrir. Así, la versión GRI 1997 ofreció una visión económica, social y medioambiental de la actividad de la empresa. Posteriormente, el GRI número 2, aprobado el año 2000, planteó Guías a nivel mundial para reportar sustentabilidad social, económica y ambiental y se informaron compromisos, políticas y estrategias. El GRI número 3, aprobado el año 2006, avanzó a resultados más que palabras, Información de resultados. Es un instrumento más simple y armónico que el Pacto Global. Finalmente, el GRI número 4, que se aprobó el año 2013, ofreció una Guía donde el instrumento logra un gran salto, pasando desde un enfoque que registraba el grado de cumplimiento, a proponer como eje central la gestión de la sostenibilidad.

La nueva Guía G4 facilita la elaboración de informes de sostenibilidad, haciéndolos más concisos, ya que se centra en los asuntos realmente relevantes, y de este modo, también, contribuye a una mayor transparencia, compromiso y confianza con los grupos de interés, generando valor. Y por otro lado, hace posible que las memorias en sí mismas puedan contribuir a mejorar la gestión de la sostenibilidad en las organizaciones.

Finalmente, entre las novedades se encuentra que el G4 incorpora «Quick Links», enlaces rápidos, a otros principios y guías como OECD y el Pacto Mundial y nuevos indicadores referentes a las áreas de la cadena de suministro, gobernanza, ética e integridad, anticorrupción, emisiones de gases de efecto invernadero y energía.

iii. Documento síntesis: Global Business Standards: Codex GBS

Esta iniciativa tiene el mérito de intentar una síntesis de la mayoría de los documentos ya reseñados y busca convertirse en un referente ampliamente aceptado, como es el CODEX, un instrumento tradicional de la FAO.

Como intento de síntesis, el trabajo resume los planteamientos, que se repiten en todos ellos, de los cinco conjuntos de pautas de conductas de empresas multinacionales:

- Principios de Negocios de Caux Round Table (CRT Principles)

- Directrices de OCDE para empresas multinacionales
- Pacto Global de Naciones Unidas
- Principios Globales de Responsabilidad Corporativa del Interfaith Center on Corporate Responsibility (ICCR)
- Global Reporting Initiative (GRI)

A partir de esta base se examinaron los Códigos de las 14 de las empresas más grandes del mundo. Las 10 primeras del Global 1.000 del Business Week (Estados Unidos y Reino Unido), de Europa continental y Asia.

También, se analizaron los requerimientos legales de Ley Sarbanes-Oxle, y otras regulaciones ampliamente reconocidas por SEC y las reglas de gobernabilidad corporativas de NYSE y Nasdaq. Finalmente, se consideró los Códigos de cinco mercados emergentes: los casos de Brasil, China, India, Nigeria y Rusia.

El conjunto de estos antecedentes fueron considerados como insumos para la elaboración del Codex GBS.

El otro elemento es asimilarlo al Codex, en razón de la legitimidad que ha logrado este instrumento, como seguridad de protección de la salud, se busca la analogía de seguridad de cumplimiento de los principios de la responsabilidad social empresarial.

Codex Alimentarius, en latín significa «código» y «alimento», simplemente traducido, significa «código alimentario». La Comisión del Codex Alimentarius tiene su sede en Roma. Se trata de un organismo creado por la FAO y la OMS. Coordina los aportes de más de 160 países para elaborar y aprobar las normas que integran el Código Alimentario Internacional. Se le conoce como Codex, y se creó en 1963 para proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio mundial de alimentos. Con más de 200 normas ya aprobadas por los países miembros en todo el mundo, el Código sigue creciendo con las nuevas normas que se debaten y aprueban cada año.

Las normas del Codex son un punto de referencia mundial para el comercio internacional de alimentos. Muchos países insisten en el cumplimiento de las normas del Codex para sus importaciones. No cumplir con las normas pertinentes del Codex podría agregar costos significativos a la producción. Las normas del Codex también están vinculadas a los acuerdos de la OMS y al menos dos de estos acuerdos exigen a los países miembros armonizar sus normas nacionales con las normas internacionales, siempre que sea posible.

Muchos países en desarrollo también se basan en el Codex porque no tienen los recursos para desarrollar los sistemas de inocuidad de los alimentos. Así que si va a exportar a los países en desarrollo, el cumplimiento del Codex es una decisión de negocios inteligente.

En definitiva, se busca que esta norma de conducta empresarial alcance el nivel que ha logrado el Codex.

Con todos estos antecedentes se llega la definición de los Estándares Global de Negocios, que resume las pautas de conductas aceptadas por empresas de todo el mundo.

Se trata de ocho principios básicos:

Principio Fiduciario

Actuar como una persona de confianza para la empresa y los inversionistas. Ejecutar los negocios de la empresa con lealtad y diligencia y con grado de sinceridad que se espera de un fideicomisario (confianza).

Principio de Propiedad

Respetar la propiedad y los derechos de los propietarios.

Abstenerse del robo y la malversación, evitar el despilfarro y salvaguardar la propiedad que se ha confiado.

Principio de Confiabilidad

Cumplir con los compromisos. Ser fiel a su palabra y cumplir promesas, acuerdos y otros compromisos voluntarios, sean o no parte de contratos legalmente exigibles.

Principio de Transparencia

Hacer negocios en forma honesta y veraz. Abstenerse de prácticas y actos engañosos, mantener registros precisos y revelar oportunamente información importante, respetando obligaciones de confidencialidad y privacidad.

Principio de Dignidad

Respetar la dignidad de todas las personas. Proteger la salud, seguridad, privacidad y derechos humanos, abstenerse de la coerción y adoptar prácticas que promuevan el desarrollo humano en el trabajo, el mercado y la comunidad.

Principio de Equidad

Entablar una competencia libre y equitativa, tratar a todas las partes en forma imparcial y justa, y practicar la no discriminación en la contratación y el empleo.

Principio de Ciudadanía

Actuar como ciudadanos responsables de la comunidad. Respetar la ley, proteger los bienes públicos, cooperar con las autoridades públicas, no involucrarse indebidamente en la política y el gobierno, y contribuir al mejoramiento de la comunidad.

Principio de Responsividad

Colaborar con quienes puedan tener inquietudes y derechos legítimos con respecto a las actividades de la empresa y responder a las necesidades del público, al tiempo que reconoce el papel y la jurisdicción del gobierno en proteger el interés público.

En resumen, esta creciente preocupación por la reorganización de las empresas privadas y del conjunto de las instituciones a través de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y Corporativa (RSC) se encuentran en el contexto que explican el clima favorable para la elaboración de las DVG. T.

2.2. Sociedad: Emergencia de la sociedad civil

El fenómeno recién analizado tiene también su propia expresión en el ámbito de un creciente empoderamiento de la sociedad civil. En efecto la mayor participación ciudadana, más allá de los partidos políticos, sino a través de una diversidad de asociaciones, marcan una nueva situación, particularmente en los países del Norte.

Nuevamente parece necesario explicar la razón de hacer un análisis pormenorizado de este tema. En nuestros países se tiende a identificar a la sociedad civil con las agrupaciones que representan las posiciones de las ONG que son identificadas como grupos relativamente marginales y alternativos.

Marginales, por su escasa capacidad de participar en las instancias donde se toman las decisiones importantes; alternativos, ya que se visualizan como discrepantes del modelo de desarrollo vigente, con capacidad de presentar posiciones disidentes, pero fundamentalmente desde el punto de vista simbólico. Al contrario, las organizaciones de la sociedad civil en los países del Norte forman parte de la estructura de poder.

Hasta mediados del siglo pasado, la participación ciudadana era relativamente restringida y operaba básicamente a través de los partidos políticos y las organizaciones sindicales y corporativas. Todas ellas fueron perdiendo importancia, mientras se observa una emergencia, primero en los países del Norte, luego en todo el mundo, nuevas formas de participación ciudadana, más allá de estas organizaciones tradicionales a través de organismos de la sociedad civil que incluye a una diversidad de asociaciones:

- Vecinales, de consumidores, de ambientalistas, etc.
- Demográficas a través de grupos por estructura etaria, de género
- Todos los cuales ponen especial énfasis en inclusión universal/no segmentación.

Hay una animada discusión conceptual sobre las características que tienen estas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), También denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Sin entrar en la discusión, digamos que son organizaciones que no comparten las características del Estado ni la lógica del mercado. Sin embargo, han adquirido una fuerza tal, que han llegado a marcar una nueva situación, particularmente en los países del norte, donde tienen una capacidad de presión que ejercen sobre los Estados y sobre las empresas a través de su intervención en los mercados.

El término sociedad civil, como concepto, no resulta fácil de definir, pero designa a la diversidad de personas que, en su condición de ciudadanos y generalmente de manera colectiva, actúan para tomar decisiones en el ámbito público, que consideran a todo individuo que se encuentra fuera de las estructuras estatales y del mercado. La razón de lo discutible del tema radica en que la esencia de la definición no es la descripción de una afirmación sobre su contenido, sino que no se puede identificar ni con el Estado ni con el mercado.

El Banco Mundial adoptó la siguiente definición: «el término sociedad civil se refiere a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones».

Por lo tanto, lo que define a la sociedad civil es que se trata de organizaciones que no tienen fines lucrativos, con independencia de los Estados y de los partidos políticos y que se encuentra representada por una fuerte diversidad. Como una manera de evitar la discusión conceptual que existe sobre estos temas, y que no vienen al caso, cuando se mencionan las características de estas entidades y sobre quienes forman la sociedad civil, se utilizan los antecedentes que provienen de la fuente antes citada.

Las principales características de las organizaciones que componen la sociedad civil son:

No tienen fines lucrativos

Esta característica es fundamental para diferenciarla del ámbito del mercado. Lo esencial es que las organizaciones no tienen como finalidad perseguir el lucro, como lo pueden tener las empresas privadas, pero ello no significa que se encuentren al margen del mercado. Muchas de ellas, como las ONG, compiten en el mercado de la prestación de servicios y tienen personal remunerado, pero teóricamente no tienen excedentes ni reparten utilidades.

Son independientes del Estado y de los partidos políticos

Otra característica de la sociedad civil es su independencia del Estado, lo que no significa su confrontación permanente o su identificación como él. Simplemente implica que se mueve y se debe mover en el ámbito civil, concebido este como lo no estatal, en el cual actúa obedeciendo a una lógica que es sustancialmente diferente a la del Estado aunque exista coincidencia en torno a temas, aspiraciones o preocupaciones. La diferencia es similar a la diferencia entre gobernantes y gobernados, pero va más allá al referirse a que las personas que ocupan el Estado tienen poder político para tomar decisiones, y las personas que pertenecen a las diferentes organizaciones sociales tienen únicamente el poder de influir en la toma de esas decisiones, poder que hasta ahora ha sido poco ejercido.

Los partidos políticos ocupan una posición intermedia entre el Estado y la sociedad civil; tienen un pie puesto en aquel y otro puesto en esta; no son parte del Estado, pero aspiran a ser parte del mismo, razón por la cual poseen una lógica diferente a la de la sociedad civil y a la de las personas que integran el aparato del Estado. De ahí que, aunque se identifiquen con la sociedad civil en algunas cuestiones puntuales, se distancian de ella en asuntos que son más fundamentales. Con los partidos políticos, al igual que con el Estado, existen posibilidades de coincidencia, asociaciones específicas y trabajo conjunto, pero no existe ni puede existir una total identificación.

Cuentan con una amplia diversidad

Dentro de la sociedad civil entran todas las organizaciones sociales que pueden surgir alrededor de temas tan diversos como la economía, la cultura, las reivindicaciones sociales, la religión, el deporte, la producción, el conocimiento, etc. La fortaleza de la sociedad civil está en su diversidad; todo intento por homogeneizarla, encasillarla o limitarla, atenta contra su propia naturaleza.

La conciencia ciudadana es la que motiva a la sociedad civil a moverse, a asumir lo público como propio, a exigir respeto al Estado y a los partidos políticos, a vigilar y controlar el desempeño público y a exigirle cuentas a los funcionarios. Lo anterior se relaciona con la necesidad de realizar cambios culturales sustanciales en todos los ámbitos, particularmente en el político, es decir, la necesidad de cambiar los valores, creencias y actitudes ante lo estatal, ante lo público, ante la relación Estado-sociedad civil y ante la relación Estado-partidos políticos, lo cual supone la erradicación de percepciones ideológicas que los identificaban en el pasado autoritario como enemigos irreconciliables, ante lo cual no había siquiera la posibilidad de diálogo.

A continuación se ofrece un desglose del tipo de entidades que forman parte de la sociedad civil.

Los viejos y nuevos actores sociales

Aquí entran los llamados viejos y nuevos actores sociales, su distinción cronológica se refiere al momento histórico en que aparecen como actores del escenario público más que al momento en que surgen como grupos, clases o sectores. Los viejos actores, por ejemplo, incluyen a los obreros,

empresarios, campesinos, maestros, estudiantes, cooperativistas y pobladores; en cambio, los nuevos actores incluyen a las mujeres, jóvenes, ecologistas, etnias, periodistas, vecinos, tercera edad, amas de casa, familiares de desaparecidos, académicos, deportistas, etc. En este segmento de la sociedad civil entran todos los grupos sociales que se unen de manera coyuntural o permanente para luchar por sus derechos o por los intereses nacionales, siempre y cuando mantengan las características señaladas anteriormente.

Las ONG

Aquí se agrupan todas las organizaciones no gubernamentales que trabajan temas tan diversos como los derechos humanos, desarrollo rural, derechos de grupos vulnerables, cultura política, ciudadanía, crédito agrícola, medicina alternativa, asistencia técnica, capacitación, educación, alfabetización, etc. Estas organizaciones trabajan con asistencia externa e impulsan acciones alternativas, complementarias o sustitutas de la acción estatal, lo que les permite mantener su independencia del Estado.

Las Iglesias

Las entidades dependientes de las Iglesias, que realizan acción social en el medio rural a través de fundaciones, también forman parte de la sociedad civil.

La sociedad civil se concibe como el espacio de vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información alcanzando objetivos comunes.

La importancia que ha adquirido la sociedad civil como expresión organizada con capacidad de poder es notable. De acuerdo a datos del Banco Mundial, «El tamaño, el alcance y la capacidad de la sociedad civil en todo el mundo crecieron de manera espectacular durante el pasado decenio, gracias al proceso de globalización y el florecimiento de la democracia, las telecomunicaciones y la integración económica». Según el Anuario de Organizaciones Internacionales, el número de organizaciones no gubernamentales (ONG) aumentó de 6.000 en 1990 a más de 50.000 en 2006. Las organizaciones de la sociedad civil también han ganado protagonismo como actores de la asistencia para el desarrollo mundial: la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) informó que, desde 2006, las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron con aproximadamente US\$15.000 millones en asistencia internacional.

Las organizaciones de la sociedad civil también se han convertido en importantes canales de prestación de servicios sociales y de ejecución de otros programas para el desarrollo, como complemento de la acción gubernamental, especialmente en regiones donde la presencia del Gobierno es débil, tal como en situaciones posteriores a conflictos. Es probable que el caso más reciente y conocido de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la entrega de ayuda después de un desastre sea el ocurrido en Asia durante la reconstrucción luego del tsunami, en 2006.

Un hecho que está en la base del surgimiento y desarrollo de la sociedad civil es la respuesta a la constatación de un déficit democrático como consecuencia de la diferencia entre el funcionamiento de la democracia representativa en los Estados y el principio de representación y la atribución y el ejercicio de los derechos individuales a la participación de los ciudadanos.

2.3. Política: El Estado, los nuevos temas y participación inclusiva

Parece importante desarrollar este tema para entender por qué la elaboración de las DV se hace en la forma que se adoptó y sobre el contenido mismo de ellas.

En primer lugar, las DV tienen como norte fundamental enfrentar el tema de la desigualdad que, en el ámbito de la alimentación y de la agricultura, se expresa en el fuerte proceso acaparamiento de tierras, que se concreta en la concentración y de extranjerización que ya fueron descritas.

En segundo lugar, la forma de enfrentar este fenómeno es a través de de la más amplia participación de todos los actores e intereses que se encuentran involucrados en los conflictos que genera este proceso de acaparamiento de tierras.

En la actualidad, se viene configurando una nueva concepción del Estado que marca una inflexión sobre los otros que predominaron durante el siglo pasado. En este nuevo contexto se privilegian algunos principios básicos:

- la superación de la desigualdad, como tema y valor fundamental;
- la inclusión, en el sentido que la superación de la desigualdad es una tarea del conjunto de la sociedad, de todos y no de unos contra otros.

Estos principios adquieren fuerza en el contexto del fin de los socialismos reales (caída del Muro de Berlín); de la crisis del Estado de bienestar; y la creciente conciencia medioambiental.

En otras palabras, junto con la valoración del sistema democrático, con un contenido de valores progresistas, se privilegia la creación de condiciones para facilitar el logro de la igualdad de derechos y se enfatiza la participación de todos.

Para comenzar se hará referencia a la institucionalidad que dio vida a estas reflexiones. Se tomará el caso de Gran Bretaña, que ha tenido influencia en la región y dentro de este país, se hace referencia al «*Policy Network*», entidad de reflexión cuyo objetivo es promover el pensamiento estratégico en soluciones progresistas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Este tipo de entidades ha tenido un impacto político importante en muchos temas, entre ellos, la política de la globalización, la integración de la Unión Europea (UE), el cambio climático, la lucha contra el populismo y el extremismo, la reforma económica, la postcrisis financiera, el envejecimiento de la sociedad, la educación y la reforma del Estado de bienestar.

En este caso, su principal referente es Anthony Giddens, sociólogo británico, reconocido por su teoría de la estructuración y su mirada holística de las sociedades modernas. También, adquirió gran reconocimiento debido a su intento de renovación de la socialdemocracia a través de su teoría de la Tercera Vía. Actualmente, trabaja como profesor emérito de dicha institución. Asimismo, contribuye regularmente desde los años 90 en las investigaciones y actividades del *Think-Tank Policy Network*.

Los académicos Anthony Giddens y Patrick Diamond son editores del libro *The New Egalitarianism*¹¹, donde centran la discusión en la oposición **desigualdad-igualdad**. Ellos proponen una definición y la hacen operativa, en este caso, con especial referencia a la situación de la desigualdad económica en el Reino Unido. Como en el caso de «La Tercera Vía, el nuevo igualitarismo queda delimitado mediante una serie de comparaciones con respecto al viejo igualitarismo de la izquierda “tradicional”».

Mientras el viejo igualitarismo se centraba en la seguridad y redistribución económica, su objetivo era la eliminación de las diferencias de clase y la búsqueda de la igualdad de estatus entre las personas y grupos; el nuevo igualitarismo se centra en la eficiencia productiva y el dinamismo de la economía, como base para avanzar en la igualdad y persigue la meta de equiparar las oportunidades en la vida, generación tras generación, nivelando hacia arriba.

Por otra parte, una manifestación concreta de este nuevo contexto sociopolítico se expresa en el trascendental documento conocido como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En efecto, en los albores de este nuevo siglo, la comunidad internacional retomó la agenda de desarrollo con una visión integral a partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990. En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio. En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que han enriquecido profundamente las relaciones internacionales. Dicho valores se refieren a la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común, pero diferenciada.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas se expresaron ocho objetivos que los 191 Estados Miembros de esta organización convinieron en tratar de alcanzar para 2015, donde se comprometieron a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer.

Cada Objetivo se divide en una serie de metas, un total de 18, cuantificables mediante 48 indicadores concretos. Por primera vez la agenda internacional del desarrollo pone una fecha para la consecución de acuerdos concretos y medibles.

¹¹ Giddens, Anthony y Diamond, Patrick (2005). *The New Egalitarianism*. Polity Press. Cambridge, Reino Unido, 224 pp.

En resumen, esta renovación sociopolítica y cultural, cuyo origen se encuentra en Europa, pero que luego se expande a otras partes, en particular en América Latina, tiene consecuencias muy directas en el modo de funcionamiento del Estado, de la sociedad y de las empresas. Primero, en las grandes empresas transnacionales, pero luego alcanza al conjunto del mundo empresarial y posteriormente llega al conjunto de las instituciones, incluyendo el propio aparato del Estado. Es lo que se conoce como Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y Empresarial (RSE).

En este nuevo paradigma se redefine el rol tradicional del Estado tal como se le conoció en el pasado. Para unos, era considerado como un instrumento para imponer los intereses específicos de una clase; para otros, mediador de problemas de surgidos en el mercado y proveedor de servicios sociales. En el nuevo paradigma, el Estado juega un rol de articulador entre los principales grupos de interés que se expresan en la sociedad.

Estas dos ideas fuerzas que se han mencionado, conducen a una nueva forma de elaborar y aplicar políticas públicas, entendidas estas como la respuesta que formulan los Estados a las demandas de la sociedad a través de normas, instituciones y diversos tipos de prestaciones. Estas buscan incrementar la cohesión social, los niveles de consensos y profundizar el sentido de pertenencia en las poblaciones que son destinatarias de estas políticas. En este sentido, las políticas públicas son acuerdos de los Estados y no de los organismos internacionales. Ello no obsta a que los propios Estados se puedan comprometer explícitamente a través de este tipo de organismos, como puede ser el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, del año 1948, o del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, del año 1989.

Una visión moderna para la formulación y aplicación de las políticas públicas deben cumplir, al menos, dos condiciones: (i) ser pertinentes a la realidad que pretenden intervenir, y (ii) contar con una participación amplia e inclusiva, donde participen los principales grupos de interés que serán afectados por estas políticas.

La pertinencia, supone en primer lugar que se debe contar con diagnósticos rigurosos sobre los procesos en los que interesa intervenir. Ello implica reconocer las diferencias sociohistóricas-culturales que tienen los fenómenos. Sobre este punto, en los temas relativos a la tenencia de los recursos naturales, especialmente la situación que se puede observar en la tenencia de la tierra, adquiere un valor singular. La formulación de políticas normativas supone que se actúe sobre realidades homogéneas.

La eficacia que puedan tener estas políticas, va a estar muy relacionada con la ampliamente participación que tengan en la elaboración de estas políticas.

3. Otros cambios

3.1. Cambios en la FAO

Los dos ámbitos que se han señalado –los procesos de acaparamiento de tierras y el contexto sociopolítico de fines del siglo XX y comienzos del XXI– son condiciones necesarias que explican el contexto en que se elaboran las DVGT. Falta agregar una que permite viabilizar el proceso de su elaboración y aprobación, se trata de los cambios que se dan al interior de la FAO desde el año 2010.

Este cambio se basa en el convencimiento que para lograr las metas de la Organización, no se puede seguir trabajando solo con los Gobiernos, sino que existe la necesidad de incluir a otros actores. Por ello, la FAO está convencida de que el hambre y la malnutrición pueden ser erradicadas en el curso de nuestras vidas, si se logra contar con el compromiso político y alianzas entre las principales partes interesadas. Solo a través de una colaboración eficaz con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas, los centros de investigación y las cooperativas, y haciendo uso de los conocimientos de cada uno y sus ventajas comparativas, se puede vencer la inseguridad alimentaria.

En función de lo anterior, la FAO continúa fortaleciendo y profundizando su colaboración con estos socios clave. Estas asociaciones son elementos fundamentales para alcanzar los objetivos estratégicos de la FAO y garantizar que el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición continúan siendo asuntos prioritarios en la agenda mundial del desarrollo post-2015.

Las asociaciones continuarán estando guiadas por la estrategia de la Organización sobre las asociaciones y los principios rectores de mutualidad, eficacia, ventaja comparativa, flexibilidad, neutralidad e imparcialidad; la Estrategia de la FAO para las asociaciones con la sociedad civil; la estrategia de la FAO para las asociaciones con el sector privado; las Directrices para la colaboración entre los organismos con sede en Roma (PMA y FIDA); y la estrategia de la FAO para revitalizar la colaboración dentro del sistema de las ONU, actualmente en fase de desarrollo.

Estas estrategias facilitan un marco para el trabajo conjunto de la FAO con sus socios. Un elemento importante de las estrategias garantiza que las principales partes interesadas en el ámbito de la seguridad alimentaria son identificadas e involucradas a nivel mundial, regional y nacional en apoyo al trabajo de la FAO.

Las estrategias identifican seis ámbitos principales de colaboración: diálogo político, trabajo normativo, programas técnicos y de campo, promoción y comunicación, utilización y movilización conjunta de recursos, e intercambio de conocimientos; así como dos niveles principales de interacción: mundial y descentralizado.

La sociedad civil en sus diversas formas –movimientos sociales, organizaciones basadas en miembros, organizaciones no gubernamentales y asociaciones formales e informales– ha demostrado su capacidad de movilizarse, realizar campañas y lanzar iniciativas encaminadas a la justicia social, el respeto de los derechos humanos y una vida digna, sin pobreza ni hambre. Pero además de su trabajo de promoción, las organizaciones de la sociedad civil tienen conocimientos técnicos y de base que son a la vez específicos para un contexto y de relevancia mundial. Sus preocupaciones y trabajo a menudo coinciden con la labor y el mandato de la FAO.

La evidencia ha demostrado que la creación de foros más inclusivos, que permiten oír las voces de las partes interesadas, ha ayudado a algunos países a alcanzar progresos en la reducción del hambre. Estos foros han permitido una mayor participación, transparencia, inclusión y pluralidad en los debates sobre políticas, llevando así a una mayor presencia en las decisiones que en última instancia afectan al futuro de las personas.

La estrategia de la FAO para las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil reconoce las diversas contribuciones clave que los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones basadas en miembros aportan a la eliminación de la pobreza y la inseguridad alimentaria, al tiempo que ofrecen al personal de la FAO orientación práctica sobre cómo desarrollar alianzas con las organizaciones de la sociedad civil.

En ella se establecen los principios generales, los objetivos y un conjunto de herramientas complementarias para orientar la dirección de la colaboración de la FAO con la sociedad civil, en sus esfuerzos conjuntos para erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria a nivel mundial, regional y nacional.

Por otra parte, dentro de esta estrategia de asociación con otros agentes no estatales, el sector privado desempeña un papel fundamental.

La FAO busca activamente estas asociaciones para hacer frente al Desafío Hambre Cero junto a sus asociados de la ONU y otras partes interesadas. Hay un llamado para adoptar iniciativas audaces y adquirir verdaderos compromisos globales para acabar con el hambre, conseguir la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y minimizar el desperdicio y las pérdidas de alimentos. Se necesitará un nivel excepcional de colaboración entre los sectores público-privados para desarrollar las iniciativas necesarias para transformar la producción agrícola y satisfacer la futura demanda de alimentos y empleo. Erradicar el hambre consiste en aunar fuerzas para ampliar los programas exitosos y vincular las acciones para obtener mejores resultados.

Para conseguirlo, necesita trabajar con los pequeños productores, ayudándoles a aumentar su producción y productividad, y vinculándoles a las cadenas de valor y a los mercados en funcionamiento. En las zonas rurales, en las que los mercados están relativamente subdesarrollados y débilmente vinculados, el sector privado puede reforzar las mejoras en los ingresos y la alimentación de las personas, apoyando las actividades comerciales agrícolas familiares y la producción para el autoconsumo. El respaldo del sector privado también se puede proporcionar, mediante la creación,

adaptación y transferencia tecnológica, la inversión en investigación y el desarrollo de habilidades para responder a las necesidades de los agricultores.

Además, las pequeñas y grandes empresas pueden contribuir difundiendo conocimientos, datos e innovaciones científicas para aumentar la producción alimentaria sostenible y proporcionar acceso a los alimentos a las personas más vulnerables. Trabajar con el sector privado no solo consiste en recibir apoyo financiero, sino, también, en beneficiarse de su dinamismo y espíritu emprendedor.

En este sentido, una de las prioridades del Director General ha sido la de fortalecer las asociaciones con otros agentes del desarrollo, incluyendo el sector privado, para lograr mejores resultados en la lucha contra el hambre y conseguir un desarrollo sostenible. La estrategia para las asociaciones con el sector privado de la FAO es un paso adelante en esta dirección. Representa un hito en el trabajo de la Organización y proporciona el marco operativo para la gestión proactiva y eficiente de las relaciones con el sector privado a nivel global y descentralizado, en consonancia con las prioridades nacionales de desarrollo de cada país y el marco estratégico de la FAO.

3.2. El actual significado de la tenencia de la tierra

Finalmente, es necesario hacer referencia a los diferentes significados que ha tenido el tema de la tierra, en el pasado reciente y en la actualidad, y las diferentes alternativas de políticas públicas que se han propuesto. Este es un tema cargado de visiones históricas, cargado de valores fundamentales y que forman parte de las banderas de lucha arraigadas en el movimiento campesino del continente.

Una primera respuesta al tema del actual acaparamiento de tierra con concentración y extranje-rización es clara: la reforma agraria. Sin embargo, el problema es que la reforma agraria surgió en un contexto que condicionó su contenido y características y que en su contenido fundamental se expresa en el lema de Zapata: «La tierra para el que la trabaja con sus propias manos».

También se observan otras respuestas, donde se mantiene la vigencia del término de reforma agraria, como bandera de lucha, pero con otros contenidos

El tema resulta pertinente, ya que el tema central de las DVGT es la «tenencia de la tierra», y este es un tema que se vincula con valores muy centrales para diferentes grupos sociales, sobre todo durante el siglo pasado, en el contexto de la vigencia de la reforma agraria. Mientras para los grupos propietarios tradicionales el tema de la tenencia de la tierra se refiere a la propiedad privada, como un eje muy central de una posición ideológica, para grupos campesinos se asociaba con un proceso de liberación y de progreso. Hoy día los tiempos han cambiado y el significado de la propiedad de la tierra, como se verá más adelante, ha variado.

Las DVGT de alguna manera cuestionan la vigencia actual de la reforma agraria, mientras sectores importantes de organizaciones campesinas la mantienen como bandera de lucha, aun con otro sentido.

Para ello, primero se hará una reflexión sobre el significado tradicional y actual, para terminar con una presentación del significado que tiene en la actualidad la reforma agraria.

En primer lugar, se debe consignar el cambio del significado que tuvo la tierra en el pasado en América Latina, durante el siglo XX, que se basa y tiene como punto de partida la revolución y reforma agraria de México y el significado que tiene el mismo recurso «la tierra» en la actualidad. Ello implica, entre otras cosas, una redefinición teórica sobre el concepto de reforma agraria, lo que resulta necesario en el plano de la discusión académica.

Junto con reconocer este hecho, en segundo lugar, es necesario entender que la consigna de la reforma agraria se mantiene vigente en muchas organizaciones campesinas en la actualidad como bandera de lucha. Sobre este particular, se reseñarán las principales características donde se mantiene el término, pero con un significado diferente.

Con respecto a lo primero, el significado que tenía la tierra en México de 1910, cuando se inicia la Revolución mexicana en el Estado de Morelos, queda claro cuando se analiza la demanda de Zapata que expresa: «*La tierra es para quien la trabaja con sus propias manos*».

En aquel momento, la base material de la producción agropecuaria y el eje central de la agricultura era la tierra. Este hecho, junto con el predominio del latifundio como estructura agraria, caracterizaba por grandes propiedades económicamente ineficientes y socialmente injustas y refractarias a cualquier proceso de modernización, llevaban a la superación del latifundio como estructura y la destrucción de los latifundistas como clase social.

En la actualidad, la realidad que se observa, a más de un siglo de distancia, nos señala que el sentido que tiene la propiedad de la tierra ha variado por completo. Así como el nivel de concentración de la tierra y el uso de la misma difieren de lo que caracterizaba al latifundio, estructura que buscaba eliminar la reforma. Hoy el eje de la producción agropecuaria se encuentra en la cadena de valor que comienza con la propia fabricación de los insumos, continúa con los procesos de producción y de transformación, complejos sistemas de gestión y participación en los mercados finales. En toda esta cadena, la tierra juega un papel secundario y dependiente, donde el tema de la propiedad no tiene mayor importancia. Ello hace que estas nuevas estructuras concentradas no sean asimilables a lo que tradicionalmente se entendió por las tradicionales propiedades agrícolas. Como ya ha sido señalado en secciones anteriores, en la actualidad la concentración de la tierra se expresa en procesos de acaparamiento de tierras, donde por ejemplo los «pooles de siembras» en Argentina son una muestra de ello, y la propiedad de la tierra es secundaria, mientras el arrendamiento de la tierra y otras formas de tenencia son predominantes.

a) La reforma agraria como bandera de lucha vigente

Dada la importancia de los temas y por su contenido valórico y, a veces, controversial los antecedentes que se entregan en forma textual, se encuentran en el Documento: “Alianza por la Sobera-

nía Alimentaria de los Pueblos de América Latina y el Caribe. Definición, Objetivo, Principios, Postulados Políticos, Miembros Y Organización”, elaborado, en agosto de 2013, en Colombia¹².

Como se ha señalado, lo anterior no significa ignorar el sentido que tiene el término de la reforma agraria como bandera de lucha para muchas organizaciones campesinas en la actualidad. En efecto, la Organización Campesina Continental «Alianza por la Soberanía Alimentaria de América Latina y el Caribe», considera que sus banderas de lucha fundamentales se pueden resumir en los siguientes cuatro temas centrales:

- Lucha por la soberanía alimentaria
- Defensa de los territorios
- Defensa de la biodiversidad
- Adopción de la agroecología

Dentro de estos, cuando se trata el tema de la lucha por el territorio se sostiene que esta «*va ligada indisolublemente a la lucha por una reforma agraria integral que impulse la restitución y reconstrucción territorial, rural, urbana y acuática, y la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas originarios*».

A continuación se detallan cada uno de estos componentes:

Lucha por la soberanía alimentaria

«Nuestro compromiso es llevar adelante la lucha por la soberanía alimentaria asumiéndola como principio, visión, legado, derecho y deber construido por los Pueblos Indígenas, campesinos, agricultores familiares, pescadores artesanales, mujeres, afro descendientes, jóvenes y trabajadores rurales, que se ha convertido en una plataforma aglutinadora de nuestras luchas y en una propuesta para la sociedad en su conjunto».

Defensa de los territorios

«Asumimos la defensa de nuestros Territorios que incluyen las tierras, los océanos, las aguas y los bosques, para fortalecer la lucha contra el acaparamiento y la explotación a gran escala; el extractivismo y privatización de bienes; la agricultura industrial a gran escala, fomentada desde la lógica del sistema capitalista es el modelo predominante en nuestros países que mercantiliza la vida y precariza las relaciones laborales, debilitando las condiciones de vida de los asalariados. No nos resignamos a ver nuestros territorios, nuestros mares y nuestros ríos contaminados y degradados por la aplicación de agro tóxicos, medicamentos y miles de productos químicos producidos por este modelo de muerte y seguiremos luchando contra su imposición y para mantener libres de ellos a los mismos».

«Esta lucha por el territorio conlleva el derecho a la autodeterminación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos. Y va ligada indisolublemente a la lucha por una reforma agraria

¹² https://www.google.cl/?gws_rd=ssl#q=%E2%80%9CAlianza+por+la+Soberan%C3%ADa+Alimentaria+de+los+Pueblos+de+Am%C3%A9rica+Latina+y+el++Caribe.

integral que impulse la restitución y reconstrucción territorial, rural, urbana y acuática, y la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, originarios».

Defensa de la biodiversidad

«En este caminar nos hemos encontrado en la defensa de nuestra biodiversidad a partir de las prácticas agrícolas tradicionales de nuestros pueblos con base agroecológica que son una respuesta concreta a los graves problemas globales que sufre nuestro planeta. Nuestros sistemas productivos tienen la capacidad de enfriar el planeta, de producir alimentos respetando y alimentando la biodiversidad y nuestros bosques y de cuidar y alimentar nuestros suelos que están siendo desertificados gravemente como consecuencia de la imposición de la agricultura industrial. La lucha por la Biodiversidad incluye la protección de las semillas y el conocimiento tradicional, libre de patentes y de propiedad intelectual. Nos manifestamos contra las tecnologías tales como los transgénicos, la geoingeniería, etc., que amenazan, socavan, destruyen los ecosistemas terrestres y acuáticos y se apropian o contaminan los saberes ancestrales. Así mismo, estamos definitivamente comprometidos en recuperar y defender la diversidad silvestre y cultivada, especialmente de las semillas y animales como patrimonio de los pueblos».

«Ello implica también contribuir a la resistencia al modelo de desarrollo imperante que artificializa, privatiza y mercantiliza los sistemas alimentarios. Rechazamos el sistema capitalista, patriarcal, y cualquier tipo de discriminación, reafirmando nuestro compromiso en lograr una equidad total entre hombres y mujeres. Este sistema es el que hoy produce como resultado la violencia, la militarización y la criminalización de nuestras luchas y resistencias».

Elección de la vía de la agroecología

«Elegimos la vía de la Agroecología como modo de vida que recupera todo lo que hemos perdido, una conexión con los saberes ancestrales. Es una fuerza que enfrenta al modelo capitalista; rescata los mercados locales como parte fundamental de preservar los valores, saberes de las comunidades; pone en discusión los precios, fomenta el intercambio y el trueque como modelo económico de una economía social y solidaria basada en la sustentabilidad, redistribución y la reciprocidad. Es una propuesta alternativa al cambio climático que afecta principalmente a los productores de alimentos locales.

La alimentación no es una mercancía sino un derecho humano reconocido por los Estados a partir de diversos instrumentos jurídicos internacionales. Reconocer este derecho plantea la obligación de los Estados de respetar, proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación de los pueblos y en especial de los productores de alimentos, que se garantice el derecho al trabajo y empleo dignos, al salario justo basado en los principios de justicia social y dignidad humana».

Hasta aquí las reivindicaciones formuladas por un conjunto expresivo de organizaciones campesinas del continente, donde se puede ver que el significado de la reivindicación por la tierra y por la reforma agraria se ubica en un nuevo contexto.

Resumiendo, el significado «moderno» de la propiedad de la tierra carece del sentido que tuvo en el siglo pasado como componente del proceso de producción, mientras en la actualidad las cadenas de valor son el motor de la producción agropecuaria globalizada, donde el eslabón que considera la tierra dentro del proceso productivo es uno más dentro de un amplio conjunto de ellos.

Aun así, la reforma agraria sigue teniendo un significado dentro de las demandas sociales, aunque diferente del contenido que tuvo en el pasado, en un espectro amplio de importantes organizaciones campesinas en el mundo.

Recapitulando, los principales procesos que explican **el origen y la forma** que toman las Directrices Voluntarias tienen que ver con:

- Los procesos de concentración de la tierra que se han reseñado;
- El nuevo contexto sociopolítico que emerge en la actualidad;
- Los cambios que ocurren en la FAO en los últimos años;
- El nuevo significado que adquiere la propiedad de la tierra en esta nueva situación.

Con este conjunto de reflexiones sobre los procesos reales que explican el surgimiento de las DV, pasamos al proceso formal.

II. EL ORIGEN DE LAS DVGT: ELABORACIÓN FORMAL

Las Directrices Voluntarias forman parte de la tradición en el trabajo de la FAO. Ellas establecen principios y normas aceptadas internacionalmente concernientes a las prácticas responsables. Constituyen un marco que los Estados pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades.

Permiten a las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables. La FAO ha elaborado Directrices Voluntarias en una gran variedad de ámbitos como la gestión de los incendios, los bosques plantados, el derecho a una alimentación adecuada, la pesca responsable y la distribución, y la utilización de plaguicidas.

Como se plantea en el propio documento de las Directrices:

«El formato de estas Directrices se ajusta estrechamente al de otros instrumentos voluntarios de la FAO, en los que se estipulan los principios y normas internacionalmente aceptados para las prácticas responsables: las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación; el Código de Conducta para la Pesca Responsable; el Código internacional de conducta

para la distribución y utilización de plaguicidas; Ordenación responsable de los bosques plantados: directrices voluntarias; y Directrices de carácter voluntario para el manejo del fuego: Principios y acciones estratégicas. Estos instrumentos son documentos relativamente cortos que proporcionan marcos que se pueden utilizar al desarrollar estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. Están acompañados por una amplia gama de documentos adicionales, tales como directrices complementarias que proporcionan detalles técnicos sobre aspectos específicos cuando resulta necesario, materiales de capacitación y promoción y directrices adicionales para ayudar en la ejecución»¹³.

En cuanto al tema de la tenencia de la tierra, FAO lo ha tratado desde su origen. Sus primeras preocupaciones decían relación con los temas de colonización y de reforma agraria y planteaban normas que debían seguir los programas sobre estas materias. La perspectiva de la gobernabilidad ha estado implícita en este trabajo. La inclusión explícita de la gobernabilidad en el trabajo de la FAO sobre tenencia de la tierra y su administración comenzó a principios de 2005 cuando el personal de tenencia de la tierra comenzó a explorar la idea de un código de conducta y un programa de campo asociado.

En ese momento (noviembre de 2004), las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación recién habían sido aprobadas por el Consejo de la FAO, y también un trabajo realizado para la preparación de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que se celebró en Brasil en marzo de 2006. Estas iniciativas diferentes pero relacionadas, entre sí, crea nuevas oportunidades para discusión del marco de la gobernanza de la tenencia de los recursos naturales.

Este capítulo entrega antecedentes sobre dos aspectos que son centrales para entender las DVGT. En primer lugar, la base institucional que sirvió para la elaboración de las Directrices, esto es, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), CFS en inglés, que fue la entidad que efectivamente elaboró el documento.

En segundo lugar, es necesario entregar antecedentes sobre el amplio proceso de participación que caracterizó la elaboración de las Directrices. En efecto, durante un largo período de tiempo, no solo participaron los gobiernos, sino que se logró una activa participación de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, a través de personeros representativos de cada uno de estos sectores.

1. La base institucional. El CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

Esta descripción tiene dos objetivos específicos: por un lado, entregar antecedentes sobre el organismo que efectivamente elaboró las DVGT, ya que en muchas ocasiones se supone que fueron

¹³ Directrices Voluntarias. Documento citado pág. vi.

elaboradas genéricamente por la FAO, y por otro, demostrar la complejidad, calidad y amplitud de los aportes que esta entidad puede recoger. Lo que se quiere resaltar es que para la FAO entregar esta responsabilidad al CSA facilitó una amplia participación en la elaboración de las DVGT, otorgándole importancia y legitimidad al contenido del documento¹⁴.

Cabe señalar que las Directrices como documento aprobado no es un informe elaborado por un grupo de consultores contratado para estos efectos, sino que se trata de un texto que aborda un tema central, cargado de valores básicos y que desde su elaboración cuenta con una amplia legitimidad.

La instancia donde se elaboraron las DVGT, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial –CSA– (CFS en inglés) se creó en 1974 como órgano intergubernamental destinado a servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria y realizar su seguimiento. Durante el 2009 el Comité experimentó un proceso de reforma con vistas a lograr que las opiniones de otras partes interesadas se tuvieran en cuenta en el debate mundial sobre la seguridad alimentaria y la nutrición.

Su objetivo reformado fue constituir la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva, para que todas las partes interesadas trabajaran de forma coordinada, con miras a garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición. El CSA fue reformado con el fin de hacer frente a las crisis de corto plazo y, también, para enfrentar las cuestiones estructurales de largo plazo. El Comité proporcionaría informes anuales al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El CSA está formado por miembros, participantes y observadores. Pueden ser miembros del Comité todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como los Estados no miembros de la FAO que sean miembros de las Naciones Unidas. Se alienta a los Estados miembros a participar en los períodos de sesiones del Comité al más alto nivel posible. Los participantes pueden ser representantes de organismos y órganos de las Naciones Unidas, de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y sus redes, de sistemas internacionales de investigación agrícola, de instituciones financieras internacionales y regionales, así como de asociaciones del sector privado o de fundaciones benéficas privadas. El CSA puede invitar a otras organizaciones interesadas relacionadas con su labor a asistir en calidad

¹⁴ En el Anexo N° 1 se encuentra una nómina de los participantes 37 períodos de sesiones del CFS de octubre 2011, donde se da cuenta de la amplitud de la convocatoria. Además de los delegados de todos los países, en el listado se pueden encontrar representantes de organizaciones, de instituciones y de empresas que se hicieron presentes en calidad de “participantes” y de “observadores.” En varios casos, junto con el registro de la respectiva sigla, hemos agregado una breve descripción de ellas, con el objeto de mostrar la amplia y variada representatividad que se puede encontrar en esta instancia.

En el Anexo N° 2 se presenta la lista de participantes de la Reunión de Consulta al sector privado realizada en Londres en enero de 2010. Ambos documentos reflejan la amplia participación que tuvo el proceso de elaboración y de aprobación de este documento.

El sentido de transcribir las listas de participantes de la Reunión del CSA y de la consulta a los sectores empresariales, es resaltar el alto grado de participación en la elaboración de las DVGT. No hemos registrado en el Anexo la participación pormenorizada de representantes de organizaciones de la sociedad civil, pues se trata de hecho ampliamente conocido y ella queda reflejada en el texto.

de observadores a los períodos de sesiones completos o a las sesiones dedicadas a determinados temas del programa.

En octubre de 2009, se creó el grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) como parte esencial de la reforma del CSA para proporcionar un análisis y asesoramiento independiente, basado en el conocimiento científico. Los informes del Grupo HLPE son solicitados por el Comité y sus resultados como recomendaciones sirven de base para los debates del CSA.

El CSA cuenta con una estructura que le permite recibir aportes de todos los interesados directos en el plano mundial, regional y nacional. Este Comité consta de una Mesa y un Grupo Asesor, el Pleno, un Grupo HLPE, y la Secretaría.

La **Mesa** es el brazo ejecutivo del CSA, formada por un presidente y doce países miembros.

El **Grupo Asesor** está constituido por representantes de las cinco categorías de participantes en el CSA, a saber:

1. Organismos de las Naciones Unidas y otros órganos del sistema;
2. Organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, especialmente que representen a pequeños agricultores, pescadores, ganaderos, campesinos sin tierras, población urbana pobre, trabajadores de la agricultura y la alimentación, mujeres, jóvenes, consumidores y los pueblos indígenas;
3. Las instituciones internacionales de investigación agrícola;
4. Instituciones financieras internacionales y regionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo y la Organización Mundial del Comercio;
5. Asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas.

Los **Grupos Asesores** mencionados en las categorías 2 y 5, que representan a la sociedad civil y a la empresa privada, cuentan formas de representación institucionales a través de los conocidos “mecanismos” que les asegura una representación formal de sus bases, mediante personeros especialmente designados para estos efectos, lo que facilita una participación permanente y sistemática.

El Grupo Asesor ayuda a la Mesa a avanzar hacia los objetivos del Comité, en particular a mantener vínculos con diferentes partes interesadas en el plano regional, subregional y local y asegurar un intercambio de información constante y bidireccional.

El **Pleno**, que se reúne cada año, es el órgano central de adopción de decisiones, debate, coordinación, adquisición de enseñanzas y convergencia entre todas las partes interesadas a nivel mundial sobre cuestiones relativas a la seguridad alimentaria.

El **Grupo de Alto Nivel de Expertos** (HLPE) consta de dos componentes. El primero, es un Comité Directivo, integrado por expertos internacionalmente reconocidos en una variedad de disciplinas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. El segundo, comprende una lista de expertos a la que se recurre para formar los equipos que actúan en proyectos específicos, a fin de analizar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, y presentar informes al respecto.

El CSA cuenta con una **Secretaría** permanente que funciona dentro de las dependencias de FAO, en Roma, y en la que participan miembros del Programa Mundial de la Alimentación (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Su tarea consiste en brindar apoyo a la labor del Pleno, la Mesa, el Grupo Asesor y el HLPE.

2. La amplia participación

Se entregan antecedentes sobre los procesos de consultas (2009-2010); las negociaciones (2011-2012); la aprobación de las Directrices (2012); y la preparación para la implementación de las DVGT (2013), que permiten comprender los grados de legitimidad y representatividad del contenido de las Directrices.

2.1. Proceso de Consultas (2009-2010)

Se realizaron diez reuniones de consultas regionales, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil, organizadas entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010.

En esas reuniones se congregaron casi mil personas provenientes de más de 130 países. Los participantes representaban a instituciones de gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y organismos de las Naciones Unidas.

Cada una de las reuniones dio lugar a una evaluación descriptiva de los asuntos y acciones que debían formar parte de las Directrices en el contexto de la gobernanza de la tenencia.

Se realizaron cuatro reuniones de consulta con organizaciones de la sociedad civil de Asia (Kuala Lumpur, Malasia; 24 a 26 marzo 2010); de América Latina (Brasilia, Brasil; 19 mayo 2010); de Europa y de Asia Central y Occidental (Roma, Italia; 7 al 9 julio 2010); y de África (Nyéléni, Malí, 8 al 10 septiembre 2010). En estas reuniones participaron un total de casi 200 personas de más de 70 países.

Además, se realizó una consulta con el sector privado al que asistieron más de 70 personas de 21 países. Se llevó a cabo en Londres, Reino Unido (25-26 de enero de 2010), y fue organizado y patrocinado por la FAO y el Instituto Real de forma conjunta *Chartered Surveyors* (RICS).

En resumen, se recogieron los resultados de las siguientes consultas:

- África austral, Namibia (septiembre de 2009);
- Asia, Vietnam (octubre de 2009);
- Sector privado, Inglaterra (enero de 2010);
- Sociedad civil de Asia, Malasia (marzo de 2010);
- Europa, Rumania (marzo de 2010);
- Sociedad civil de América Latina, Brasil (mayo de 2010);
- América Latina, Brasil (mayo de 2010);
- Cercano Oriente, Jordania (mayo de 2010);
- Sociedad civil de Europa, FAO, Roma (junio de 2010);
- África francófona, Burkina Faso (junio de 2010);
- Pacífico, Samoa (julio de 2010);
- América Central, Panamá (septiembre de 2010);
- Sociedad civil de África, Malí (septiembre de 2010);
- África oriental y del África occidental anglófona, Etiopía (septiembre de 2010);
- Comunidad de Estados Independientes, Federación de Rusia (noviembre de 2010).

2.2. Proceso de Negociaciones (2011-2012)

En su 36° período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de las Directrices Voluntarias con vistas a su presentación y examen en ocasión del 37° período de sesiones del Comité, y decidió crear, en el seno de dicha instancia, un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las Directrices Voluntarias.

El «**borrador cero**» de las Directrices Voluntarias se basó en consultas regionales de la sociedad civil y del sector privado, que mostraron la existencia de un amplio y sólido consenso para la elaboración de un instrumento internacional, que abordase la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

El borrador cero es coherente con los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tratan los derechos humanos y los derechos de tenencia.

Las respuestas que se formularon a las materias estudiadas en este documento servirían para articular el «**borrador uno**», que sería presentado para su revisión por el grupo de trabajo de composición abierta del Comité.

El borrador cero de las Directrices fue preparado tras la conclusión del proceso consultivo; y una consulta electrónica sobre las Directrices, la cual fue organizada en abril y mayo de 2011.

Finalmente, el primer borrador incorporó las propuestas que habían sido recibidas de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico.

Dada esta secuencia de hechos, es necesario hacer especial hincapié en que las negociaciones intergubernamentales fueron lideradas por el CSA, a través de un Grupo de Trabajo de composición abierta, y se llevó a cabo durante tres rondas: 12 a 15 julio; 10-15 octubre de 2011 y 5-9 marzo de 2012.

Los 98 países miembros, así como la Unión Europea como organización miembro, asistieron a las negociaciones. Tanto de África (27 países), Asia (10 países), Europa (28 países), América Latina (17 países), el Cercano Oriente (12 países), América del Norte (2 países) y Sur del Pacífico Occidental (2 países) fueron parte de este proceso.

La primera ronda comenzó en julio de 2011. El desarrollo de una comprensión común de la terminología también tomó tiempo. Cierta confusión y malentendidos surgieron al principio debido a diferencias de antecedentes y experiencias. Durante la primera ronda, el Pleno abordó la cuestión del alcance y el propósito de las Directrices, y concluyó añadiendo las palabras «*en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*» al final del título del Anteproyecto. Además, se formaron dos grupos temáticos para revisar y hacer propuestas para las secciones que abordaron la reforma de la tenencia y los mercados e inversiones.

Un grupo adicional examinó la cuestión de garantizar la armonización de las lenguas con la de otros instrumentos, y otro grupo revisó las definiciones y funciones de los actores estatales y no estatales.

Las propuestas elaboradas por los grupos temáticos se pasaron a la plenaria para su consideración, y al final de la semana alrededor del 25% del documento había sido acordado. Una versión actualizada del proyecto de Directrices (incluidos anexos de un glosario y una lista de los instrumentos pertinentes) se prepararon en los seis idiomas oficiales de la FAO.

La segunda ronda tuvo lugar una semana antes de la 37ª reunión del CSA con la esperanza de que el trabajo estuviera terminado a tiempo para permitir su aprobación el año 2011. Aunque esto no fuera posible, se avanzó considerablemente y alrededor del 75% del documento había sido logrado para el final de la ronda.

2.3. Aprobación de las Directrices (2012)

El 9 de marzo de 2012 se acordó la versión final, luego del período de consultas a 96 países miembros y organizaciones de la sociedad civil. La aprobación formal por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se realizaría en Roma el 11 de mayo de ese año.

Las Directrices fueron aprobadas el 11 de mayo de 2012 en el 38º período de sesiones (especial) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

2.4. Preparación para la implementación de las DVGT (2013)

Durante el año 2013, por iniciativa del equipo encargado del tema en la Sede en Roma, con el apoyo de las Oficinas Regionales de la FAO, se realizaron 11 Talleres de Consultas Regionales, que cubrieron la totalidad de los países, para explorar vías de implementación de las DVGT.

En las consultas de expertos para la Guía de Implementación, asistieron 650 personas, en representación de todos los grupos de interés, de 140 países, en 11 talleres regionales. Los países participantes por continentes y regiones fueron los siguientes:

- África (Camerún, Rwanda);
- Asia y el Pacífico (Fiji, Tailandia);
- Europa y Asia Central (Bulgaria, Ucrania);
- América Latina y el Caribe (Colombia, Guyana);
- Cercano Oriente (Jordania, Marruecos, Emiratos Árabes Unidos).

En cada una de las consultas de expertos se reunieron entre 20 y 25 personas en representación del sector público y privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el mundo académico.

Los participantes invitados fueron profesionales con amplio conocimiento sobre las inversiones agrícolas y la seguridad alimentaria, además, sobre la tenencia, las políticas, la legislación en materia de gobernanza, la administración y los problemas vinculados con la gestión de la tierra. Estos especialistas tienen competencias técnicas que derivan de su experiencia sobre el terreno, capacitados para aportar las experiencias exitosas.

En respuesta al creciente y generalizado interés que despiertan las cuestiones mencionadas, la FAO y sus asociados han emprendido la elaboración de materiales sobre las Directrices Voluntarias en la tenencia de la tierra. Esta iniciativa prosigue y respalda las Directrices en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones (noviembre de 2004) y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), celebrada en 2006.

Este proceso en el que se aseguró la participación de todos los actores involucrados en una instancia de credibilidad, le otorgan una amplia legitimidad a las DVGT.

En efecto, la participación de representantes de los Gobiernos miembros de FAO; de una expresiva intervención de las principales organizaciones rurales que expresan la pluralidad de puntos de

vista de la sociedad civil; intervención de las organizaciones corporativas de las grandes empresas privadas ligadas a la agricultura, la alimentación y los bosques; y finalmente los aportes que hicieron al documento los sectores de reconocida excelencia de la academia, le otorgan una fuerte legitimidad de origen a las DV.

Por último, el hecho de haber utilizado, como instancia para su deliberación, a un organismo de gobierno de FAO, como es el CFS, confirma la legitimidad de un documento que, además, consideró en una amplia consulta a todas las regiones del mundo.

PARTE SEGUNDA

La Implementación de la DVGT

Este capítulo aborda el significado que puede tener aplicar las Directrices, para luego entrar a describir y analizar algunas experiencias.

Entendemos que aplicar las Directrices significa emprender un proceso continuo, que contempla variados instrumentos y múltiples unidades de aplicación en diferentes niveles de implementación.

- **Proceso continuo.** Ello no significa que las Directrices Voluntarias (DV) se aplican una vez y con ello el proceso se concluye. Por el contrario, cada avance en su aplicación abre nuevas perspectivas y desafíos para identificar nuevas “aplicaciones” y el establecimiento de mecanismos que permitan su eficaz fiscalización.
- **Variados instrumentos.** Las distintas formas e instrumentos corresponden a la diversidad de situaciones que deben enfrentar. Entre los instrumentos cabe señalar: (a) los observatorios, como metodología de diagnóstico sobre gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales; (b) los instrumentos, como pueden ser los protocolos de certificación de procesos o productos; y (c) los mecanismos como pueden ser las instancias de mesas de negociación.
- **Múltiples unidades de aplicación.** Pueden ser: (a) las temáticas o sectoriales; y (b) las temáticas territoriales a nivel local, regional o nacional.
- **Múltiples niveles de aplicación.** La implementación debe considerar a los principales actores y pueden ser aplicadas en diferentes niveles.

¿Quiénes deben participar en la aplicación de las DVGT?

Deben participar **todos** los actores directamente involucrados en los problemas de tenencia que se pretende abordar, entre los que no pueden estar ausentes: las comunidades afectadas, las empresas involucradas y representantes del Gobierno.

Si bien todos los actores (principales *stakeholders*) se involucran en las instancias de diálogo y de negociación con el objetivo de buscar acuerdos y soluciones, la participación de cada uno de ellos posee una lógica particular, que expresa sus intereses específicos:

- Para las **comunidades y la sociedad civil**, su interés primario radica en un monitoreo desde el punto de vista de registrar las situaciones que se observan en la realidad; reivindicar sus derechos y en su participación en políticas y programas. Se trata de vigilar el grado de cumplimiento que tienen en las materias incluidas en las DVGT, desde el punto de vista de la sociedad civil.

Al respecto, FIAN, una activa ONG en la materia, sobre el particular señala: «El desarrollo de **sistemas de monitoreo** dinámicos es una contribución importante en la forma de plantear las Directrices Voluntarias y sus disposiciones en la práctica. Proporciona una visión general de los sistemas

de monitoreo existentes y de uso común y las prácticas en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, por las organizaciones e instituciones de la sociedad civil».

- Para el **sector privado**, el interés primario es asegurar la sustentabilidad de sus actividades atendiendo las demandas de sus principales grupos de interés y participar en la definición de políticas y/o programas.
- Para los **representantes del Estado**, su interés es compatibilizar las condiciones de alcanzar el bien común, donde se respeten los derechos de todos. Hay que recordar que el Estado implica considerar el conjunto de entidades que lo componen, vale decir: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.
- Finalmente, para los representantes de la academia, cuya participación puede ser de alto interés, su aporte específico está en contribuir con antecedentes científicos sobre los impactos que tienen las situaciones que se pretenden intervenir.

De acuerdo a los niveles donde se realiza la intervención, esta variable es válida para los cuatro *stakeholders* que se han señalado y debe considerar los diversos niveles: nacional/federal; regional/estadual, y local/municipal.

Otra manera de desagregar los actores que deben participar en la implementación de las DV es agrupándolos de acuerdo a sus características por la condición de sus componentes.

Los Estados/Gobiernos

- los organismos de ejecución
- las autoridades judiciales
- las instancias legislativas
- los gobiernos locales

Las comunidades /Sociedad Civil

- Las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala
- Las organizaciones de pescadores
- Las organizaciones de usuarios de los bosques
- Las organizaciones de pastores
- Las organizaciones de los pueblos indígenas y otras comunidades
- Otras organizaciones de la sociedad civil

El sector privado

- Empresarios
- Cámaras empresariales
- Inversores

Las instituciones académicas

- Universidades
- Centros de estudios

De cualquier manera, para que funcionen la Directrices con efectos reales, en una mesa de diálogo y de negociación deben estar presentes por lo menos representantes de: gobierno, dirigentes de las organizaciones sociales afectadas y del sector privado. La participación de otros sectores es conveniente, pero no es esencial.

I. EL CONTENIDO DE LAS DVGT

1. Antecedentes: lo central de las DVGT

Como ya se ha señalado, lo central de las DVGT es que se trata de normas que no obstante haber sido aprobadas formalmente, no tienen el carácter de «obligatorio» para los signatarios, en especial los Estados, y que en cambio tienen la condición de ser «voluntarias».

Por el contrario, se estima que la mayor novedad de las Directrices es que ellas no ofrecen fórmulas para tratar los temas, sino que más bien proponen un mecanismo de diálogo y negociación, donde en diferentes ámbitos de intervención cada país y los principales actores involucrados deben llegar a acuerdos en aquellas determinadas situaciones que traten, en base a la correlación de fuerzas de cada uno. Por ello, se destacan dos de las principales características o elementos centrales de las DVGT:

Elemento central 1. El diálogo y la negociación implican la participación de todos los involucrados en temas de tenencia con el objeto de buscar soluciones a problemas pendientes y que en lo posible se traduzcan en la formulación de políticas públicas.

Elemento central 2. El diálogo y la negociación deben ser llevados a cabo, respetando un conjunto de principios aceptados universalmente, que serán tratados más adelante.

2. Los temas principales

Por una parte, las Directrices sirven como texto de referencia en el que se estipulan principios y normas internacionalmente aceptados para las prácticas responsables de la gobernanza de la tenencia. Ellas constituyen un marco que los Estados pueden utilizar al elaborar sus propias estrategias, políticas, legislación, programas y actividades. Asimismo, ellas permiten juzgar a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos, si las actuaciones que se proponen llevar a cabo, o si las actuaciones de otros sujetos, constituyen prácticas aceptables.

Los sistemas de tenencia definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros sujetos logran acceder a los recursos naturales, bien a través de disposiciones jurídicas formales o mediante acuerdos informales. Las reglas que gobiernan la tenencia establecen quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Estas reglas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas.

Por otra parte, la gobernanza de la tenencia es un elemento esencial para determinar el modo en que las personas, las comunidades y otros sujetos adquieren derechos y responsabilidades relativas a tales derechos para el uso y control de la tierra, la pesca y los bosques. La gobernanza:

- Permite que el acceso a la tierra, la pesca y los bosques sea más equitativo.
- Protege a las personas de la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, por ejemplo por desalojo forzoso.
- Contribuye a evitar la discriminación jurídica, política o debida a las prácticas imperantes.
- Conduce a un proceso de toma de decisión más transparente y participativa.
- Ayuda a que todas las personas sean tratadas por igual en condiciones frente a la ley.
- Contribuye a que las disputas puedan ser solucionadas antes de que desemboquen en conflictos.
- Simplifica la administración de la tenencia y hace que la tenencia sea más accesible y efectiva para todos.

2.1. Principios que orientan las mesas de diálogo: los 10 Principios

El diálogo y las negociaciones entre los diversos actores deben orientarse bajo los principales criterios, universalmente reconocidos y aceptados, entre otros, bajo el supuesto del reconocimiento y respeto a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia; salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos; promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia; proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos de tenencia; prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.

Los actores no estatales, entre ellos, las empresas privadas, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.

Los principios de aplicación de las Directrices incluyen conceptos y criterios universalmente aceptados y que han sido aceptados por diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas y que son reconocidos por todos los países del mundo:

- **Dignidad humana:** reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.
- **No discriminación:** nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
- **Equidad y justicia:** reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos.
- **Igualdad de género:** garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres en un sentido amplio.
- **Enfoque holístico y sostenible:** reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.
- **Consulta y participación:** establecer relación y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones.
- **Estado de derecho:** adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes ampliamente aceptadas.
- **Transparencia:** definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos ampliamente aceptados.
- **Rendición de cuentas:** responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo.
- **Mejora continua:** los Estados deberían mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia.

Estos 10 Principios de Aplicación se concretan en procesos de diálogo y de negociación donde se expresan las diferentes correlación de fuerzas que tienen los principales grupos de interés en territorios específicos, en temas, todos ellos determinados en situaciones históricas concretas. Lo que interesa resaltar es que la correlación de fuerzas no es un antecedente final y definitivo. Por el contrario, se trata de una permanente construcción social donde la conquista de aliados para mejorar la balanza en la correlación de fuerzas es siempre una posibilidad que se encuentra abierta a modificaciones.

Se puede sostener que si bien las DVGT tienen el carácter de voluntarias, estos principios que deben ser las pautas que orientan y marquen el ambiente de las mesas de diálogo y negociación, tienen el carácter de códigos de conductas obligatorios para todas las partes.

Para el caso en que exista intervención de la FAO en la aplicación de las DVGT, se sugieren los siguientes pasos metodológicos, los que han sido aplicados siguiendo la secuencia en que se presentan.

2.2. Condición de inicio

El proceso para iniciar las actividades de aplicación de las DVGT en un país debería comenzar con:

- Identificación de la existencia de problemas relevantes específicos y definidos como prioritarios de ser abordados, sobre la tenencia de la tierra en un país determinado, por parte de un conjunto de actores directamente involucrados en ellos: autoridades de Gobierno, dirigentes campesinos y empresariales;
- Petición formal a través de una solicitud de una misión de Asistencia Técnica a la FAO, con el objetivo de explorar la pertinencia y las posibilidades reales de aplicar las Directrices Voluntarias en el país.

Hasta ahora, la experiencia ha mostrado que este primer paso es una condición para iniciar el trabajo en cada país. Formalmente, comienza con la iniciativa del funcionario de RLC para explorar la posibilidad de iniciar actividades sobre el tema. La petición formal, sea gubernamental o al menos de la representación de la FAO en el país, con el apoyo de actores relevantes, le otorga legitimidad al trabajo de auscultación y difusión que se realizará en la siguiente etapa.

2.3. Etapas a cubrir

Una vez que se verifica la condición de inicio, se propone seguir los siguientes pasos en los diferentes países:

Etapa de difusión, auscultación y consulta. El siguiente paso consiste en una amplia difusión, auscultación y abrir consultas sobre el contenido de las DVGT, en particular para establecer el posible grado de interés que puedan tener los principales actores en su aplicación. Para ello, se realiza una Misión entre 3 y 5 días con el objetivo de cubrir al conjunto de actores sociales que se encuentran directamente involucrados y que básicamente son:

- Representantes del Gobierno, con autoridades legitimadas por diversos sectores del Estado y de diversos ministerios y otras entidades.
- Dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil, que abarquen a representantes de la agricultura familiar, de las empresas, del sector laboral, etc.
- Representantes del sector privado que expresen las diversas sensibilidades del mundo empresarial.

- Sectores expresivos del sector académico, tanto del sector universitario como de otros centros de reflexión en la temática rural.

Específicamente cada una de estas actividades se traduce en:

- **Difusión**, consiste en dar a conocer el contexto en que surgen las DVGT, su metodología de elaboración, su contenido y su alcance.
- **Auscultación**, se trata de indagar hasta qué grado existe interés y voluntad de los diferentes actores para participar en su implementación.
- **Consulta**, intentar responder a las consultas que surgen en los principales actores.

Con ello, se espera como resultado la difusión de las DVGT, como también, determinar si existen las condiciones para su posible aplicación en el país; e intentar responder las consultas que surjan de las presentaciones.

2.4. Etapa de capacitación sistemática de las DVGT

Sobre esta fase, se sugiere realizar esta actividad en dos etapas:

Capacitación sistemática restringida:

Se debe identificar actores clave de modo que manejen los elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales de las DVGT, para constituir un equipo local que dé sustentabilidad al programa de trabajo que se implementará posteriormente. Junto con una representatividad de todos los principales sectores, debe participar un grupo de funcionarios gubernamentales de modo de asegurar la continuidad en el trabajo.

Para ello, en términos metodológicos se desarrolla un taller intensivo de dos días de duración, cuyo resultado esperado corresponde al establecimiento de un equipo de trabajo nacional compuesto por diversos sectores (aproximadamente 15-20 en total), debidamente entrenados en los fundamentos, metodología y posible aplicación de las DVGT.

Capacitación sistemática ampliada:

Se busca identificar grupos más amplios de cada uno de los actores clave (aproximadamente 15 a lo menos, por cada sector) de modo de constituir una masa crítica con capacidad de implementar el trabajo posterior de implementación de la DVGT en el país.

En tal caso, se desarrolla un taller de capacitación sobre los fundamentos y la metodología de las DVGT, dirigida a todos los actores pertinentes interesados. Por consiguiente, se sugiere comenzar con una sesión magistral sobre el tema con la asistencia de todos los principales actores. Posterior-

mente se realizan talleres específicos, y tantos, según sea la diversidad de los grupos convocados. Junto con las exposiciones sistemáticas se debería dar la oportunidad para que cada sector pueda exponer las formas de participación específicas que cada cual considera como la más adecuada.

En cuanto a los resultados esperados, se pretende, por un lado, capacitar a representantes de distintos sectores sobre el contenido de las directrices. Por otro, obtener insumos para la identificación de las políticas públicas específicas que serán trabajadas en el marco de las Directrices.

Cabe señalar que las consultas realizadas se enmarcan dentro de la asistencia técnica y acompañamiento que brinda la FAO.

2.5. Etapa de mesas de negociación y diálogo

Una vez que los principales actores se encuentran debidamente capacitados, se debe avanzar en el establecimiento de instancias de diálogo entre todos los actores directamente involucrados, sobre la aplicación de políticas responsables de la tenencia de la tierra, en los diversos niveles, partiendo por el nacional, luego regional, para llegar al local.

Finalmente, se debe concluir con una sistematización anual sobre el desarrollo de cada componente, de modo de permitir un conocimiento que permita superar en el futuro los problemas que surjan así como poder avanzar en grados de perfeccionamiento en experiencias futuras en la Región.

III. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DVGT

En esta sección se presentarán algunas experiencias de implementación de las DVGT como son instrumentos y programas de la FAO, mecanismos de certificación y resultados de eventos realizados en América Latina y el Caribe en torno a la aplicación de las Directrices.

Para comenzar, vale la pena señalar las ventajas que tiene una entidad como la FAO para jugar un papel relevante en la aplicación de las DVGT y que básicamente se explican por su condición de ser un organismo internacional.

Por una parte, muchos de los temas que abordan las DVGT tienen que ver con disputas internas históricas en cada uno de los países, las que han resultado en conflictos nacionales, locales y hasta familiares. En este sentido, lo que facilita el accionar de la FAO es precisamente que no se encuentra involucrada con las partes que han sido protagonistas de esos conflictos. Además, el personal internacional de la FAO, además de su calidad técnica, puede tomar distancia de este tipo de situaciones, y, por lo tanto, entrar a ellos con una perspectiva de imparcialidad.

Por otra parte, tiene la ventaja de aportar una perspectiva analítica comparativa, donde la realidad de cada país puede ser ubicada en una perspectiva comparada con respecto a experiencias similares que se pueden haber desarrollado en otros países y que puede ser útil para enfrentar un desafío particular o un conflicto determinado.

1. Instrumentos y programas de la FAO

En primer lugar, en la búsqueda de posibles formas para avanzar en la implementación de las DV, parece necesario identificar instrumentos y programas de la FAO que se formularon antes de la aprobación de las DVGT y que contienen elementos que, aun cuando cubren aspectos parciales o se encuentren en una forma germinal, resultan pertinentes con aquellos que se desarrollan en las DVGT.

Se trata de identificar programas que hayan sido elaborados con anterioridad al año 2012, donde se encuentran en forma incipiente algunos principios que se formalizan cuando se aprueban las DVGT.

El documento «**Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal, una guía práctica**»¹⁵ es un buen ejemplo de cómo utilizar mecanismos e instrumentos ya existentes de la FAO para avanzar en la implementación de las DV.

La guía comienza poniendo de relieve las principales oportunidades y retos que se presentan en el ámbito de la gobernanza de la tenencia en el sector forestal, dirigiendo luego al lector hacia fuentes adicionales de información que le permiten identificarse como parte interesada del sector, aprovechar las coyunturas que presentan ventajas y superar las dificultades que pueden surgir.

Ofrece, en forma resumida, un conjunto de **86 instrumentos temáticos** que se agrupan en cuatro áreas que se presentan más adelante.

La guía se inspira en las Directrices Voluntarias y reconoce la experiencia acumulada por la FAO en el sector forestal, propone una guía práctica para mejorar la gobernanza de los bosques. La guía está dirigida para quienes se proponen intentar mejorar la gobernanza de la tenencia forestal, **a través del diálogo y la negociación entre todos los grupos de interés**. Para ello, distingue actuar en las cuatro áreas:

- La necesidad de contar con un diagnóstico certero;
- El requisito de establecer organizaciones fuertes que puedan canalizar los intereses de los diferentes grupos de interés;

¹⁵ Mayers, J., Morrison, E., Rolington, L., Studd, K. y Turrall, S. 2013. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N° 2, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Londres y Roma. Los planteamientos que se señalan en esta parte se basan en este texto y no pretenden originalidad. Solo se han modificado parcialmente los títulos de las áreas resumidas para dar mayor claridad al texto.

- La exigencia de instalar capacidad efectiva de participación por parte de los grupos de interés;
- Contar con mecanismos que permitan una fiscalización/monitoreo sobre el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

En términos metodológicos, los procesos de diálogo deberían identificar el punto de inicio y definir los objetivos que se persiguen en el diálogo y la negociación.

De partida, hay que ponderar la importancia que tienen estas cuatro áreas/dimensiones. Ellas, por sí mismas, no aseguran que los procesos de diálogo y de negociación van a conducir a un determinado tipo de resultado. Por cierto que el tipo de materias que se traten así como la correlación de fuerzas que expresen los diferentes grupos de interés van a ser los factores determinantes. Sin embargo, se debe señalar que la consideración de estas cuatro áreas/condiciones colaboran para que las relaciones sean más simétricas entre las partes.

A continuación se enumeran situaciones en las que se pueden ordenar los esfuerzos para lograr como resultado de estos diálogos una gobernanza eficaz. Para mayor claridad se presenta una descripción de los cuatro ámbitos ya señalados, y para mayor claridad se hace una reseña de lo que se plantea en la guía que se analiza.

El diagnóstico certero

La guía denomina a esta fase como la “comprensión”, pero nos parece más apropiado llamarlo diagnóstico certero. Significa que se parte de la premisa que en la medida que se cuenta con un conjunto de información que dimensiona y explica la situación de tenencia que se va a someter a la mesa de diálogo y de negociación, las posibilidades de poder avanzar en la resolución de los conflictos es mayor. Ahora bien, si el diagnóstico logra incorporar dos elementos adicionales –el proceso y el contexto–, la situación se puede enfrentar en mejores condiciones. El primero se refiere a considerar el desarrollo histórico que ha tenido el fenómeno, fijando un punto que no obligue a hacer una historia del caso, sino a recuperar aspectos históricos que deben ser tomados en cuenta. El segundo, consiste en ubicar la situación específica en un contexto más amplio que permita incorporar variables que ayuden a entender los hechos.

El conocimiento de los bienes y servicios forestales, y la función que estos desempeñan en los medios de subsistencia de las personas, de los acuerdos de tenencia y del contexto político e institucional general, son elementos esenciales para tener una idea de los acuerdos de tenencia vigentes y del lugar que ocupan en los medios de subsistencia y en las aspiraciones de las personas. Se recomienda hacer hincapié en el entendimiento de la situación real que se da sobre el terreno, ya que suele haber una brecha importante entre la normativa escrita y los acontecimientos tal como ocurren en la realidad.

Por ello, resulta fundamental recoger los puntos de vista, experiencias y conocimientos de todas las personas que se ven afectadas por la gobernanza de la tenencia o que son importantes en ese ámbito. La clave es, por tanto, identificar a todas las partes interesadas que resulten pertinentes.

La finalidad del uso de los instrumentos y métodos participativos es doble: por una parte, arraigar el proceso participativo en las perspectivas de las partes interesadas y, por otra, asegurar que quienes aportan su experiencia puedan disponer de una visión global de los asuntos con anterioridad a que comiencen las negociaciones y el diálogo sobre la tenencia y la gobernanza forestales.

Resulta importante someter los problemas a una labor continua de reflexión y examen. Lo que en un primer momento parece ser un "problema mayor", podría, tras mayores investigaciones, tener unas causas subyacentes que es preciso afrontar con más urgencia.

Las evaluaciones iniciales pueden no abarcar los puntos de vista de todos los interesados y, en consecuencia, puede hacer falta revisar el abanico de partes interesadas que deberían participar y consultarse. Es crucial crear oportunidades de reflexión y aprendizaje.

Establecer organizaciones fuertes

Para ejercer influencia política, los usuarios del bosque por lo general deben ser suficientemente numerosos y estar organizados en agrupaciones o instituciones. En el plano de la comunidad, esto supone que los individuos deban desarrollar capacidades y habilidades apropiadas y fortalecer sus organizaciones de base comunitaria. También supone la existencia de un sector público capaz de responder a los problemas evidenciados por las comunidades, y la de un sector privado que opere de manera justa e incluyente. En algunas situaciones, la mejor organización para el cambio podrían ser las alianzas o coaliciones.

Las agrupaciones de la sociedad pertenecientes al sector público, privado y civil necesitan poseer habilidades y disponer de sistemas y estructuras que garanticen que las políticas y decisiones relativas a la tenencia sean fruto de acuerdos justos y responsables. Cualquier cambio debe emanar del consentimiento libre, previo e informado de quienes se ven afectados por él, y los titulares de derechos forestales deben ser secundados para que, usando los recursos con eficacia y equidad, logren asegurar sus medios de subsistencia y sacar beneficios de la conservación de los bienes forestales.

En años recientes se han registrado en muchos países cambios trascendentales en la forma en que se pactan y distribuyen los derechos sobre los recursos forestales. La descentralización en la toma de decisiones ha sido reforzada gracias a la gestión forestal participativa, y la función del sector privado se ha ampliado como consecuencia de la privatización de los bosques y, en algunos casos, del surgimiento de los nuevos mercados de servicios ecosistémico forestal.

Las agrupaciones públicas, privadas y de la sociedad civil necesitan ahora cambiar funciones diferentes de las que desempeñaron antes, y las relaciones que median entre estos agentes pueden experimentar y sufrir cambios significativos. El fomento de las capacidades para el ejercicio de las nuevas funciones y el establecimiento de tales relaciones son, a menudo, el cauce principal para asegurar que una seguridad mayor y beneficios más tangibles deriven de un sistema de tenencia diversificado.

El fortalecimiento de la organización de los diferentes actores depende del número de afiliados, de la experiencia acumulada y de la fortaleza de la propia organización.

También depende, de una manera importante, de la posibilidad que una organización tenga de establecer alianzas con otros sectores, como pueden ser gobiernos locales/provinciales, iglesias, otras estructuras sociales, etc.

Instalar capacidad efectiva de participación

La estipulación de acuerdos justos, incluyentes y susceptibles de ser aplicados con vistas a la introducción de cambios en los sistemas de tenencia forestal requiere la participación de todos los grupos de interés. Estos grupos deberían poder formular sus necesidades y expresar claramente sus intereses en el marco de un proceso de negociación y búsqueda de consenso.

La participación de las partes interesadas puede adoptar varias modalidades, ya sea que un determinado grupo emprenda acciones específicas con la finalidad de sensibilizar a terceros acerca de sus problemas, ya sea que los grupos organicen consultas o mesas redondas de debate.

Los procesos en que intervienen múltiples partes interesadas se han generalizado en el sector forestal y a través de ellos los grupos pueden entablar un diálogo duradero y constructivo que facilita la toma de decisiones. Cualquiera sea la situación, un diálogo y un proceso de adopción de decisiones informado acerca de los asuntos relativos a la tenencia forestal requieren una facilitación comprensiva.

A lo largo de todo el proceso de participación es necesario atender las desigualdades de poder y apoyar mediante tácticas adecuadas a los individuos marginados en sus esfuerzos para iniciar un proceso de diálogo y crear oportunidades para la de negociación. Por ejemplo:

- Modificando los procedimientos utilizados para manejar el proceso, asegurando que los intereses de las partes más débiles sean mejor acogidos por terceros;
- Celebrando reuniones en que las partes más débiles se sientan cómodas, o adoptando el estilo de debate propio de dichas partes;
- Familiarizándose con los procedimientos consuetudinarios que siguen las partes más débiles y adoptando algunos de los aspectos de tales procedimientos, para lo cual puede hacer falta recurrir al apoyo legal o llevar a cabo acciones jurídicas o iniciativas políticas para transformar el marco jurídico de los derechos a los recursos;
- Realizando movilizaciones y organizándose, por ejemplo constituyendo asociaciones u otras organizaciones locales para hacer presión en defensa de las reivindicaciones e intereses de los menos poderosos, o formando alianzas con organizaciones externas que suministran apoyo y recursos de variado tipo, incluidos el asesoramiento jurídico, la asistencia técnica y la capacitación.

La fiscalización/monitoreo para asegurar el cumplimiento de los acuerdos

El documento denomina esta fase como la “garantía”, pero creemos que el nombre que hemos propuesto da mejor cuenta del tipo de preocupaciones que se definen. Muchas veces la instancia que realiza esta función se la conoce como “observatorio”.

Llegar a un acuerdo y traducir este en una acción conjunta no es suficiente. Para garantizar que los acuerdos, el diálogo y las promesas se hayan plasmado en la acción adecuada, es necesario disponer de mecanismos que permitan comprobar que los progresos han sido reales y los procedimientos de rendición de cuentas han funcionado. Pero aun estas garantías no agotan el proceso. Si se garantiza una organización y un compromiso eficaz, será posible saber cómo mejorar las intervenciones, ya que lo ideal sería que estas condujeran un ciclo reiterado de medidas adaptables y siempre más eficaces y justas en materia de gobernanza forestal.

El seguimiento y la evaluación son elementos importantes para medir los avances en el logro de una silvicultura responsable, que fortalece los medios de subsistencia de las personas y obra en favor de la sostenibilidad de los bosques. Ambos revelan las repercusiones, esperadas e inesperadas, que los acuerdos de gobernanza y tenencia han podido tener tanto en los medios de subsistencia como en los bosques. También es necesario que existan mecanismos que aseguren que los derechos de los individuos sobre los recursos forestales sean defendidos; que la sociedad civil esté habilitada para pedir cuentas a los encargados de la adopción de decisiones, y para que los procedimientos de resolución de diferencias sean efectivos, justos y accesibles para todos.

El acceso a la información permite a la gente valorar los efectos de las decisiones tomadas sobre las políticas porque supone un sistema de salvaguardias y contramedidas que, al minimizar la influencia excesiva de los grupos privilegiados y reducir los alicientes para la corrupción, actúa en interés de la colectividad. La explotación forestal a menudo tiene lugar en zonas rurales remotas y, en consecuencia, es imprescindible que la población local esté al tanto, por ejemplo, de qué operaciones extractivas pueden ser legales y sepa a qué autoridad recurrir en caso de que no lo sean. Cuando decisiones y procedimientos pueden ser objeto de impugnación porque están abiertos a examen, el funcionamiento de los servicios públicos es mejor, ya que el personal habrá tomado providencias para gestionar los sistemas de información más adecuadamente.

Reviste particular importancia asegurar que los acuerdos de tenencia no perjudiquen a los individuos más pobres y marginados de forma desproporcionada. Si se invita a quienes puedan verse más afectados por esos acuerdos a reflexionar acerca de cómo estos se habrían de negociar y ejecutar, y se asegura que esta información se comunique ampliamente y esté al alcance de todos, será posible desarrollar conductas más transparentes y responsables.

Las lecciones aprendidas de la fiscalización de los acuerdos deberían servir para hacer las enmiendas y los ajustes en las prácticas de gobernanza.

En resumen, la utilización de instrumentos y programas de la FAO que se formularon antes de la aprobación de las DVGT y que contienen elementos que, aun cuando cubren aspectos parciales o se encuentren en una forma germinal, como se ha demostrado en el caso de actividades forestales, resultan pertinentes con aquellos que se desarrollan en las DVGT. El trabajo realizado por los encargados del equipo forestal es un ejemplo que debe ser emulado por otros responsables de áreas temáticas de la FAO.

2. Mecanismos de certificación

Otro de los mecanismos operacionales para la aplicación de las DVGT son los sistemas de «certificación» que se han desarrollado en el entorno de las preocupaciones de la FAO y que muchas veces se encuentran relacionados con iniciativas de responsabilidad social, empresarial o corporativa, a la que ya se hizo referencia.

Un aspecto central de la propuesta metodológica debe contemplar una sistematización de los principales acuerdos establecidos entre los grupos de interés, entre ellos, la sociedad civil, empresas y el Estado, sobre las condiciones que deben cumplir la producción y servicios, conocidos como las certificaciones.

Ellas deben ser conocidas para que:

- Los grupos directamente involucrados lo puedan aplicar y/o exigir.
- Otros grupos puedan encontrar en ellos orientaciones para definir nuevas vías de aplicación.

Las certificaciones son un instrumento que permiten reconocer ciertas características de responsabilidad social y/o medio ambiental en un determinado producto o servicio. Permiten asegurar que ciertos parámetros se cumplen y que, pese a no poder abarcarlo todo, garantizan y responden por su compromiso.

A continuación se presentan algunas de ellas, las más reconocidas internacionalmente con sus principales características y el modo de reconocerlas: 2.1) manejo sostenible de recursos forestales; 2.2) comercio justo; 2.3) pesca y acuicultura sustentable; y 2.4) otras certificaciones.

2.1. Manejo sostenible de recursos forestales

Se presentan diversas certificaciones que permiten identificar que un bien fue producido según normas de sostenibilidad, que aseguran un manejo responsable de los bosques y fincas de donde salió, resguardando la biodiversidad del lugar, las comunidades locales y sus trabajadores, mediante una organización que permita la viabilidad económica de estos sistemas.

Forest Stewardships Council (FSC)

Forest Stewardships Council (FSC) es una organización internacional, no gubernamental y sin fines de lucro nacida en Canadá en 1993, que reúne a diversos grupos de 25 países ligados a distintos

ámbitos del sector forestal, entre ellos, organizaciones ambientales y sociales, empresas forestales y comercializadoras de productos del rubro.

Promueve un manejo forestal ambientalmente responsable, socialmente beneficioso y económicamente viable en los bosques de todo el mundo. Para ello, FSC ha definido un marco de 10 principios y 56 criterios de referencia, para el desarrollo de estándares según criterios locales que garanticen un manejo forestal de acuerdo con los mismos.

En Chile, los criterios locales para la certificación FSC se han desarrollado desde el año 1998, momento en que diversas organizaciones asumieron el trabajo de desarrollar los estándares nacionales para la certificación. La organización fue reconocida en el año 2005 como Iniciativa Nacional, y desde el 2010, como una Oficina Nacional de FSC.

Certificación de Manejo Forestal

La Certificación FSC de Manejo Forestal y plantaciones significa su uso responsable y el valor agregado de los recursos forestales disponibles. La marca registrada de FSC expresa un compromiso con los bosques como ecosistema y dan credibilidad a la comunicación de una empresa con sus clientes y con el público. Los aspectos más cruciales de un certificado son el reconocimiento internacional de los estándares desarrollados por el FSC. Estos comprenden principios de validez mundial que combinan la responsabilidad ambiental y social con la economía sustentable del manejo forestal.

En el proceso de Certificación de Manejo Forestal, la Certificación GFA realiza una evaluación, independiente de la empresa forestal, basada en un listado nacional de indicadores. Esto se hace para evaluar el respectivo sistema de manejo con los principios y criterios del FSC, y su efectiva implementación en la empresa.

Las empresas con Certificación de GFA pueden vender sus productos como «certificados por FSC» y agregarles la etiqueta FSC correspondiente. La etiqueta resguarda la ventaja competitiva de la compañía cuando posiciona sus productos en mercados críticos y mejora su imagen positiva a través del mercadeo de la calidad de su manejo forestal.

La duración del proceso de Certificación del Manejo Forestal depende del tamaño, la distribución del área forestal, la complejidad de la empresa respectiva y de los productos a certificar. En general, GFA realiza este proceso en unos 4 a 6 meses.

La certificación no es un sistema estadístico que usa precios fijos. Los costos de la certificación están determinados por la duración de la auditoría, la que depende de la amplitud del campo a certificar y de la complejidad de los procedimientos operativos.

GFA Certification está construida sobre una red mundial de socios corporativos, asociaciones, instituciones de investigación, auditores y expertos forestales, de manera que en más de 30 países, los

clientes puedan tener una certificación rápida y de bajo costo. Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Austria, Suiza, China, Vietnam, Rusia, Ecuador, Costa Rica y Chile.

Rainforest Alliance

Rainforest Alliance es una organización que trabaja para conservar la biodiversidad y asegurar medios de vida sostenibles, transformando las prácticas de uso de suelo, las empresariales y el comportamiento de los consumidores. Para mantener los bosques en pie y resguardar el equilibrio de sus ecosistemas. *Rainforest* busca asegurar que estos sean rentables para las empresas, sus trabajadores y las comunidades locales, cumpliendo con normas ambientales y sociales de producción.

Rainforest asegura el manejo sostenible de bosques productivos, fincas, tierras ganaderas y propiedades hoteleras a través de certificaciones que otorgan el sello *Rainforest Alliance Certified* y la marca *Rainforest Alliance Verified*, para que las empresas, productos y servicios que cuenten con ellos, se destaquen en el mercado global y que los consumidores puedan reconocerlos y apoyarlos.

Las fincas que cumplen con los criterios y estándares integrales de la Red de Agricultura Sostenible obtienen el derecho de usar el sello *Rainforest Alliance Certified*. Esta certificación se apoya en tres pilares indispensables para la sostenibilidad: protección ambiental, equidad social y viabilidad económica.

Las empresas forestales que cumplen con las normas rigurosas del *Forest Stewardship Council* (FSC) pueden usar el sello *Rainforest Alliance Certified* en conjunto con el logo del FSC. En estos casos, la certificación asegura que se ha cumplido con las normas para proteger a las personas y a la vida silvestre, y permite a los consumidores identificar los productos y empresas que han cumplido con estos principios.

PEFC

PEFC es una entidad sin fines de lucro, conformada por 36 organizaciones estatales y sectoriales de distintos países ligadas a la producción forestal, la industria y la comercialización de productos forestales, como a consumidores y las ONG interesadas en la gestión forestal sostenible.

PEFC promueve la gestión forestal sostenible, a través de la aplicación de la certificación PEFC, basada en criterios e indicadores de sostenibilidad, desarrollados y aprobados por los gobiernos en sus procesos ministeriales, dando origen a Normas de Gestión Forestal propias de cada país.

Entre sus objetivos, destaca la difusión de la gestión forestal sostenible para el desarrollo de las poblaciones rurales, la promoción de la oferta y demanda de productos forestales sostenibles certificados y el mejoramiento de la competitividad de los bosques a través de la certificación.

En el año 1999 se constituye el Consejo PEFC, que se establece como método de reconocimiento internacional de Sistemas Nacionales de Certificación de acuerdo a normas generales comunes, pero considerando las características sociales, económicas y ambientales de cada localidad y país integrante.

Este reconocimiento mutuo implica que la certificación da derecho al uso del sello o marca registrada común PEFC, independientemente del país productor, sello que es reconocido a escala mundial.

La mayor parte de los sistemas nacionales, desarrollados de forma independiente en el mundo, están reconocidos como PEFC: actualmente hay 32 sistemas nacionales, entre los que se incluye el sistema *Canadian Standards Association (CSA)*, el *Finnish Forest Certification Scheme (FFCS)*, CERTFOR Chile, CERFLOR de Brasil y el «Sistema Español de Certificación Forestal PEFC», y el *Sustainable Forestry Initiative (SFI)* implantado en EE.UU. y Canadá.

Para que un sistema alcance el reconocimiento mutuo con PEFC, debe responder a los criterios e indicadores antes indicados, y además pasar por una auditoría realizada por consultoras externas e independientes de PEFC.

La certificación PEFC permite verificar el manejo sostenible de un bosque a nivel social, económico y medioambiental. Además, promueve el desarrollo de las poblaciones rurales a través del cuidado del entorno, la apertura a nuevos mercados que requieran productos certificados, y proporciona beneficios económicos derivados de la mejora de la productividad y de la racionalización del proceso de explotación y aprovechamiento forestal.

Sistema Nacional de Certificación de Leña (SNLC)

El Sistema Nacional de Certificación de Leña es una iniciativa sin fines de lucro, que fija estándares para la comercialización de leña basados en cuatro principios básicos: la conservación del bosque nativo; el cumplimiento de la ley (tanto laboral como forestal); la descontaminación del aire y los derechos de los consumidores. Su principal objetivo es disminuir el deterioro de los bosques y la contaminación atmosférica en las ciudades, producto del mal uso de la leña.

Esta certificación está orientada a los comerciantes finales de los productos. Considerando que en el mercado de la leña existen diversas vías de comercialización, un comerciante final podría ser un productor (venta directa), un transportista (camiones distribuidores), o un dueño de local de venta urbano.

Este sistema certifica al comerciante, es decir, a la persona, no al producto. Por esta razón no existe una cadena de custodia de la leña comercializada. El comerciante que postula a la certificación debe demostrar el cumplimiento del estándar de certificación, compuesto por 4 principios, 13 criterios y 33 indicadores, los cuales son verificados a través de documentos, mediciones, registros, entre otros medios de prueba.

El primer principio se enfoca al cumplimiento de la legislación, sea esta de carácter forestal, ambiental, tributario, laboral, sanitario, de transporte, además de las ordenanzas municipales. El segundo principio hace énfasis en el origen de la leña, exigiendo el cumplimiento del Plan de Manejo Forestal. El tercer principio se refiere a la calidad del producto, principalmente al contenido de humedad, estableciendo un máximo de 25% de contenido al producto leña para ser comercializado. El cuarto principio exige informar al consumidor adecuadamente acerca de lo que está comprando (especie, contenido de humedad, volumen, unidades de venta, etc.).

En resumen, estos sistemas de certificación que funcionan en diferentes países han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar el desempeño social, económico y ambiental de la actividad forestal y particularmente de las empresas forestales, pueden ser un punto de partida adecuado para la aplicación de las DVGT en territorios donde predomine la actividad forestal y donde existan problemas y conflictos pendientes sobre la tenencia de la tierra.

2.2. Comercio Justo

El sistema de certificación en torno al Comercio Justo puede ser otra puerta de entrada para la aplicación de las DVGT en territorios donde predominen las actividades agropecuarias destinadas al mercado externo y donde también existan problemas en torno a la tenencia de la tierra.

Se entiende que practicar el Comercio Justo no implica necesariamente estar acreditado por alguna membresía o certificación de Comercio Justo, sin embargo, para acceder a algunos mercados es necesario contar con algunas acreditaciones, las que también avalan buenas prácticas de comercio responsable.

La elaboración de normas y su implementación ha sido un aspecto clave para el desarrollo de los mercados, y los mercados de Comercio Justo no escapan a ello. Las certificaciones de Comercio Justo conforme a un sistema de acreditación internacionalmente reconocido permiten la fácil identificación de productos/productores y ayudan a orientar su venta hacia los canales de distribución habilitados para Comercio Justo. Hay diferentes certificaciones internacionales y cada mercado puede exigir a sus proveedores alguna certificación específica.

- Algunos beneficios de la acreditación en Comercio Justo:
- Permite acceder a nuevos mercados.
- Permite demostrar compromiso social de la empresa hacia sus trabajadores y la comunidad en la que está inmersa.
- Garantiza a los consumidores que los productos de la empresa son producidos de manera sustentable y responsable.

- Diferencia a la empresa de sus competidores frente a clientes que valoran el compromiso social.
- Garantiza que en la empresa no existe ningún tipo de discriminación (raza, sexo, creencias religiosas, etc.).
- Garantiza que la producción del bien o servicio no utilizó mano de obra infantil.
- Garantiza que el bien o servicio se produjo sin trabajo forzado de ningún trabajador.
- Garantiza que la empresa cumple con las exigencias laborales locales e internacionales
- Garantiza que al productor de la materia prima se le ha pagado un precio justo que cubre todos los costos de producción sin posibilidad que incurra en pérdidas por fluctuaciones del mercado.
- Considera el pago de una prima de Comercio Justo que va directamente a un fondo en beneficio de trabajadores fijos y temporales más desventajados para generación de obras sociales voluntarias.

Mediante la implementación de las DVGT perfectamente se puede añadir que la participación en las garantías establecidas, considera que los productos provienen de empresas que no tienen conflictos pendientes con comunidades locales en torno a los derechos sobre la tenencia de la tierra.

A continuación se mencionan solo tres tipos de acreditaciones de Comercio Justo que son reconocidas internacionalmente y actualmente son utilizadas en Chile: *Fairtrade*, *Fairforlife* y *WFTO*.

FAIRTRADE

La denominación «*Fairtrade*» es una marca comercial internacional (*trademark*), propiedad exclusiva de *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO) y busca proteger el «Etiquetado» de productos que cumplen con las normas de certificación de FLO, bajo el Sello Internacional de Certificación *FAIRTRADE*, creada en el 2002.

Los orígenes de la etiqueta de Comercio Justo se remontan a la década de 1980. La primera etiqueta de calidad de Comercio Justo fue fundada en 1988 en los Países Bajos. El concepto tuvo éxito, y a partir de ese ejemplo, surgieron varias iniciativas de «Etiquetado Justo». En 1997, varias de ellas se organizaron, formando la *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO – Organización Internacional de Etiquetado Justo). FLO, no es la única organización que promueve la justicia comercial y mejores condiciones para los productores.

Actualmente solo dos de los miembros de FLO siguen utilizando sus propios sellos de garantía. En Canadá y los Estados Unidos los sellos *Fairtrade Certified* indican que se han cumplido los criterios de Comercio Justo *Fairtrade*. El Sello Internacional de Certificación de Comercio Justo *FAIRTRADE*.

garantiza un proceso de certificación de los productos conforme a los Criterios de Comercio Justo *Fairtrade*. El Sello es propiedad y está protegido por FLO en nombre de sus miembros.

El Sello garantiza un proceso de certificación de los productos conforme a los criterios sociales, económicos y medioambientales fijados por FLO. El Sello solamente se concede a productos y no hace valoración alguna sobre las compañías o las organizaciones que los venden.

La certificación *FAIRTRADE* se lleva a cabo por una empresa denominada FLO-CERT. Esta verifica el cumplimiento de los criterios *Fairtrade* para garantizar que los criterios sociales y medioambientales se cumplen y que los productores reciben los precios y la prima *Fairtrade*.

Los auditores de FLO-CERT están altamente cualificados, por lo general tienen sede en los países y regiones donde trabajan, y están familiarizados con las culturas, idiomas y sistemas jurídicos locales. Todos los auditores deben pasar un examen para comprobar sus conocimientos y reciben una formación anual.

Los consumidores pueden estar seguros de que el Sello de Certificación de Comercio Justo *FAIR-TRADE* solo se utiliza en productos que proceden de productores certificados *Fairtrade* y que los comerciantes cumplen las obligaciones establecidas por los criterios *Fairtrade*.

El Sello *Fairtrade* opera un sistema de certificación independiente, transparente y consistente a nivel global que sigue las normas de ISO 65, la normativa para los organismos de certificación que trabajan con sistemas de certificación de productos más aceptada internacionalmente. FLO-CERT sigue esta normativa en todas sus gestiones de certificación.

FairforLife

«*Fairforlife*» es una marca neutra del programa de certificación de terceros *IMO Social & FairTrade* para la Responsabilidad Social y el Comercio Justo en la agricultura, la elaboración de productos manufacturados y las operaciones comerciales. El programa complementa los sistemas de certificación de Comercio Justo que existen hoy en día.

El programa de certificación nació en mayo de 2006 como respuesta al requerimiento de varios clientes de IMO, con respecto a la necesidad de ampliar los alcances y la accesibilidad de los esquemas existentes de Certificación Social y de Comercio Justo, los que actualmente no abarcan a una amplia gama de situaciones productivas y de relaciones comerciales.

Se basa en estándares sociales establecidos como ILO, SA8000, FLO y IFOAM Social Chapter. Incluye recomendaciones del proyecto SASA para comparar diferentes estándares de certificación social en el sector de la agricultura (IFOAM, FLO, SA8000, SAN/Rainforest Alliance).

Aunque muchos inspectores de IMO son aprobados como inspectores de FLO también, solamente FLO-cert está haciendo las inspecciones y certificaciones de FLO.

Institute of Marketology Chile S.A (IMO Chile) es una empresa privada chilena, filial de Grupo Internacional IMO, que es una de las primeras y más reconocidas agencias a nivel mundial dedicadas a ofrecer servicios especializados de control, garantía de calidad y certificación de productos orgánicos y amigables con el medio ambiente de acuerdo con los reglamentos y estándares vigentes en los principales mercados de exportación (Unión Europea, EE.UU, Asia, etc.).

Organización Mundial de Comercio Justo (WFTO)

La Organización Mundial de Comercio Justo (WFTO) es la red mundial de Organizaciones de Comercio Justo alrededor del planeta. Representa a más de 400 Organizaciones de Comercio Justo de 73 países en África, Asia, América Latina, Europa, América del Norte y el Pacífico. La misión de WFTO es hacer posible que los productores mejoren sus medios de vida y la de sus comunidades, a través del comercio justo.

Lanzado durante el 2004, en el Foro Social Mundial en la India, el logotipo WFTO (*World FairTrade Organization*) indica que una organización sigue los diez principios del comercio justo, que cubre las condiciones de trabajo, la transparencia, los salarios, el medio ambiente, equidad de género y más. La Organización Mundial de Comercio Justo está en diálogo directo con instituciones multilaterales de Naciones Unidas (UNIFEM, UNDP-África, IFAD, PNUMA) así como con instituciones multilaterales regionales (ejemplo: Cumbre Iberoamericana, etc.)

El logotipo WFTO no es una marca de producto, se utiliza por organizaciones comprometidas al 100% con el comercio justo. Se les distingue de otros negocios de comercio justo, y proporciona una señal clara a los minoristas, los socios, los gobiernos y los donantes que su actividad principal es el Comercio Justo.

Actualmente WFTO está revisando el sistema de monitoreo y desarrollando un sistema al que han denominado el Sistema de Gestión Sostenible de Comercio Justo (SFTMS en su sigla en inglés, *Sustainable Fair Trade Management System*), el cual integra la selección de nuevos miembros y el proceso de monitoreo. Una vez implementado, estará disponible una etiqueta para productos para aquellos que lo deseen y cumplan con los requisitos. Dicha etiqueta certificará que la compañía que lo produjo sigue los estándares de Comercio Justo. Tal certificación será hecha de manera independiente.

WFTO también promueve el Comercio Justo, a través del Día Mundial del Comercio Justo, una celebración internacional con eventos organizados en todas partes del mundo. Alrededor del segundo sábado de mayo las organizaciones miembros de WFTO que se encuentran en 73 países, así como otras entidades interesadas en él, organizan eventos: charlas, conciertos, *fashion shows* y mucho más, para promover el Comercio Justo y la justicia en el comercio. Productos de Comercio Justo como el café, té, vestuario, joyería y artesanías, producidos por comunidades marginalizadas en todas partes del mundo, son expuestos para la venta.

WFTO está compuesta por miembros y asociados que realizan acciones al menos en una de los siguientes temas:

- Cooperación con productores marginalizados y con campesinos, especialmente en el sur. Basados en principios de solidaridad y justicia, estas organizaciones buscan mejorar las condiciones de vida en el sur al promover el comercio de productos y servicios desde el interior y entre países en desarrollo.
- Suministro de información sobre el Comercio Justo al vender sus productos, educando al público acerca de las estructuras injustas de comercio en el mundo.
- Elaboración de campañas para promover condiciones de comercio más justas.
- Reflejo en la propia estructura de la organización de un compromiso con la justicia, el empleo justo, la rendición de cuentas al público, prácticas de trabajo progresistas, equidad de género y la abolición del trabajo infantil.

Nuevamente, en resumen, estos sistemas de certificación que se encuentran debidamente formalizados y que funcionan en diferentes países han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar el desempeño social, económico y ambiental de la actividades cuya producción se destina al mercado externo, donde existen consumidores exigentes sobre la calidad de los procesos productivos y las condiciones en que se realizan, pueden ser un punto de partida adecuado para la aplicación de las DVGTT en territorios donde predomine este tipo de producciones y donde existan problemas y conflictos pendientes sobre la tenencia de la tierra.

2.3. Pesca y Acuicultura Sustentable

Finalmente, se entregan antecedentes sobre certificaciones sobre productos marinos, siguiendo la misma lógica presentada en los ejemplos anteriores.

No es novedad que los recursos marinos en todo el mundo están siendo sobreexplotados. En su último reporte «*The Living Planet*», la organización World Wildlife Fund informa que desde 1950 hasta el 2006 el área explotada por las grandes flotas pesqueras se ha multiplicado por diez, según los últimos datos disponibles.

Chile no está ajeno a esta preocupante tendencia, por ejemplo, en relación a la fuerte escasez de jurel en las costas chilenas durante los últimos años. Resguardar la diversidad y sustentabilidad de los ecosistemas marinos es responsabilidad de todos, y una de nuestras alternativas para incidir positivamente en el cuidado de estos recursos, es hacer un consumo responsable de los mismos, prefiriendo productos provenientes del mar que hayan sido obtenidos en forma sustentable.

Para ello, existen diferentes certificaciones, con sus correspondientes sellos, que pueden apoyar las decisiones de compra de los consumidores a través de la entrega de información.

Marine Stewardship Council (MSC)

Esta es la certificación de productos marinos que cuenta con mayor prestigio a nivel global. Es una organización independiente y sin fines de lucro, que surge como una alianza entre la empresa *Unilever* y la ONG *World Wildlife Fund* (WWF), aunque desde 1999 su funcionamiento es independiente de ambas organizaciones.

MSC es una certificación para las pesquerías de captura salvaje, por lo que no considera actividades de piscicultura-acuicultura. Su certificación para la pesca sostenible y la trazabilidad de los productos marinos se basa en auditorías independientes ejecutadas por certificadoras externas acreditadas, las que se rigen por los estándares de MSC y los consejos de la FAO.

Además, el programa de MSC ofrece apoyo a las pesquerías creando mercados para los productos sostenibles, mientras ofrece a los consumidores información sobre los productos, a través de la ecoetiqueta de MSC.

Naturland

Naturland es la Asociación para la Agricultura Orgánica, fundada el año 1982 en Gräfelfing, Munich. Es una organización basada en los principios de la democracia, cuyos objetivos son definidos por una asamblea de delegados.

Siguiendo las normas de *Naturland*, los productores y procesadores asociados producen alimentos de alta calidad de la más diversa índole, a partir de la aplicación del principio de sostenibilidad, que considera dimensiones sociales, económicas y medioambientales. *Naturland* promueve el uso sostenible de los recursos marinos. Desde mediados de los años 90, dirigen proyectos de certificación en el ámbito de la acuicultura ecológica, y recientemente están implementando una certificación para la pesca artesanal sustentable. Las normas para las certificaciones están basadas en una visión holística, que prioriza la producción sustentable, la conservación de la naturaleza, la prevención del cambio climático, la protección y conservación del suelo, agua y aire, así como la protección del consumidor.

Friend of the Sea

Esta es una ONG que tiene por objetivo la conservación el hábitat marino. Es una certificación reconocida internacionalmente, orientada tanto a productos provenientes de la pesca sostenible como a la acuicultura.

Entre los productos que han certificado se incluye buena parte de las especies comercializadas, además de harina de pescado, alimento para peces y aceite de pescado Omega 3. Los productos son certificados por organismos independientes, que toman como referencia los criterios de sostenibilidad de *Friends of the Sea*, los que siguen las directrices de la FAO para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la captura salvaje marina. Además, «han desarrollado un Pro-

grama de Supervisión Internacional para controlar *in situ* la cadena de custodia de los proveedores de productos aprobados por *Friends of the Sea*».

En línea con las Directrices de la FAO, la estructura de determinación de las tarifas de *Friends of the Sea* es también asequible para las pesquerías artesanales y los productores a pequeña escala, que representan más de 50% de los productos certificados por *Friends of the Sea*.

Pézcame

Pézcame es una iniciativa de pescadores artesanales y empresarios pesqueros y gastronómicos de Chile, que con el uso de la tecnología de la trazabilidad, buscan proporcionar a los consumidores información sobre el origen y la sostenibilidad de los productos marinos desde su extracción hasta su comercialización.

Desde el año 2009 la empresa chilena Shellcatch comenzó a realizar seguimientos tecnológicos a la actividad de los pescadores artesanales. El proyecto busca «fortalecer la pesca de origen y ayudar a conservar la identidad de las caletas de pescadores de nuestro país», contribuyendo a la pesca y la extracción sustentable. Actualmente, trabajan con los pescadores artesanales de La Serena, Quintay y Puerto Montt.

2.4. Otras certificaciones

Certificación RSPO¹⁶ (Una mesa redonda sobre el Aceite de Palma Sustentable)

El estándar *Roundtable on Sustainable Palm Oil* para la Certificación RSPO Supply Chain ha sido desarrollado para garantizar la seguridad y trazabilidad de las cadenas de suministro, con el objetivo de proporcionar evidencias creíbles de que este aceite procede de recursos sostenibles. El objetivo es promover la producción y uso de productos sustentables de palma mediante una norma de certificación internacional. Se trata de una asociación multisectorial integrada por los productores de palma, los procesadores y comerciantes, los fabricantes de bienes de consumo, minoristas, bancos e inversores y las ONG ambientales y sociales. Cuenta con 1.032 socios de los cuales 37 son empresas productoras certificadas, 175 plantas certificadas que tienen una producción anual de 7.16 millones de t, con un área productiva certificada de 1.49 millones de ha que representan 13.847.733 t de aceite de palma certificado.

El aceite de palma es el aceite vegetal más usado y un ingrediente común presente en productos alimentarios y para el cuidado personal a nivel global. Debido a un aumento de la población mundial y una mayor demanda de productos, la necesidad del aceite de palma nunca ha sido tan grande como ahora y se prevé que aumente en los próximos años. Este aumento de la demanda ha creado un efecto catalizador en los bosques de conservación tropicales, poniendo en peligro la

¹⁶ En inglés, *A Round table on Sustainable Palm Oil*.

biodiversidad de algunos ecosistemas y contribuyendo a la destrucción de los hábitats de especies, provocando conflictos sociales entre las comunidades indígenas y los agricultores.

Intertek ofrece la *Certificación Supply Chain* a lo largo de todas las etapas de la cadena agroalimentaria, incluyendo el refinado, comercialización, producción y distribución de productos de aceite de palma. Ayuda a mejorar la fiabilidad del producto y minimiza los riesgos en el negocio. Los productos de aceite de palma pueden pasar por muchas etapas de producción y logística entre el agricultor y el producto final, y pueden ser comercializados a través de diferentes mecanismos aprobados por la RSPO a lo largo de la cadena de suministro.

Las opciones de la RSPO *Supply Chain* incluyen:

a) Identidad Preservada (IP)

Este modelo asegura que los productos certificados de aceite de palma, de acuerdo a la RSPO y ofertados al consumidor final, sean únicamente identificables como pertenecientes a una sola plantación y sus bases de abastecimiento, manteniéndose físicamente aislados de las otras fuentes de aceite de palma a lo largo de toda la cadena de suministro.

b) Segregación (SG)

Este modelo de cadena de suministro asegura que los productos certificados de aceite de palma, de acuerdo a la RSPO y ofertados al consumidor final, provienen únicamente de fuentes certificadas para RSPO. Esta opción permite la mezcla de aceites de palma certificados procedentes de diferentes fuentes.

c) Balance de Masas (MB)

Este modelo controla administrativamente la comercialización de los productos de aceite de palma certificados, de acuerdo a RSPO a lo largo de toda la cadena de suministro, como motor para la integración del comercio en el aceite de palma sostenible. El sistema de balance de masas permite la mezcla de aceites de palma certificados, de acuerdo a RSPO y aquellos no certificados, en cualquier etapa de la cadena de suministro, siempre y cuando las cantidades totales de las instalaciones sean controladas, de manera que el volumen de aceite de palma certificado que sale, nunca exceda el volumen de aceite que ha entrado.

Globalgap

Globalgap, originariamente *Eurepgap*, nace de un organismo privado que establece normas voluntarias a través de las cuales se pueden certificar productos agrícolas. *Globalgap* es una norma que abarca todo el proceso del producto certificado y todas las actividades agropecuarias subsiguientes, hasta el momento en que el producto es retirado de la explotación. Asimismo, define los elementos para unas buenas prácticas agrícolas (BPA). Esto incluye:

- Manejo Integrado de Cultivos (MIC)
- Control Integrado de Plagas (CIP)
- Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC)
- Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC)
- Salud, seguridad y bienestar laboral de los trabajadores
- Gestión de la conservación del medio ambiente

El objetivo de *Globalgap* es establecer una norma única de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), aplicable a diferentes productos, capaz de abarcar la globalidad de la producción agrícola, reduciendo los riesgos de dicha producción y aportando una herramienta para verificar objetivamente la mejor práctica de una manera sistemática y consistente.

ChileG.A.P. es un programa para la certificación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) que armoniza los requerimientos de los principales mercados internacionales con el propósito que los productores y exportadores nacionales puedan implementarlas en sus predios, cumpliéndolas al mínimo costo.

Certificar el sistema de gestión alimentaria según los requisitos de este estándar reporta beneficios como:

- Mejorar el sistema de la organización, incrementando la seguridad de los productos elaborados.
- Mostrar un fuerte compromiso con los clientes y consumidores mediante la producción y comercialización de alimentos seguros.
- Manifiestar responsabilidad para minimizar el impacto negativo en el medio ambiente, preservando el entorno, la reducción del uso de pesticidas y la mejora de la utilización de los recursos naturales.
- Incorporar todos los productos agrícolas en una sola auditoría, evitando, así, múltiples auditorías con diferencias de criterios.

ChileG.A.P. fue desarrollado en virtud de un mandato de la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, A.G. (ASOEX) y llevado a cabo por la Fundación para el Desarrollo Frutícola, para contar con un Programa que resolviera los problemas derivados de la necesidad de múltiples certificaciones, para lo cual ha sido sometido al proceso de reconocimiento por parte de GLOBAL G.A.P., NSF y ChinaG.A.P.

ChileG.A.P. es un Programa de participación voluntaria, que establece un marco de trabajo con reglas establecidas y de amplia difusión, público y no discriminatorio, y reconocido por los agentes del mercado. La verificación de su aplicación es efectuada por organismos independientes.

Finalmente, en relación a la certificación, la idea de presentar esta descripción, bastante pormenorizada, es la de mostrar la existencia de mecanismos **ya existentes, legitimados** y con **altos grados de eficiencia**, que pueden ser utilizados en el marco de la aplicación de las DVGT, ya sea en la forma en que actualmente se encuentran o con pequeños ajustes, pero donde ya existe un trayectoria, en algunos casos con grandes niveles de avance.

En cuanto a la observación de que ya hay ciertos mecanismos, lo que interesa destacar es que aun cuando la aprobación formal de las DVGT son relativamente recientes, ellas obedecen a preocupaciones que tienen una larga existencia, lo que ha motivado a formular instrumentos y mecanismos que puedan velar por su cumplimiento. En otras palabras, no se parte de cero, sino que hay que aprovechar lo actual, y las certificaciones, que se han señalado a título de ejemplo, son prueba de ello.

En virtud de que se trata de mecanismos ya legitimados, es posible enfatizar que los principales actores han sido capaces de establecer acuerdos sobre las variables a considerar, los procedimientos y métodos para aplicarlos.

Por último, el grado de eficiencia que tienen estos mecanismos se encuentra en directa relación con el grado de integración en que se encuentran las economías de los países. En naciones con economías altamente integradas al mercado mundial, este tipo de certificación puede ser muy eficaz, en la medida que los propios consumidores tienen una alta conciencia sobre la importancia que tiene la forma en cómo se realiza el proceso de producción, se desarrollan los temas laborales y las relaciones de las empresas con las comunidades donde ellas se ubican.

3. Experiencias de países

En esta parte se hace una descripción de las actividades realizados en estos tres países como parte de un trabajo orientado desde RLC.

3.1. La experiencia de Guatemala

Klemen Gamboa¹⁷

Presentación

En mayo de 2012, mientras el Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó 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**, el Gobierno de Guatemala promul-

¹⁷ Ingeniera agrónoma de la Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano. Maestrante Universidad Nacional de Costa Rica. Unidad de Programas, Representación de FAO en Guatemala.

gaba su Plan para implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) que había sido aprobada en 2009. La PNDRI hace hincapié en la necesidad de revisar la política del Gobierno en torno al tema agrario, de tal forma que entre 2012 y 2013 la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de Guatemala (SAA) estructura un documento borrador de nueva Política Agraria. En 2013 esta entidad de Gobierno, rectora del tema agrario en el país, solicita en mayo del 2013 a la Representación de la FAO en Guatemala, asistencia técnica para conocer Directrices.

De esta solicitud se desprende la realización de variadas misiones de asistencia técnica, divulgación y capacitación de las Directrices, procesos de consulta a diferentes sectores sobre la incorporación de elementos de las Directrices a la Política Agraria, la identificación de experiencias territoriales de implementación de las Directrices y fortalecimiento a la institucionalidad agraria del país. En este sentido sobresale la asistencia técnica a la SAA, con la cual se ha contribuido concretamente con la formulación de la Política Agraria de Guatemala inspirada por las directrices y que fue aprobada según acuerdo gubernativo 372-2014 en octubre de 2014.

Actualmente la FAO asiste técnicamente al Gobierno de Guatemala en la implementación de la Política Agraria. Como primer paso se aportó sustantivamente con la formulación del plan de implementación de dicha política, como un instrumento que establece la operación de los ejes y estrategias de la política, seguido de la asistencia técnica a cuatro instituciones gubernamentales relacionadas con instrumentos de la Política Agraria, como lo son: (i) Secretaría de Asuntos Agrarios, (ii) Fondo de Tierras, (iii) Registro de Información Catastral, y (iv) Ministerio de Agricultura, las primeras tres son instituciones producto de los Acuerdos de Paz.

Se describe en las siguientes páginas la experiencia de implementación de las Directrices en Guatemala, enfatizando en la metodología de la asistencia técnica que la FAO ha empleado para brindar asistencia técnica al Gobierno de Guatemala en virtud de la solicitud oficial que realizara para implementar las directrices y garantizar mejores condiciones de gobernanza responsable de la tierra.

Busca aportar en el conocimiento de apuestas nacionales por una mejor gobernanza de la tierra utilizando las Directrices como el gran marco, un marco que aporte para que un país como Guatemala, donde el tema agrario pasa por desigualdades históricas y el reclamo de acceso, certeza jurídica en propiedad y tenencia y mejora en las condiciones de uso de la tierra es permanente.

Antes de exponer la experiencia misma, es necesario entregar algunos antecedentes sobre la situación de la tenencia de la tierra, distribución de la misma, niveles de pobreza, características de la población, destacando la diversidad de pueblos indígenas y antecedentes sobre la institucionalidad existente en torno a los programas que tratan el tema de la tenencia de la tierra.

Sin estos antecedentes no se entendería el programa desarrollado.

1. El contexto agrario en Guatemala

La República de Guatemala tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, distribuidos en 22 departamentos y 335 municipios. El 70% de la extensión territorial se destina a actividades agropecuarias y forestales. Los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), presentados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a finales de 2011, estimaron a la población total en 14,636,487 personas, y dentro de esta, a la población rural en 7,540,106 (51.52%)¹⁸.

Con base en esta misma encuesta, el INE reportó en el año 2000 que el 56.0% de la población total vivía bajo la línea de pobreza (15.7% pobreza extrema y 40.3% en pobreza no extrema), y en el año 2006, reportó que el 51.0% de la población vivía en esa misma condición (15.2% pobreza extrema y 35.8% pobreza no extrema) evidenciándose una disminución de cinco puntos porcentuales. Para el año 2011, con la misma fuente, se reportó que la pobreza total se situó en el 53.71% del total de la población (se redujo la pobreza extrema al 13.33% y aumentó la pobreza no extrema al 40.38%). En el caso de los hogares en el área rural, situándose algún grado de pobreza en el 62.5% de todos ellos, en tanto que el 16.0% de los hogares se encuentran por debajo de la línea de extrema pobreza¹⁹.

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población para el 2014 asciende a 15,806,675 de habitantes, de los cuales el 42% pertenece a los pueblos indígenas. Se estima que, en el 2013, el 51.9% de la población correspondió al área urbana y el 48.1% al área rural. Esta última, según las proyecciones, será del 36.3% en el 2032. La pobreza en el área rural asciende a un 74.8% y entre los pueblos indígenas a un 63.8%.

En 2013, el índice de desarrollo humano (IDH) en Guatemala fue 0,628 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2012, en el que se situó en 0,626, ocupó la posición 125 de 187 países en el IDH²⁰, lo que representa un leve descenso en comparación con la posición de 131 en 2011. La posición que ocupan los demás países de Centroamérica es mejor que la de Guatemala.

Además, en términos económicos, Guatemala se encuentra entre los tres países latinoamericanos con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional, lo que se evidencia en que el coeficiente Gini representa el 0.57 para el ingreso y el 0.48 para el consumo. El 62.1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras el 20% de la población más pobre únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional²¹. Destacando que el sector rural representa un importante segmento de la economía del país, absorbiendo al 36% de la población ocupada a nivel nacional.

Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina. El 20% de la población acapara el 60% de la riqueza nacional. El Índice de Gini, referido a la concentración de la

¹⁸ Programa de Agricultura Familiar para Fortalecer la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2015.

¹⁹ Ídem.

²⁰ <http://www.datosmacro.com/idh>

²¹ ENCOVI 2011.

tenencia y propiedad de la tierra, es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario (2003), es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de los productores y productoras de infrasubsistencia y subsistencia suman un porcentaje de 92% del total de productores y productoras del país y ocupan para producir y reproducir su vida un 21.86% de la tierra cultivada, mientras que los productores y productoras excedentarios y comerciales son el 7.94% ocupan el 78.14% de la tierra cultivada.

Tabla 1. Cobertura de latifundio y minifundio 1950, 1964, 1979 y 2003 (porcentajes)

Censo	Latifundio		Minifundio	
	Territorio (%)	Población (%)	Territorio (%)	Población (%)
1950	72.21	2.17	27.79	97.83
1964	62.54	2.11	37.46	97.89
1979	65.44	2.65	34.56	97.35
2003	56.59	1.86	43.41	98.14

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Agropecuarios 1950, 1964, 1979 y 2003 de Guatemala.

La conflictividad que se genera en torno a las disputas sobre tierras en Guatemala tiene raíces históricas, sociales y políticas. El conflicto agrario en el país es un tema amplio y complejo, un tema clave a abordar para el desarrollo rural.

Tabla 2. Número de fincas por tamaño y superficie total en manzanas y clasificación de productores agrícolas²²

Tamaño de la finca	No. de fincas	Porcentaje	Superficie (Mz)	Porcentaje	Clasificación de productores agrícolas	Porcentaje de productores agrícolas
Menores de 1 manzana	375,708	45.23	172,413	3.24	Infrasubsistencia ¹⁹⁴	45.2
De 1 a menos de 2 manzanas	185,196	22.29	242,313	4.56	Subsistencia ¹⁹⁵	46.8
De 2 a menos de 5 manzanas	157,681	18.98	449,439	8.45		
De 5 a menos de 10 manzanas	46,099	5.55	298,039	5.61		
De 10 a menos de 32 manzanas	39,599	4.77	674,601	12.69	Excedentarios ¹⁹⁶	6

²² Del total de productores agrícolas, el 0.8% son entidades colectivas y el 99.2% corresponden a productores individuales; de estos últimos, 81.8% son hombres y 18.2% son mujeres (no hay disponibles datos desagregados por sexo y clase de productor de acuerdo a la clasificación del MAGA). Del total de productores, solo el 2.91% reporta la encuesta como sujetos con asistencia técnica en el periodo de cosecha 2007-2008. De este porcentaje, un tercio recibió asistencia técnica gubernamental y el resto a través de entidades no gubernamentales. La encuesta reporta que solo el 3.23% recibió crédito para la producción agropecuaria.

Tamaño de la finca	No. de fincas	Porcentaje	Superficie (Mz)	Porcentaje	Clasificación de productores agrícolas	Porcentaje de productores agrícolas
De 32 a menos de 64 manzanas	10,929	1.32	470,717	8.85	Comerciales ¹⁹⁷	1.9
De 1 caballería a menos de 10	14,593	1.76	1,841,283	34.64		
De 10 caballerías a menos de 20	610	0.07	513,014	9.65		
De 20 caballerías a menos de 50	222	0.03	403,606	7.59		
De 50 caballerías y más	47	0.01	250,412	4.71		
Total	830,684	100	5,315,838	100	776,489	100

Fuente: Política Agraria, basado en el IV Censo Nacional Agropecuario 2003, Encuesta Nacional Agropecuaria 2005 (INE) y Encuesta Nacional Agropecuaria 2008 (INE).

No obstante, la falta de acceso a la tierra por parte de la población rural constituye una característica central del sistema de tenencia de la tierra en Guatemala. De hecho, la desigualdad en el acceso y distribución de la tierra parece haberse acentuado en la última década por un proceso de reconcentración de la misma, promovido por la expansión de cultivos extensivos, principalmente la palma y la caña de azúcar.

Esta estructura de tenencia de la tierra y una economía que históricamente se basó en la producción agrícola para la exportación de materias primas y alimentos, generaron procesos agrarios y económicos basados en la relación minifundio-latifundio. Grandes cantidades de población indígena y campesina, sin tierra o con poca tierra²⁷, al no encontrar medios de sustento suficientes en sus localidades, se veían obligadas a migrar como trabajadores asalariados temporales a las grandes extensiones de monocultivos para la exportación (café, banano, caña de azúcar). Una gran oferta de fuerza de trabajo campesina que encontraba en los latifundios con condiciones inhumanas de vivienda, largas jornadas laborales y poca paga²⁸.

²³ Viven en condiciones de pobreza extrema y se caracterizan por el escaso acceso que tienen a recursos productivos, entre estos la tierra.

²⁴ Se caracterizan por la utilización de mano de obra familiar; no cuentan con medios eficientes para producir ni con facilidades de acceso a servicios básicos, infraestructura, mercados crediticios y tecnológicos. El destino de la producción es el mercado interno y el autoconsumo.

²⁵ Son productores que se dedican a cultivos no tradicionales, café orgánico y mediana producción ganadera. Se caracterizan por tener acceso a riego y tecnología. Su producción está destinada al mercado nacional e internacional.

²⁶ Son productores que se dedican exclusivamente a la producción comercial con destino al mercado internacional, principalmente a la exportación de productos tradicionales (café, azúcar, banano, entre otros). Tienen acceso al crédito, riego y tecnología agropecuaria.

²⁷ Un productor de infrasubsistencia ocupa en promedio 0.32 ha.

²⁸ Política Agraria, 2012

Esta situación estructural ha provocado condiciones precarias de vida para la mayoría de los productores agrícolas y sus familias. La seguridad alimentaria nacional se ve fuertemente dañada y los más afectados son los niños y niñas de las áreas rurales. Según estadísticas oficiales, Guatemala se coloca como el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente (49.3% de la niñez menor de 5 años y 45.6% de niños y niñas de 6 a 9 años) y el cuarto en del mundo. La incidencia de la problemática se duplica en relación con la niñez indígena (69.5%), en comparación con la niñez no indígena (35.7%); la media de desnutrición crónica en las áreas rurales es de 55.5%.

Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) existen 5,191 lugares poblados categorizados en alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional y 287 en muy alto riesgo. Esta situación alcanza niveles críticos en el área rural y afecta principalmente a niños y niñas menores de 5 años, población escolar y generacionalmente a las mujeres embarazadas y lactantes, y se agrava de manera inaceptable entre la población indígena, particularmente viviendo en pobreza y pobreza extrema. Las poblaciones del área rural en donde predomina la desnutrición se localizan en los departamentos del Altiplano Nor-Occidental, las Verapaces y los municipios del área Chortí en el departamento de Chiquimula.

En algunas zonas del país persisten altos niveles de desnutrición aguda o hambre estacional, agravados por condiciones de hambre severa y precaria salubridad. La presencia de desnutrición es tres veces mayor cuando las madres carecen de educación formal y cuando se trata de niñas y niños nacidos con espaciamiento corto entre embarazos.

En Guatemala, el suministro global de alimentos es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de toda la población. Una de las causas la constituye la condición incipiente de políticas que incentiven la producción de alimentos y el modelo agrario orientado a la exportación, a lo que se debe de sumar los efectos producidos por el cambio climático.

La conflictividad que se genera en torno a las disputas sobre la tenencia de las tierras tiene raíces históricas, sociales y políticas. La realidad rural del país se caracteriza por el brote y permanencia de múltiples conflictos agrarios. La Secretaría de Asuntos Agrarios registra como conflictos agrarios en proceso de atención un total de 1,375 conflictos²⁹, clasificados por tipos. La tipología incluye principalmente disputa de derechos sobre un terreno, límites municipales, ocupaciones en propiedad privada.

²⁹ SAA, Marzo 2015.

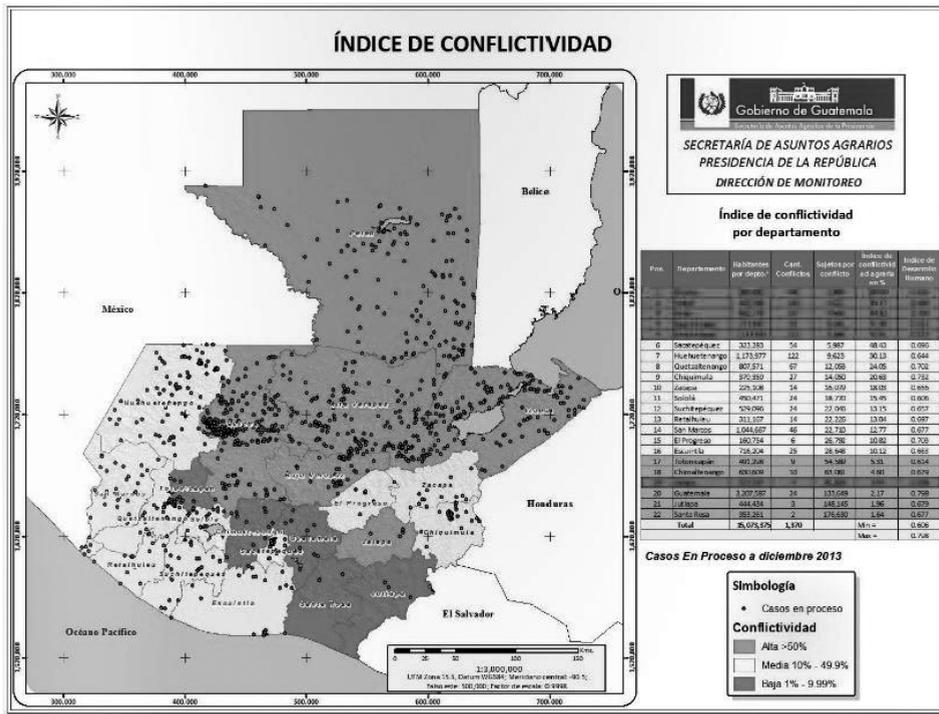


Figura N° 1. Conflictos agrarios atendidos por la Secretaría de Asuntos Agrarios.

Fuente: SAA, 2015.

Los departamentos del país con mayor incidencia de conflictividad agraria son: Alta Verapaz, Petén, Quiché, Huehuetenango e Izabal; todos los cuales son parte de la región denominada Franja Transversal del Norte, en la cual las dinámicas de reconcentración de tierra son evidentes.

1.1. Los pueblos indígenas, aspectos de género y la tierra en Guatemala

Tal como lo indica la Sinopsis del Desarrollo Humano en Guatemala³⁰, antes de la llegada de los europeos al actual territorio centroamericano, este había estado habitado, durante milenios, por una diversidad de poblaciones que, en su mayoría, cristalizaron alrededor de la civilización maya. Con el advenimiento de la ocupación española, se inicia una etapa de mestizaje entre las poblaciones originarias y los conquistadores. Por otra parte, con el arribo de esclavos africanos y posteriores inmigraciones de distintas latitudes, surgieron nuevos y variados mestizajes, dando lugar a una amplia gama de categorías étnicas.

Es así como Guatemala está conformada por una diversidad de pueblos y culturas. Los pueblos mayas, el pueblo xinca, el pueblo garífuna y el pueblo mestizo. Los pueblos mayas están conforma-

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. Informe Nacional de Desarrollo Humano

dos por 23 comunidades lingüísticas que se dispersan en todo el territorio nacional. La población indígena es el 42% de la población total, según proyecciones de INE para el 2014.

El 50.9% de los habitantes del área rural de Guatemala se identificaron como indígenas (mayas, garífunas o xincas), mientras el restante 49.1% como no indígenas. La pobreza general en las áreas rurales está en el 58.26% de la población indígena. Al considerar en su grupo a la población indígena habitante del área rural, el 81.7% están en esa condición; en tanto que la población no indígena el 60.7%. No obstante, la extrema pobreza es poco más del doble en la población indígena que la no indígena, es decir, de cada 3 personas en el área rural en condición de extrema pobreza son indígenas. Esta relación disminuye de 54.5% a 45.5% en la condición de pobreza no extrema, entre indígenas y no indígenas, respectivamente.³¹

Pese a que la diversidad cultural puede representar para cualquier país un potencial de desarrollo social, económico, espiritual y político, en Guatemala la población indígena presenta los niveles más bajos de desarrollo humano y condiciones de vida deterioradas.

La historia de la conformación del país da cuenta de múltiples despojos de tierras a las comunidades y pueblos indígenas en Guatemala. La Corona española, la conformación de la República, la guerra interna de 36 años, en la segunda mitad del siglo XX, son épocas en las que por diversas razones los pueblos indígenas fueron objeto de despojo de tierras.

Por ello, los Acuerdos de Paz firmados en 1996, especialmente el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, plantea la necesidad de titular los derechos de los pueblos indígenas en el plano cultural, pero también económico. Sobre el tema de la tierra el Acuerdo plantea que:

Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.

Los compromisos adquiridos con la firma de la paz, relativos a los derechos a la tierra de pueblos indígenas, aún son un reto y un pendiente, pese a que, incluso con anterioridad, el Estado ya reconocía la necesidad de proteger estos derechos. La Constitución de 1985, vigente en la actualidad, en su artículo 67 plantea:

Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

³¹ ENCOVI, 2011.

La relación de género y tenencia de la tierra se puede observar de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2008³², del INE, la distribución porcentual de la tenencia de la tierra por sexo es desigual. Ello refleja las limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a ese recurso, como la dificultad para obtener su documento de identificación. Por tanto, es importante crear espacios que promueven la equidad de oportunidades.

Un punto de suma importancia en los procesos de concesión de tierras públicas y de acceso a la tierra se refiere a la situación de las mujeres rurales. De acuerdo con el documento “El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala” (Fundación Arias para la Paz y el Progreso, 1993), el acceso de la mujer a los programas agrarios públicos y privados ha sido limitado, y se estima que las mujeres constituyen entre 7% y 9% de los beneficiarios del INTA en un proceso de asignación de tierras del Estado. Según el mencionado estudio, el acceso limitado se relaciona con cuatro variables que se han identificado plenamente: i) las rigideces jurídico-institucionales contenidas en las leyes, normas y regulaciones; ii) la existencia de papeles genéricos socialmente asimilados, especialmente en el contexto rural; iii) el tipo de inserción de la mujer en el circuito económico y la estructura social; y iv) la falta de reconocimiento de la realidad multiétnica y pluricultural del país.

El 80% de las mujeres rurales son indígenas, y para ellas el acceso además de un medio de supervivencia es de preservación y reproducción de su identidad cultural y de integración familiar. En la cosmovisión maya, la tierra tiene un significado vital, basado en el vínculo madre-tierra, mujer-madre, mujer-tierra³³.

A pesar de la intención, en la práctica el supuesto de neutralidad de género en las leyes es una limitación para que las mujeres se beneficien, en igualdad de condiciones, de las políticas agrarias. Por ello se ha recomendado reformar las normas relacionadas con la sucesión hereditaria, las prácticas laborales y salariales discriminatorias, y los criterios de selección de beneficiarios de los programas agrarios. Se ha recomendado también fortalecer la capacidad de organización y propuesta de los grupos de mujeres, así como los programas de investigación sobre las funciones y papeles de las mujeres y su capacidad de seguimiento y presión para que las reformas se apliquen³⁴.

Según el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF)³⁵, la ley del Fondo de Tierras es la primera legislación que expresamente identifica a las mujeres como sujetas de acceso a la tierra a través de créditos y asistencia técnica. En legislaciones anteriores, si el jefe de casa (varón) fallecía, la propiedad era destinada al hijo mayor, o en su defecto a hermanos varones del propietario.

Por su parte, el RIC, durante el proceso de levantamiento catastral, solicita los datos del propietario y cónyuge, dando participación a las mujeres como coposeedoras del predio, reconociendo que también cuentan, aunque formalmente no sea la propietaria, poseedora o tenedora del predio.

³² Política Institucional de Igualdad de Género, MAGA, 2015

³³ CEPAL 2000, Estudio de mercado de tierras en Guatemala.

³⁴ Ídem.

³⁵ Banco Mundial, 2015

Un hallazgo indicado en este estudio es que Guatemala no dispone de información precisa de derechos de tierras que permitan diseñar y ejecutar políticas públicas para una mejor gobernanza de la tierra. Si bien se tienen registros, estos no son de cobertura nacional y no se cuenta con datos estadísticos integrales que permitan definir los derechos de tierras existentes privados, colectivos, por grupos etarios, por grupos de género, por grupos étnicos, públicos, privados y otros.

Además, hace relevancia en que las políticas agrarias en general no cuentan con sistemas de monitoreo que registren los impactos de equidad en materia de respuesta a demanda de tierras, ni el impacto que estas políticas tienen sobre la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres y entre indígenas y no indígenas.

El Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de los Acuerdos de Paz, establece que Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el desalojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo.

El mismo Acuerdo reconoce la contribución, insuficientemente valorada, de las mujeres en todas las esferas de la actividad económica y social, particularmente su trabajo a favor del mejoramiento de la comunidad; las partes coinciden en la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social, sobre bases de igualdad.

En este sentido, en el Acuerdo el Estado de Guatemala se comprometió a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, y a formar el personal del servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque. Esto incluye el reconocimiento de la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos, y plantea el Acuerdo que evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer, y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.

Mientras tanto el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, en el apartado de garantías indica que se debe hacer particular énfasis en la protección de las familias encabezadas por mujeres, así como de las viudas y de los huérfanos, que han sido más afectados.

1.2 Hitos de la institucionalidad agraria en Guatemala

La institucionalidad agraria nacional se origina en el contenido de los Acuerdos de Paz, firmados entre 1994 y 1996, y específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, de los Acuerdos de Paz, establecen que Guatemala requiere de una reforma del marco

jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el desalojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo.

Seguido de la firma de la Paz en 1996, se da la creación de la primera institución agraria, la que tenía como fin el acceso a la tierra, este hecho se respalda en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que en su numeral 34 indica *Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio. Para ello, el Gobierno tomará las siguientes medidas:*

Acceso a la propiedad de la tierra: Fondo de Tierras

a) Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El fondo de tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, promoverá el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental;

Como consecuencia, el 13 de mayo de 1999, se emite el Decreto 24-99 del Congreso de la República, por el cual se crea el Fondo de Tierras, por lo que en cumplimiento a dicha ley, todas las funciones y obligaciones señaladas en los Decretos 38-71 y 48-72, ambos del Congreso, que se asignaron al Instituto de Transformación Agraria (INTA) por medio del Acuerdo Gubernativo 367-90, fueron trasladadas al Fondo de Tierras.

Por lo tanto, la única institución facultada por la ley para realizar el proceso de Regularización de tierras del Estado en toda la República de Guatemala, es el Fondo de Tierras, desde luego, puede contar con la colaboración y el apoyo de organizaciones de acompañamiento, instituciones públicas y privadas relacionadas con el proceso de Regularización, las cuales deben sujetarse a las disposiciones de la ley, sus Reglamentos y las Resoluciones del Consejo Directivo del Fondo de Tierras.

El artículo 21 de dicho decreto, en sus incisos a, b y c, define por primera vez en la historia jurídica de Guatemala, no solo el acceso de tierra a las mujeres, sino el concepto de género, lo cual apertura una ventana de oportunidad para las mujeres rurales del país.

La segunda acción después de la firma de la Paz en lo que a institucionalidad agraria se refiere, fue la creación de la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), creada en 1997, para abordar lo que en el numeral 37 indica el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:

h) Para 1997, haber puesto en marcha una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas para hacer valer plenamente sus derechos y, entre otras, las siguientes:

i) Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas

y/o a sus organizaciones cuando así lo soliciten;

ii) Intervenir en controversias sobre tierras a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas;

iii) En el caso de litigios judiciales, otorgar asesoría y asistencia legal gratuita a los campesinos y/o sus organizaciones que lo soliciten;

Sin embargo, esta dependencia no logró tener un peso en la institucionalidad agraria, por lo que en mayo de 2005, pasa a formar parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, creada por Acuerdo Gubernativo 136-2002, con el objetivo institucional de *dirigir y coordinar las actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del Organismo Ejecutivo en el tema agrario y el desarrollo rural del país, contenidos en los Acuerdos de Paz, en las políticas de Gobierno y en la Constitución Política de la República.*

Posterior a esto, hasta el año 2005, se toman acciones para establecer la institución responsable de realizar el levantamiento de información catastral, el Registro de Información Catastral (RIC), lo cual está indicado en el inciso G numeral 38 del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:

G. Registro de la propiedad inmueble y catastro

38. Con base en lo dispuesto en el numeral 37, el Gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el Gobierno se compromete a iniciar, a más tardar en enero de 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral, empezando por zonas prioritarias, particularmente para la implementación del numeral 34 sobre acceso a tierras y otros recursos productivos.

Cabe señalar que con la emisión de la Ley del RIC, Decreto 41 - 2005, el Estado de Guatemala ha realizado un significativo avance en la consolidación de la legalidad e institucionalidad agraria necesaria para lograr la certeza y seguridad jurídica en la tenencia, uso y explotación de la tierra que conlleva el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y campesinas del país. Es importante resaltar que en dicha ley se establecía un primer paso avanzar en el marco legal y seguridad jurídica del agro indicada en el inciso E numeral 37 del acuerdo que hemos venido haciendo referencia.

a) Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de

titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales;

b) Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República;

Encontramos que el artículo 91 de la Ley del Registro de Información Catastral, indicaba sobre los *Tribunales Agrarios. La Corte Suprema de Justicia deberá crear los tribunales agrarios, y haciendo uso de su iniciativa de ley, en el menor plazo posible presentará al Congreso de la República una iniciativa de ley con la legislación sustantiva y adjetiva para su implementación, para lo cual se le hará la asignación presupuestaria correspondiente.*

Esto no fue posible debido a que el artículo fue declarado más tarde como inconstitucional, algo que abordaremos en otra sección del documento.

Entonces, en síntesis, las instituciones públicas relativas a lo agrario están dispersas en su quehacer y a pesar que han existido en los diferentes gobiernos políticas agrarias, no han logrado cohesionar a la institucionalidad agraria; por un lado el Fondo de Tierras (Fontierras), como indicamos, es la institución encargada de facilitar el ingreso a la tierra, a través de sus programas de acceso vía compra, arrendamiento y regularización; por otro, la SAA, que tiene el mandato de ser el ente rector en los temas agrarios y sus dos principales funciones en la práctica son la resolución de conflictos y la facilitación de la formulación e implementación de políticas agrarias; por otra parte el RIC, cuyo objeto es mantener y actualizar el catastro nacional; el Registro Nacional de la Propiedad, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado, el Instituto Geográfico Nacional y por último el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que preside al Fontierras y al RIC.

Cada institución tiene su propia legislación y hay algunos decretos legislativos y de Gobierno aún vigentes que provocan dispersión en la administración de la certeza de la tenencia de la tierra. Al inicio del actual Gobierno, hubo una propuesta gubernamental de crear un Ministerio de Desarrollo Rural, con un Viceministerio de Asuntos Agrarios que generara coordinación interinstitucional y reuniera las distintas funciones del Estado en el tema agrario, lo cual no se logró. La Política Agraria aprobada en octubre de 2014 propone la creación de un Gabinete Agrario como instancia de coordinación interinstitucional.

Resaltamos que la institucionalidad agraria actual responde a los Acuerdos de Paz, mismo que de conformidad con el artículo 3 del Decreto 52-2005 del Congreso de la República, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, reconoce a dichos Acuerdos con el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley, por lo que en base a las disposiciones de los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y de esta manera avanzar en aspectos sustantivos para el desarrollo rural.

GUATEMALA Y LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES

1.1. El debate del desarrollo rural a partir de la Firma de la Paz

En diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, previo a este acto protocolario en el Palacio Nacional, que representó el anhelo de toda una sociedad por construir procesos democráticos de desarrollo, se produjeron negociaciones entre Gobierno y guerrilla, sobre temas relativos al modelo económico y social a impulsar en el país, atacando las causas que originaron la guerra interna. Los Acuerdos de Paz firmados atribuían al Estado un rol central en la creación de las condiciones necesarias para lograr el desarrollo tanto a nivel urbano como rural.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria delinearón las políticas públicas a implementar para abordar temas relativos a la tenencia de la tierra y el desarrollo rural.

El acuerdo socioeconómico dice al respecto:

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

Una vez firmada la paz, los sectores sociales organizados (pueblos indígenas, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, academia, cooperativistas) se lanzaron a construir en los territorios procesos de organización social para la paz: talleres de conocimiento de los acuerdos de paz, proyectos productivos, formulación de propuestas de políticas y leyes que dieran concreción normativa al espíritu de los acuerdos.

Mientras tanto, el oleaje del Consenso de Washington y el ajuste estructural influenciaron el accionar del Gobierno de Guatemala, imbuido por el impulso de políticas neoliberales en toda la región latinoamericana, justo en los tres años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, contrario al mandato de fortalecer al Estado a través de elevar la carga tributaria, se dedicó a la reducción de la estructura del estatal. Se privatizó las empresas de telefonía, se apertura el mercado de la distribución de la energía eléctrica que hasta ese momento había sido exclusivo del Estado.

Por su parte, se redujo a su mínima capacidad el Ministerio de Agricultura, cerrando la dirección de servicios agrícolas y de extensión rural encargada de la asistencia técnica dirigida a los agricultores y agricultoras; se privatizó el Banco de Desarrollo Agrícola; y se enajenó la mitad de la capacidad de almacenamiento de alimentos que tenía el Estado en los años 80. En síntesis, existía una con-

tradicción entre el mandato establecido en los Acuerdos de Paz y las políticas gubernamentales de finales del siglo pasado e inicios del nuevo milenio.

1.2. El tema agrario, su abordaje, una condición para la formulación del desarrollo rural integral

Convocados por el Gobierno de Guatemala, alentado este por el Sistema de Naciones Unidas y los países amigos del Proceso de Paz, diversos sectores sociales con intereses en el tema del desarrollo rural se dieron cita a múltiples reuniones de trabajo y discusión en un intento por formular de forma participativa una política nacional de desarrollo rural integral que partiera de lo planteado por el acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Durante las dos administraciones de Gobierno, entre los años 2000 y 2007, se produjeron diálogos en los que los sectores participantes coincidían en el diagnóstico de la realidad rural del país, caracterizada por pobreza, falta de oportunidades, debilidad en la cobertura y calidad de los servicios públicos, vulnerabilidad social y ambiental. Sin embargo, al entrar en la discusión de los caminos para enfrentar esta situación, el tema agrario se posicionaba como el principal asunto a discutir por parte de los sectores campesinos e indígenas, mientras que para el sector empresarial el tema era ignorado. Para unos el uso, tenencia y propiedad de la tierra era el factor fundamental a discutir y reformar; para los otros, el tema del desarrollo rural no pasaba por lo agrario, sino por la generación de condiciones para la inversión en los territorios rurales y con ello la generación de empleos para las poblaciones campesinas. Dos visiones encontradas no dejaban avanzar en el diálogo.

Dado el carácter polarizado de las discusiones, en diversos momentos, el sector empresarial dejó de asistir a las mesas de diálogo y formulación. En los años 2005 y 2006 las polémicas en torno a la política de desarrollo rural se produjeron solo entre sectores campesinos y representantes de Gobierno.

En 2005 se produjo una coyuntura importante en la búsqueda de la gobernanza responsable de la tierra en Guatemala. La aprobación del Decreto 41-2005, Ley del Registro de Información Catastral, era un paso importante en ese camino, pese a que a la propuesta generada por el sector indígena y campesino, le fueron eliminados en el Congreso de la República los artículos relativos al tratamiento de los excesos resultantes del barrido catastral. Lo que sí abrió la ley en el tema de la tenencia de la tierra fue a partir de su artículo 91, tal como lo mencionamos anteriormente.

El propósito de los legisladores al establecer este artículo en la ley transitaba por la imperiosa necesidad que tiene el país de garantizar la tenencia de la propiedad a través de procesos de regularización y de crear institucionalidad sólida y apropiada tanto en términos ejecutivos como judiciales. El artículo, pues, ordenada a la Corte Suprema de Justicia la formulación de una propuesta de ley agraria, un código agrario.

Durante el 2006, de forma paralela a las reuniones de formulación de una política nacional de desarrollo rural integral convocadas por el Ejecutivo, la cabeza del Poder Judicial, la Corte Suprema

de Justicia (CSJ), coordinó los debates y el proceso de formulación del código agrario a través de la convocatoria a un Diálogo Nacional Agrario Integral (DNAI), a través del cual, en el mes de agosto de ese año, se tenía ya un documento de iniciativa de ley que iba a ser enviado para su discusión al Congreso de la República. El anuncio por parte de uno de los magistrados de la CSJ en el sentido de que el anteproyecto de ley había sido consensuado por los sectores participantes en el diálogo, motivó que el sector empresarial, representado en sus cámaras empresariales, anunciara su retiro del proceso. Con este acto, se deslegitimó todo el proceso y quedó abortado por largos años y se remata con el recurso de inconstitucionalidad del artículo en mención que dio vida al DNAI.

Finalmente, con una nueva administración de Gobierno, en 2009 los sectores campesinos y representantes de Gobierno llegan a consensos sobre los contenidos de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la PNDRI, misma que es aprobada por el Presidente de la República mediante acuerdo gubernativo No. 196-2009.

La PNDRI tiene como sujeto priorizado de la acción del Gobierno en la materia a la economía campesina, definiéndola de la siguiente manera:

La economía campesina es el conjunto sistemático de estrategias y actividades que la familia y la comunidad rural desarrollan para lograr satisfacer sus necesidades vitales materiales y espirituales, en función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente con los que conviven; siendo tres de sus características fundamentales: el trabajo familiar, la producción de sus propios alimentos y el rol central de la mujer en la reproducción y fortalecimiento del sistema. La economía campesina es poli-activa y sus expresiones varían de región en región, determinadas por los elementos socioculturales y por los factores físicos del entorno. Es una economía dinámica en las relaciones y vínculos con el mercado, las instituciones públicas y entre comunidades.

Tanto en 2010 como en 2011 el Gobierno que aprobó la PNDRI hace pocos esfuerzos por llevarla a su implementación. Es el Gobierno que toma posesión en enero de 2012, el que en el primer año de administración lanza su Plan para activar y adecuar la política nacional de desarrollo rural integral.

Es evidente que se ha tenido un largo camino de discusión social en torno al tema agrario, desde los Acuerdos de Paz, entre visiones encontradas se logra tener un acuerdo mínimo reflejado en la formulación de la PNDRI, traducido a una voluntad política expresada en el plan para activarla y su plan de implementación.

1.3. La nueva Política Agraria

La PNDRI plantea la necesidad de impulsar once políticas sectoriales para alcanzar sus objetivos. Una de ellas, la primera de la lista, es la Política Agraria.

A propósito de esta, el plan para activar y adecuar la PNDRI establece: *En términos de Política Agraria, se revisará la propuesta vigente para proponer formas novedosas de acceso a activos productivos, de*

manera integral, donde la tierra sea uno de ellos, las cuales deben estar dirigidas a garantizar la transparencia en los mecanismos de acceso para mujeres y hombres, pero priorizando a las primeras, así como la sostenibilidad productiva que desarrollen las y los beneficiarios.

1.4. Retomando elementos previos para la formulación inicial de la Política Agraria

En el año 2012 las autoridades de la Secretaría de Asuntos Agrarios y la Comisión Presidencial de Desarrollo Rural conforman, entonces, un equipo de trabajo para formular un borrador de Política Agraria. Reconociendo que el tema polariza a la sociedad, el Gobierno tomó la decisión de formular un primer borrador sin abrir consultas con la sociedad civil organizada. El planteamiento fue reconocer en el Estado la potestad de proponer políticas concretas a la sociedad.

Se revisaron proyectos de Política Agraria de dos gobiernos previos. Se realizó un diagnóstico de la situación agraria del país y se recuperaron elementos determinantes de la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y su plan de implementación. Un lineamiento presidencial importante se refiere a la necesidad de incluir en la Política Agraria todos aquellos instrumentos necesarios para democratizar la estructura agraria del país, siempre y cuando estos no riñan con el orden constitucional.

Luego de cuatro meses de trabajo, en junio de 2012, se tuvo el primer borrador del documento. Dicho instrumento de trabajo se socializó con las instituciones de Gobierno, relativas a lo agrario y desarrollo rural. Hubo entonces un primer proceso de retroalimentación al interior del Gobierno que estaba trabajando con rapidez para contar con una Política Agraria e implementar la PNDRI.

1.5. La formulación de Política Agraria. Recurso se detiene debido al recurso de amparo contra la PNDRI

Como se mencionó unos párrafos arriba, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral fue objetada por parte de un sector empresarial organizado del país. Como la objeción tuvo carácter judicial, el proceso de implementación de la PNDRI y, en consecuencia, el proceso de aprobación de la Política Agraria se detuvieron.

Mientras se producía el compás de espera por el recurso de inconstitucionalidad, la estrategia del equipo de Gobierno consistió en impulsar en el Congreso de la República la iniciativa de ley que crearía el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Con número de registro 40-84 la llamada propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral, había entrado al Legislativo en el 2009. Esta propuesta de ley recoge los mismos contenidos que la PNDRI, la diferencia básica es que al ser un decreto del Congreso, le brindaría una temporalidad a pesar de los cambios de administración de Gobierno.

En noviembre de 2012, organizaciones sociales y campesinas realizaron fuertes movilizaciones de que buscaban presionar al Congreso para discutir y aprobar la iniciativa 40-84. La opinión pública de los últimos meses del año se volcó a discutir los beneficios y perjuicios de dicha normativa en términos económicos y sociales. El enfrentamiento ideológico no estuvo ausente. Justo antes de

finalizar el período ordinario de sesiones del Poder Legislativo, parecía ser que la presión social y el cabildeo de Gobierno haría que por fin, luego de tres años de contar con dictamen favorable de la Comisión de Agricultura del Congreso, la iniciativa sería discutida en el pleno.

Se produjo entonces la presión del sector empresarial organizado. El día mismo que los rumores de la probable aprobación de la propuesta 40-84 eran más fuertes, cuando el Gobierno difundía que la bancada oficialista estaba lista para votar favorable y que otros partidos afirmaban lo mismo, los representantes empresariales se dan cita en el Congreso, dejando clara su postura en contra de la aprobación de la ley. Entonces, el quórum de 105 votos para aprobar la propuesta se desintegró y la discusión de la ley quedó paralizada. Hasta el momento no se ha retomado su discusión en el Congreso.

Fue hasta enero de 2013 que se despejó de nuevo el camino para el Ejecutivo, pues la Corte de Constitucionalidad emitió sentencia a finales de enero de 2013, dejando firme el Acuerdo Gubernativo que dio vida a la PNDRI.

Con el camino despejado, el Presidente de la República crea el Gabinete de Desarrollo Rural, instancia de coordinación de la implementación de la PNDRI. Uno de los mandatos del nuevo Gabinete fue agilizar la formulación de la propuesta de Política Agraria.

1.6. Las Directrices Voluntarias auxilian el caminar para la formulación de la Política Agraria

Con este nuevo marco institucional, la Secretaría de Asuntos Agrarios retoma el trabajo de formulación de la Política Agraria. Dicha institución, en nombre del Gobierno de Guatemala, solicita formalmente a la Representación de la FAO, acompañamiento y cooperación técnica para orientar la reformulación de la Política Agraria en base al espíritu y los contenidos del documento de las Directrices Voluntarias.

Desde entonces se ha producido un proceso de colaboración constante entre diversas instituciones de Gobierno y la FAO para finalizar la formulación de la Política Agraria, así como actividades posteriores a su aprobación en octubre de 2014 y el diseño del plan de implementación. En Guatemala, la implementación de las Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la Tierra, la Pesca y los Bosques se inicia con el abordaje de la tenencia de la tierra, como punto de partida en el ámbito normativo la Política Agraria tamizada por las Directrices que llega a ser una realidad por la solicitud expresa del Gobierno de Guatemala de asistencia técnica a la FAO y por la respuesta oportuna de la misma.

Dicha respuesta abonó a tener consensos entre los sectores, al tener a la vista un instrumento de consenso mundial, tal como lo indica el mensaje del señor presidente: *Es importante indicar que en el proceso de formulación de esta Política Agraria se contó con el aporte de los distintos sectores vinculados a la temática agraria y que, en gran medida, se ha basado en la adecuación a la realidad nacional de “Las Directrices Voluntarias”, promovidas por la FAO.*

Las variadas misiones de asistencia técnica, divulgación y capacitación de las Directrices, procesos de consulta a diferentes sectores sobre la incorporación de elementos de las Directrices a la Política Agraria, la misma política resalta el aporte de este instrumento internacional de carácter político durante las consultas y la formulación de la política en mención considerando el apartado 9 de las Directrices Voluntarias que indican que se *promoverá mecanismos e instrumentos que reconozcan los sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra, los derechos históricos y ancestrales sobre la tierra, y salvaguarden, promuevan y faciliten el goce de los derechos legítimos de tenencia de la tierra de comunidades y pueblos indígenas*, para el abordaje del eje de Certeza Jurídica³⁶.

Tal como se ha indicado, sobresale la asistencia técnica de la FAO a la SAA, contribuyendo concretamente con la formulación de la Política Agraria de Guatemala inspirada por las directrices y que fue aprobada según acuerdo gubernativo 372-2014 en octubre de 2014. En el siguiente apartado se describirán los pasos dados en el marco de esta asistencia técnica y de otras acciones que impulsan la implementación de las Directrices Voluntarias en Guatemala.

2. LOS PASOS: El camino recorrido para avanzar en la implementación de las Directrices Voluntarias en Guatemala³⁷.

El trabajo de la FAO en Guatemala ha sido importante en los términos que su mandato establece: *Alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable.*

Durante los años en que la FAO ha dado asistencia técnica a diversas instituciones, los aportes en términos de generación de conocimientos, socialización de tecnologías y apoyo a la promulgación de políticas alimentarias y agropecuarias han permitido mejoras institucionales y normativas e impacto en la vida de miles de guatemaltecos y guatemaltecas en las áreas de producción agrícola alimentaria y excedentaria.

Estas circunstancias han conferido a la FAO una permanente relación con las administraciones de Gobierno en Guatemala, en términos de confianza y eficiencia. En mayo del 2013, una vez recibida la solicitud de la Secretaría de Asuntos Agrarios, en la cual indicaban... *nos parece relevante nuestra Política Agraria tomando como una base sustancial dichas Directrices Voluntarias...* y solicitaban muy puntualmente... *nos sería de utilidad que una Misión de FAO, con los conocimientos y las experiencias debidas, pudiera ser la que dirigiera el taller que deseamos organizar y podría tener una duración de dos o tres días...*, la Representación de FAO en Guatemala hizo llegar la solicitud a la sede en Roma inmediatamente, sin embargo, no fue hasta julio, casi tres meses después, que se obtuvo respuesta de cómo se abordaría dicha solicitud.

Para llegar a dicha respuesta se tuvo intermediarios claves, intermediarios de la oficina legal en la sede, de la Oficina Regional en Santiago de Chile y finalmente y una intermediación clave de la

³⁶ Ver página 31 de la Política Agraria/ http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica_Agraria_2014.pdf

³⁷ Proceso de mayo 2013 a abril 2015.

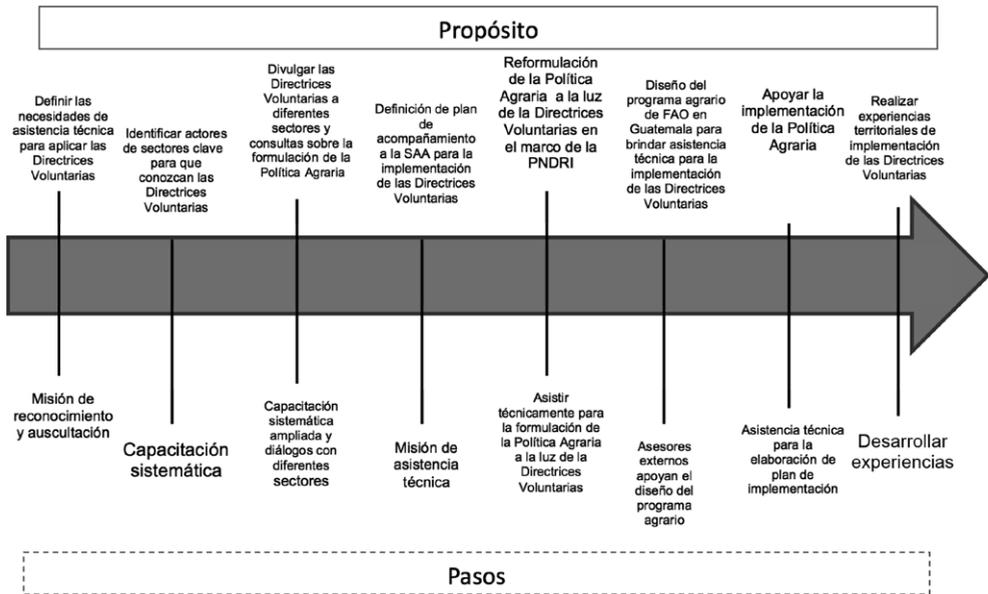
oficina de la FAO en Naciones Unidas Nueva York³⁸, a partir de esta intermediación se definió una primera misión, la cual plantearía más allá de una capacitación planteaba como objetivo... *la definición de asistencia técnica en el tema de políticas de tierras y desarrollo rural.*

A partir de la identificación de la asistencia técnica enfocada en un primer plano en la reformulación de su propuesta de Política Agraria, la FAO ha seguido un camino de trabajo lleno de acciones y retos que ha traído aprendizajes respecto a la implementación de las Directrices Voluntarias en un marco de país específico.

Es importante mencionar que a nivel nacional, la asistencia técnica se produjo en el marco de la normativa en términos de desarrollo rural, la PNDRI, que permitió que la formulación de la Política Agraria se diera con una orientación del sujeto priorizado y a la mano de las Directrices Voluntarias. Una coincidencia temporal que permitió la colaboración que hasta hoy mantienen la FAO y Gobierno de Guatemala en la implementación de la Política Agraria y las Directrices.

En un esfuerzo por presentar este camino recorrido, se ha documentado el accionar y se han reconocido algunos pasos importantes que se pueden apreciar en el diagrama de manera secuencial (página siguiente).

Tal como en el diagrama se aprecia, los pasos dados responden a propósitos que se fueron estableciendo de acuerdo a los hallazgos de la misión de reconocimiento y auscultación que permitió tener una visión amplia del contexto, coyuntura y punto de partida para responder a la asistencia técnica solicitada por el Gobierno de Guatemala, de esta se derivan los pasos subsiguientes y cada paso daba la orientación para el siguiente, amarrando de forma firme cada uno de ellos, lo cual es el inicio y no el fin para la implementación de las Directrices en el país.



³⁸ Intervención de Javier Molina, anteriormente Liaison Office with the United Nations, ahora Land Tenure team in NRC.

2.1. Reconocimiento y auscultación: Definir las necesidades de asistencia técnica para aplicar las Directrices Voluntarias

En la primera semana de septiembre 2013, Javier Molina, de la oficina de la FAO en Nueva York, y Sergio Gómez, de la oficina Regional (RLC) de la FAO, viajaron a Guatemala para realizar una misión de reconocimiento y auscultación. La Representación de la FAO en Guatemala preparó las condiciones para cumplir con una agenda destinada a realizar entrevistas con representantes de sectores gubernamentales, de sociedad civil y del sector empresarial ligados al tema del desarrollo rural.

El objetivo de la misión fue el de verificar el interés de parte de estos grupos sociales en conocer el contenido de las Directrices Voluntarias y su implementación nacional.

Se debe mencionar que en el seno de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República de Guatemala, se habían dado instrucciones de su titular al equipo de trabajo, para revisar el documento de las directrices y compararlo con el documento borrador de Política Agraria que por el momento se tenía. En la edición número tres del boletín "Perspectiva Agraria", que editaba la SAA, en diciembre de 2013, aparece un sintético artículo descriptivo sobre la Directrices Voluntarias.³⁹ Un signo de la importancia que estaba tomando este instrumento de consenso mundial para fortalecer la formulación de la Política Agraria del Gobierno.

Las primeras reuniones de la misión fueron con el Ministro de Agricultura y con el Secretario de Asuntos Agrarios, dos piezas clave en la estrategia de impulso de la Política de Desarrollo Rural Integral y, por añadidura, de la normativa. En el caso del sector campesino, las organizaciones con las que se tuvo entrevista, son las organizaciones que más cercanía tienen con el Gobierno de Guatemala, en términos de la búsqueda de acceder a beneficios de los programas sociales. Fue notoria la ausencia de organizaciones sociales más grandes en membresía, pero que han mantenido frente a este Gobierno una actitud de escepticismo político y de oposición y denuncia. Nada que venga del Gobierno actual es bueno, incluso una Política Agraria.

³⁹ Se puede revisar el artículo en: <http://portal.saa.gob.gt/images/stories/PagInicio/2014/docs/Perspectiva%20Agraria%20No%203%20web.pdf>

Tabla 2. Sectores sociales con los que se tuvo acercamiento en la fase de reconocimiento y consulta

Día	Sector vinculado	Representante del sector
4 de septiembre	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Reunión con el señor Elmer López, Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en su despacho.
	Sector gubernamental	Axel López, Secretario de la Secretaría de Asuntos Agrarios, y Jorge Morales, Subsecretario de Política Agraria.
	Sector gubernamental	Eddy Díaz, Gerente General del Fondo de Tierras –FONTIERRAS–
	Sector académico	Álvaro Caballeros, Coordinador del Instituto de Estudios Agrarios y Rurales –IDEAR–
	Sector gubernamental	Adrián Zapata, Secretario de la Unidad Técnica del Gabinete de Desarrollo Rural Integral, en su despacho
	Sector campesino	Pedro Esquina y Comité Legal de Tierras, Coordinadora Nacional Indígena y Campesina – CONIC
5 de septiembre	Sector campesino	Nicolás Pérez, Unidad Nacional Campesina (UNAC).
	Sector académico	Laureano Figueroa, Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
	Sector privado	Carla Caballeros, Directora Ejecutiva de Cámara del Agro.
	Sistema de Naciones Unidas	Valerie Julliard, Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala
6 de septiembre	Sector gubernamental	Mario Leal, Secretario Específico del Presidente
	Delegación de la Unión Europea en Guatemala	Claudia Antonelli y Claudia Barillas / Tasks Managers

Fuente: Registros de Representación de la FAO en Guatemala.

Como resultado de la misión y el trabajo del personal de la Representación de la FAO en Guatemala en esta primera etapa, se obtuvo un diagnóstico inicial acerca del conocimiento sobre las Directrices Voluntarias de diversos actores clave; se identificaron las necesidades técnicas de apoyo a la institucionalidad agraria y se elaboró la ruta de asistencia.

Vale la pena resaltar que la recepción del sector privado fue muy frío, un tanto abstraídos a que durante los diálogos y consultas para llegar al consenso de las Directrices Voluntarias hubiese estado el sector privado, lo cual durante la visita se les hizo ver y trató de atraer su atención a que este acuerdo mundial debía bajar a una implementación en el país, se logró dejar el interés, mas fue una curiosidad, pero no un compromiso explicitado.

2.2. Capacitación sistemática a actores clave: Identificar actores de sectores clave para que conozcan las Directrices Voluntarias

Cuando se realizó la visita de reconocimiento y consulta por parte de la misión a Guatemala, se tenía ya planificada la realización de un taller sobre el tema de Directrices, que juntará en la discusión a actores importantes de toda la región⁴⁰. El 18 y 19 de septiembre se realizó en la ciudad de Bogotá el taller con delegados de distintos sectores de varios países. El taller estuvo pensado en el marco de la estrategia de la FAO para aumentar el conocimiento y la conciencia de las Directrices y para discutir el uso e implementación de los contenidos del texto en regiones específicas.

Los objetivos del taller fueron presentar las Directrices y otras iniciativas regionales pertinentes a los participantes, discutir y analizar la implementación de las Directrices en el contexto de gobernanza de tenencia regional y nacional, discutir e identificar acciones para mejorar la gobernanza de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y vincular con iniciativas existentes para crear redes al nivel regional y nacional.

La delegación de Guatemala estaba compuesta por:

- *Sector gubernamental –*
Secretaría de Asuntos Agrarios (3)
Fondo de Tierras (1)
- *Sector privado – Cámara del Agro (1)*
- *Sector campesino –*
 - *CONIC (1)*
 - *IDEAR – Congcoop (1)*
 - *Representante sector campesino ante el Consejo del Fondo de Tierras (1)*
- *Sector academia*
 - *FAUSAC (1)*
- *FAO Guatemala (1)*

Partiendo del hecho concreto de que la formulación de las Directrices fue un proceso de participación entre diversos sectores de los países representados en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el taller convocó a dichos actores nacionales garantizando la continuidad a esta característica multisectorial en cualquier proceso de implementación de las mismas. Participaron 10 representantes de cinco sectores clave de Guatemala. Durante la reunión, cada participante reflexionó y compartió sobre el uso y implementación de las Directrices en sus países y contextos de trabajo. Por parte del sector gubernamental de Guatemala, la asistencia del Secretario de Asuntos Agrarios confirmó el más alto nivel en el compromiso del Gobierno con el proceso.

⁴⁰ Taller técnico para aumentar la conciencia de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Bogotá 16, 17 y 18 de septiembre, 2013.

Dentro de los resultados obtenidos, se logró crear un espacio propicio para compartir información, experiencias y conocimientos sobre la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques a nivel regional. Los procesos y experiencias relatados acerca de un país alimentaron el conocimiento de los actores del otro país.

Por otro lado, al regresar los sectores sociales de Guatemala al terreno, fue evidente que en el Gobierno de Guatemala, específicamente en la Secretaría de Asuntos Agrarios, el conocimiento de las Directrices fue mayor y fue socializado con los equipos de trabajo relativos a la formulación de la Política Agraria. En sociedad civil, los actores presentes en el taller de Colombia, promovieron iniciativas nacionales de conocimiento de las Directrices con la intención de hacerlas valer como un instrumento de soporte a las demandas agrarias campesinas. Hasta el día de hoy organizaciones como Congcoop, Action Aid, Campaña Guatemala sin Hambre y la Fundación Guillermo Toriello mantienen espacios de diálogo y análisis de la implementación de la Directrices en el país, sin negar que estas organizaciones de sociedad civil han tenido una iniciativa propia por velar por la implementación de las Directrices Voluntarias y ser un caldo de cultivo que irradia a otras organizaciones de sociedad civil.

2.3. Capacitación sistemática ampliada y diálogos de consulta (participación de diversos sectores): Divulgar las Directrices Voluntarias a diferentes sectores y consultas sobre la formulación de la Política Agraria

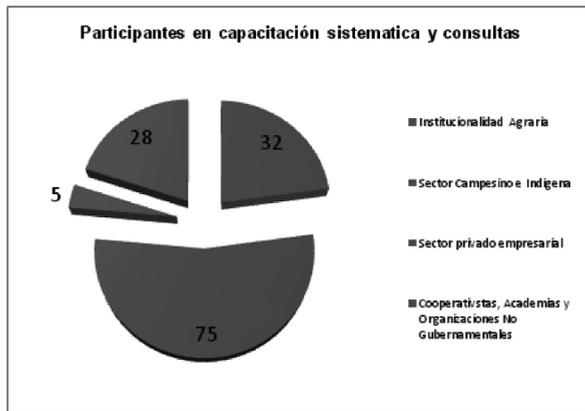
Con el objetivo de generar capacidad para integrar a la propuesta de Política Agraria, derivada de la PNDRI, el contenido de las Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional se realizó un programa de capacitación y diálogos en la ciudad de Guatemala.

Del 25 al 29 de noviembre de 2013 se realizaron siete sesiones de capacitación y diálogos para dar a conocer los contenidos de las Directrices Voluntarias y recoger a través del diálogo y consultas insumos para integrar las Directrices a la Política Agraria. Las sesiones de trabajo fueron convocadas por la Secretaría de Asuntos Agrarios en conjunto con la Representación de la FAO en Guatemala.

Para la Secretaría de Asuntos Agrarios, este momento significó un dar un paso significativo ya que después de un año y medio de formulación en el seno de la institucionalidad agraria gubernamental, presentaba de manera formal los elementos de su Política Agraria a otros sectores de Gobierno ligados al desarrollo rural y principalmente a los sectores sociales relativos al tema. Ello, sabiendo que el tema, por su naturaleza, ha sido fuente de polarización de ideas y posiciones políticas, se atrevía a lanzarla a consulta. El marco internacional que representa la FAO y el carácter de instrumento internacional que tienen las Directrices, crearon el clima de confianza necesario con los sectores convocados.

Para realizar el programa de capacitación y diálogos se contó con el apoyo de una misión integrada por expertos en el tema. De nuevo Javier Molina y Sergio Gómez se hicieron parte del proceso.

Acá fue importante el apoyo financiero de la División de clima, energía y tenencia de tierras (NRC) de la FAO.



En las sesiones participaron las principales instituciones de Gobierno vinculadas al tema agrario y al desarrollo rural integral, asimismo los siguientes sectores: privado, sociedad civil organizada, campesino, indígena, cooperativista, académico y cooperación internacional. Un total de 140 personas de 53 organizaciones fueron capacitadas en torno al contenido de las Directrices e informadas de la propuesta de Política Agraria. La metodología consideró una consulta sobre los aspectos incluidos en la propuesta de política y la vinculación de esta con la letra y espíritu de las DIRECTRICES VOLUNTARIAS. Los talleres de capacitación y diálogos sectoriales se realizaron en Ciudad de Guatemala.

El resultado obtenido de la semana intensiva de trabajo por parte de la FAO y Secretaría de Asuntos Agrarios relativos al impulso de las Directrices en el país, se resume en el hecho de que se capacitó a representantes de distintos sectores sobre el contenido de las Directrices.

El resultado en términos de la Política Agraria contempló el buen fin de haber realizado diálogos sectoriales como un proceso de consulta y se obtuvieron insumos para la revisión de la Política Agraria en el marco de las Directrices Voluntarias, los cuales son los siguientes:

2.3.1. Resultado de las consultas sectoriales sobre Política Agraria y Directrices Voluntarias

Las consultas a diversos sectores involucrados en las cuestiones atinentes a la tierra, la conflictividad y los conflictos agrarios, que de una u otra forma persiguen el logro de la gobernanza sobre la tenencia de ese medio productivo, arrojaron un conjunto de elementos que, en opinión de la FAO, enriquecerían la reformulación y el contenido de la Política Agraria en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI, incorporando aspectos de las Directrices Voluntarias.

Las consultas, en sí mismas, formaban parte del proceso participativo con el que las autoridades gubernamentales encargadas de implementar la PNDRI buscaban arribar a la reformulación de

una Política Agraria, de tal forma que su contenido reflejara, por una lado, las Directrices Voluntarias y, por otro, los planteamientos de los sectores involucrados en aspectos tales como acceso a la tierra, certeza y seguridad jurídica, resolución de conflictos relativos a la tierra y acceso a otros activos productivos.

La gran conclusión de las consultas fue que las Directrices Voluntarias son una respuesta viable y pertinente a los problemas de gobernanza de la tenencia de la tierra en Guatemala, por lo tanto:

La posibilidad de reformulación de una Política Agraria que incorporara aspectos de las Directrices Voluntarias, respondiendo a la realidad del país, generó buenas expectativas en los sectores consultados.

Se consideró que las Directrices Voluntarias podían constituir una respuesta a la necesidad de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, en la medida que se partiera de la gobernanza de los recursos naturales (tenencia, uso y aprovechamiento) como punto fundamental.

Se tuvo en ese momento, y se tiene, la percepción que las Directrices Voluntarias proporcionan un marco de referencia para la puesta en acuerdos sobre la gestión de los recursos naturales, considerándolas una guía para ello, sin embargo, no sustituyen a las leyes del país en esa materia. En ese sentido, entre los sectores consultados se manifestó que, si bien debe reconocerse que se han dado esfuerzos por resolver problemas relacionados con la tenencia y gobernanza de la tierra, las Directrices Voluntarias pueden ser una respuesta posible y pertinente a la problemática de tenencia de ese recurso en Guatemala, siempre y cuando su incorporación en la Política Agraria permita que:

- a) Se contribuya a una buena gobernanza de ese recurso. Si bien las Directrices no son la única solución dada a la complejidad de esa problemática, su contenido aporta sustancialmente.
- b) Considerar la importancia del diálogo que se puede dar a nivel local para ir avanzando en los consensos que se requieren en relación a la tenencia de la tierra.
- c) Se promuevan instrumentos jurídicos para la gobernanza de la tenencia de la tierra y otros recursos productivos.
- d) Se posibilite el ordenamiento territorial y la gestión del territorio, como un aspecto trascendental.
- e) Se planteen marcos generales de uso sostenible de los recursos.
- f) Se proporcione al Estado la capacidad para el reconocimiento de los derechos históricos, como un tema neurálgico en el país.

- g) Se proporcionen criterios que permitan considerar en la Política Agraria el tema de las áreas protegidas y los conflictos de tierras, dado que esas áreas constituyen el 32% del territorio, cuya declaratoria se basa en una ley específica, y que los conflictos de tierras en dichas áreas representan un alto porcentaje de todos los conflictos de tierras que se registran en el país.
- h) Se constituya un marco para posibilitar la coordinación interinstitucional y construir un engranaje adecuado en la institucionalidad agraria, de manera que las instituciones no continúen actuando como estancos, sino que les permita hacer lo que a cada una le compete, pero de manera complementaria con lo que realizan las otras instituciones, incorporando las directrices de manera consensuada y transversal en su quehacer.
- i) Se contribuya a fortalecer la institucionalidad en distintos aspectos, tales como presupuesto, capacidad del recurso humano, entre otros.
- j) Su incorporación a políticas públicas, especialmente a la Política Agraria, sea producto de voluntad política y compromiso gubernamental.
- k) Se conduzca a la implementación de acciones que generen resultados que impacten en las condiciones de vida de la población.

El proceso de consulta evidencia la necesidad de seguir profundizando en el debate y conocimiento de las Directrices Voluntarias, y que la incorporación de sus principios y de su contenido en la Política Agraria debería ser un proceso continuo de consultas con diferentes sectores que permitiera debatir profundamente sobre la materia.

Una clave para la implementación de las Directrices Voluntarias es no buscar solo en el modelo napoleónico la garantía de la tenencia y el uso de la tierra, sino la capacidad de la Política Agraria para reconocer la tenencia y el uso legítimos de la tierra, definiendo la legitimidad en función de lo que en la realidad y la práctica existe a nivel comunitario (derecho o prácticas consuetudinarias de propiedad y uso de la tierra).

Asimismo, se consideró que el proceso de su incorporación a la propuesta de Política Agraria, debería ser motivo de un debate interno de las instituciones relacionadas con la cuestión agraria y el desarrollo rural (SAA, FONTIERRAS, RIC, MAGA, OCRET, INAB, CONAP, entre otras), en relación al nivel y condiciones de la institucionalidad que se necesita para impulsar adecuada y eficazmente una Política Agraria. Es decir, se planteó claramente la necesidad de debatir si la institucionalidad agraria actual es la adecuada o no, y si debe ser objeto de un proceso de fortalecimiento para la implementación de una Política Agraria que aborde aspectos torales de la problemática agraria y el desarrollo rural.

Lo que se recoge en el párrafo anterior llevó a que se planteara en las consultas, que la Política Agraria debería establecer con claridad cuáles son las instituciones involucradas en su implemen-

tación, qué aspectos de ella corresponde implementar a cada una de esas instituciones y cómo hacerlo.

En otro plano, se consideró que la Política Agraria debería establecer cómo garantizar la igualdad de género en relación al acceso y la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, considerando que los mecanismos y las prácticas actuales desde los programas de acceso son altamente discriminatorios hacia las mujeres en los aspectos señalados, como reflejo de la cultura de exclusión a las mujeres.

Finalmente, la incorporación de las Directrices Voluntarias a la Política Agraria debería ir acompañada de dos mecanismos de verificación: uno, un sistema de monitoreo y evaluación que permita medir permanentemente cómo marcha la implementación de la Política Agraria y de las propias Directrices Voluntarias, así como evaluar los resultados de tal forma que se puedan introducir las correcciones pertinentes; dos, desarrollar planes integrales de implementación de la Política Agraria, coordinados interinstitucionalmente y enfocados en municipios o regiones.

2.3.2. Grandes temas de las Directrices Voluntarias que, de acuerdo a lo expresado en las consultas a diferentes sectores, debían incorporarse en la Política Agraria

FAO se encargó de sistematizar las discusiones que se dieron en el proceso de consulta a sectores sociales e institucionalidad agraria del país.

Los aspectos expresados en el curso de las consultas a sectores relacionados con la tierra, la cuestión agraria y el desarrollo rural respecto a las Directrices Voluntarias, se agruparon siguiendo la lógica de la estructura del borrador de Política Agraria en sus cuatro ejes estratégicos, a saber: (a) acceso a la tierra, (b) resolución de conflictos, (c) certeza y seguridad jurídica, y (d) acceso a otros activos productivos.

Se pudo observar la existencia de una gran coincidencia entre las organizaciones campesinas e indígenas consultadas, y entre estas y otros sectores, tales como los cooperativistas, las ONG y el académico en temas que constituyen los aspectos torales de la cuestión agraria y el desarrollo rural en el país. En estricto sentido, son temas sobre los cuales se ha debatido desde hace varios años en distintos espacios pero que, al no tener una respuesta adecuada desde la institucionalidad agraria, siguen constituyendo algunos de los planteamientos centrales de esas organizaciones e instituciones.

Un intento de agrupamiento y síntesis de todo cuanto se expresó en el curso de las consultas, deja 24 aspectos diferentes en los cuatro ejes estratégicos mencionados y seis temas diferentes que no es posible agruparlos en esos ejes. Es pertinente señalar que algunos de ellos ya se encuentran considerados en el borrador de Política Agraria formulado por la Secretaría de Asuntos Agrarios, y que unos tienen mayor importancia que otros; pero también es pertinente anotar que deben considerarse en su conjunto como expresión de las demandas y necesidades de la población indígena y campesina, cuya atención es necesaria para contribuir a posibilitar el desarrollo y fortalecimiento de la economía campesina y mejorar las condiciones de vida del sujeto priorizado por la Política

Nacional de Desarrollo Rural Integral de la que hace parte fundamental la Política Agraria: el campesino, pequeño productor de infrasubsistencia y subsistencia.

Los temas importantes y controversiales extraídos de las consultas fueron ordenados dentro de los ejes propuestos para la reformulación de la Política Agraria:

- a) *Acceso a la tierra*
- b) *Resolución de conflictos*
- c) *Certeza y seguridad jurídica*
- d) *Acceso a otros recursos*

a) Acceso a la tierra

En acceso a la tierra se plantearon cinco temas de importancia, de los cuales cuatro constituyen aspectos vitales en el orden temático y uno es más de orden administrativo.

- **Establecimiento de un registro (banco de datos) de personas que han sido beneficiarias del Estado en distintas circunstancias, para evitar que sean doblemente beneficiadas**

Este es un aspecto más de orden administrativo que, sin embargo, reviste importancia en virtud que la inexistencia de un registro automatizado en el Fondo de Tierras, institución de Gobierno cuyo mandato es proporcionar vías de acceso a la tierra para la población sin tierra. La inexistencia de un instrumento que dé cuenta de las personas a las que se ha adjudicado tierras, no permite a esta institución un control riguroso y da pie a que algunas personas sean doblemente beneficiadas.

- **Realizar un inventario de tierras del Estado para programas de adjudicación**

Los Acuerdos de paz, específicamente el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria establece la necesidad de levantar un inventario de tierras del Estado que pudiesen ser destinadas a programas de acceso, ya sea de adjudicación o arrendamiento. Para ello, se mandata al Fondo de Tierras realizar esta acción en el marco de sus funciones.

- **Restitución de derechos cuando estos se hayan perdido por causas que no son imputables a quienes reclaman la restitución**

Este es un aspecto que se ha discutido desde hace tiempo. De hecho, hay casos de conflictos que tienen su origen en reclamos de derechos históricos sobre tierras perdidas por causas que no son responsabilidad de comunidades, grupos campesinos o particulares. En virtud de ello, la restitución de derechos debe plantearse como una vía de resolución de conflictos y, fundamentalmente, de acceso a la tierra siempre y cuando se demuestre mediante estudios de diferente naturaleza (históricos y técnicos de naturaleza legal, registral y

catastral), que efectivamente los derechos sobre ellas son de los reclamantes. Esto incluye derechos consuetudinarios, es decir, de territorios de comunidades indígenas que por falta de títulos de propiedad formales, dichos derechos fueron violentados y cuyas tierras fueron ocupadas por personas ajenas a dichas comunidades.

En ese sentido, se mencionó de manera reiterada que la Política Agraria debería incluir la restitución de derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra de comunidades, grupos campesinos o personas individuales, especialmente a comunidades que como consecuencia de circunstancias ajenas a ellas (políticas, económicas y sociales) las hubiesen perdido. Para ello, el Estado debería emprender las acciones que sean necesarias y asumir los costos que conlleve. Asimismo, y considerando lo que plantean las Directrices Voluntarias, cuando no sea posible restituir los derechos sobre las tierras reclamadas, debería considerarse la compensación con tierras o compensación económica, según sea lo procedente y viable.

- **Definir medidas que eviten la concentración de la tierra**

En la última década y media, aproximadamente, en Guatemala se observa un proceso que acá se ha denominado de “reconcentración” de la tierra con vistas a dedicarla a la producción de monocultivos de exportación u otras actividades extractivas. El impacto en la producción de alimentos ha sido de importancia: se considera que solo de la superficie, entre los años 2000 y 2010, sufrió un cambio de uso para dedicarla al cultivo de palma africana, alrededor del 29% se destinaba, antes de ello, a la producción de granos básicos. De tal forma que el acaparamiento y reconcentración de ese recurso afecta, por un lado, la producción de alimentos; por otro, el acceso a la tierra a la población que carece de ella.

Ese es el sentido que subyace en el planteamiento de que la Política Agraria defina medidas para evitarlos. Al respecto, el concepto de ordenamiento territorial propuesto en las Directrices Voluntarias es relevante, en tanto conduciría a una especie de zonificación del territorio en función de la vocación de los suelos, necesidad de preservar los recursos hídricos, determinar áreas de alto riesgo y contención para así facilitar el uso de los espacios rurales de forma sostenible y prevenir/reducir el impacto de desastres provocados por fenómenos naturales (*i.e.* inundaciones, deslaves, etc.).

- **Establecer y garantizar el derecho de las mujeres de acceder a la tierra y otros recursos productivos**

La Política Agraria debe reconocer los derechos que tienen las mujeres en relación con la tierra, incluyendo su derecho a ser titulares de derechos de propiedad, posesión y tenencia, y de participar en la gestión de la tierra.

Es un planteamiento y demanda que responde a la búsqueda de respuestas a la innegable situación estructural de discriminación y exclusión hacia las mujeres, cuestión que en el ámbito de acceso a la tierra es particularmente visible: de todos los beneficiados con adju-

dicación de tierras por la institución responsable, de acuerdo con datos de organizaciones de mujeres, alrededor de 13% son mujeres. En ese sentido, se entendió que este aspecto debía ser considerado y definido en la Política Agraria no solo en términos generales, estableciendo el acceso a la tierra por parte de las mujeres, sino definiendo mecanismos específicos que posibiliten el acceso a ese recurso y a otros activos productivos.

b) Resolución de conflictos

En materia de resolución de conflictos fueron planteados cuatro aspectos, contenidos en las Directrices Voluntarias, de vital importancia para atender el número creciente de conflictos relativos a la tierra a través de mecanismos idóneos, pertinentes y especializados en la materia.

i. Jurisdicción agraria

Quizá el aspecto principal mencionado es la generación de jurisdicción agraria y, en ese sentido, la necesidad de promover jurisdicción adjetiva y sustantiva específica que conozca y resuelva los problemas agrarios: Código Agrario, Tribunales Agrarios y Fiscalía Agraria.

A la jurisdicción agraria, en el curso de las consultas, se le concedió importancia particular debido a que en la actualidad todos los conflictos agrarios que pasan a la vía judicial son tratados a partir del derecho civil y penal y son ventilados en tribunales civiles y penales. En esta materia es necesario anotar dos aspectos importantes: uno, que al no haber legislación específica para tratar estos conflictos, sobre todo aquellos que corresponden a la tipología de “ocupaciones de tierras” (inapropiadamente catalogados como “invasiones” de tierras), los procesos investigativos (cuando los hay) son propios de conflictos civiles y/o penales, siendo que los conflictos de tierras deberían ser objeto de investigación especializada: histórica (Archivo General de Centroamérica), registral y catastral, realizada por especialistas en esas materias. Dos, cuando los conflictos se ventilan por la vía judicial, las comunidades y grupos de campesinos suelen estar en desventaja respecto a quienes dicen tener los “documentos legales” que amparan su condición de propietarios de la tierra en disputa.

Entendiendo la lógica del planteamiento de la jurisdicción agraria en la Política Agraria, una vez definido este componente y sus instrumentos, debería considerarse impulsar un proceso de consulta y construcción participativa del Código Agrario, así como del establecimiento de los tribunales y la fiscalía agrarios.

ii. Resolución de conflictos a través del derecho consuetudinario. Para la resolución de conflictos relativos a la tierra, se considera necesario utilizar los enfoques consuetudinarios, es decir, el sistema jurídico de los pueblos indígenas

Seguramente el arbitraje agrario, considerado en el borrador de la Política Agraria, cumple en alguna medida con ello. Sin embargo, la promoción de la resolución de conflictos de

tierras entre miembros de una misma comunidad, de comunidades diferentes e incluso entre comunidades mediante los usos y costumbres comunitarios, puede potenciar el sistema jurídico maya y hacer más expedita la resolución de conflictos.

iii. Tratamiento de las ocupaciones. No tratar las ocupaciones de tierras tipificándolas como usurpación o usurpación agravada. No proceder a los desalojos, y en caso de hacerlo, actuar de acuerdo a los protocolos en la materia. Definir mecanismos e instrumentos apropiados para atenderlas y resolverlas.

Generalmente, las ocupaciones de tierras son vistas como un delito y tipificadas como “usurpación” o “usurpación agravada”, de acuerdo con lo que al respecto estipula el Código Penal. Sin embargo, las ocupaciones de tierras tienen múltiple orígenes y no necesariamente una “ocupación de tierra” es tal. Lo frecuente es que cuando se trata de tierras de grandes propietarios, sin realizar una investigación rigurosa, el Ministerio Público solicite una orden de desalojo, el juez emita la orden y la Policía Nacional Civil proceda a desalojar a grupos de campesinos, muchas veces de manera violenta, obviando lo que establecen protocolos internacionales sobre desalojos.

En la Política Agraria habría que considerar y definir mecanismos apropiados para el tratamiento de las ocupaciones de tierra, incluyendo la definición de instrumentos, tales como un protocolo específico.

iv. Prevención de conflictos. Establecer mecanismos de participación y de consulta, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT

Este planteamiento se relaciona mucho con aquellos conflictos derivados del desarrollo de actividades extractivas, construcción de hidroeléctricas, expansión de los monocultivos y desarrollo de los denominados megaproyectos. A simple vista puede parecer sin relación alguna con la gobernanza de la tenencia de la tierra. Sin embargo, lo toral de esto es que las actividades extractivas, la construcción de hidroeléctricas, la expansión de los monocultivos, principalmente palma africana y caña de azúcar, y los megaproyectos pueden afectar (como en algunos casos ha sucedido) tierras consideradas comunales que son aprovechadas por comunidades indígenas o grupos de campesinos para la producción de sus propios alimentos, o tierras particulares de campesinos e indígenas. Además, esto se relaciona con lo que se plantea en cuanto a evitar el acaparamiento y la reconcentración de la tierra.

En el fondo, el propósito de este planteamiento es la prevención de conflictos por el cambio de uso de la tierra derivados del extractivismo, los monocultivos, hidroeléctricas y megaproyectos mediante la consulta de buena fe e informada cuando esas actividades afecten tierras consideradas comunales y tierras sobre las que se reclamen derechos históricos, de acuerdo a lo que estipula el Convenio 169, tanto en el tema de la consulta como en relación a tierras de comunidades indígenas.

c) Certeza y seguridad jurídica

Sabido es que una de las causas estructurales de los conflictos relativos a la tierra es la falta de certeza y seguridad jurídica en relación a la propiedad, posesión y tenencia de la tierra.

Los criterios vertidos durante las consultas conceden gran relevancia a la regularización de la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, utilizando para ello los mecanismos que derivan del conjunto de leyes aplicables, pero también reconociendo y dando valor a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas que regulan la tenencia y uso de las tierras en posesión de comunidades y pueblos indígenas.

En ese sentido, en las consultas se planteó la necesidad de que la Política Agraria planteara y definiera instrumentos lo suficientemente idóneos y eficaces que permitan de manera rápida y eficiente regularizar la propiedad, posesión y tenencia.

- i. Reconocimiento de los derechos históricos, como un tema neurálgico en el país.

No son pocas las comunidades que reclaman derechos históricos sobre las tierras que ocupan y en las cuales se asientan. Sin embargo, a estas no se les concede validez y, por tanto, están expuestas a la posibilidad de pérdida de esas tierras. Se conocen casos en los que comunidades han sido calificadas de “invasoras” y, por consiguiente, o desalojan esas tierras o son desalojadas. Algunos conflictos de ese tipo han sido resueltos favorablemente para las comunidades. Pero el peligro de pérdida de tierras que han poseído, amparadas en sus propios sistemas de tenencia, es latente. Por ello se planteó que la Política Agraria defina los mecanismos e instrumentos que reconozcan los derechos históricos y, a partir de allí, regularizar la tenencia de la tierra.

- ii. Para el proceso de regularización de la propiedad, posesión y tenencia, la Política Agraria debe plantear explícitamente la aceptación de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y definir los mecanismos para “armonizarlos” con el sistema de tenencia del derecho positivo. Asimismo, reconocer y regularizar los derechos de tenencia de comunidades y pueblos indígenas, mediante los mecanismos de los sistemas tradicionales de tenencia. Para ello, se recomienda la adopción de los instrumentos adecuados y pertinentes.
- iii. Legitimidad de gestión comunal. Reconocimiento de la legitimidad de la gestión comunal de la tierra y los derechos consuetudinarios sobre la tierra y el territorio de comunidades y pueblos indígenas, definiendo el o los instrumentos legales que los garanticen.
- iv. Mapas perimetrales. La regularización de la tenencia de tierras de comunidades y pueblos indígenas debería ser posible mediante la aceptación de “mapas perimetrales” elaborados a partir de información oral proporcionada por las propias comunidades, cuyos límites sean confirmados y aceptados por propietarios de tierras colindantes, sean estos particulares, empresas u otras comunidades.

- v. Salvaguardar, promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia de la tierra de comunidades y pueblos indígenas.
- vi. La Política Agraria debe establecer los mecanismos e instrumentos para la vinculación catastro-registro; es decir, que lo catastrado coincida con lo que está registrado. Asimismo, debe plantear mecanismos para acelerar el proceso catastral.

Es común encontrar que lo catastrado no coincide con lo que se tiene inscrito en el registro de la propiedad. Las razones pueden ser múltiples, desde linderos mal hechos, falsa ubicación de los puntos georreferenciales, corrimiento de linderos, existencia de los denominados “excesos”, entre otras. Por eso la importancia de establecer esa vinculación entre el registro y el catastro a través de mecanismos informáticos y archivos de registro digitalizados. Se entiende que es eso lo que se busca con este planteamiento derivado de las consultas. Se entiende que también se busca evitar con ello que los despojos y pérdidas de tierras se faciliten y materialicen por la incompatibilidad que hasta ahora ha habido entre el catastro y el registro, si bien en la última década esto ha ido cambiando.

- vii. Establecer mecanismos para evitar que el proceso de regularización y titulación de tierras, especialmente la titulación individual, se conviertan en medios para despojos de tierras, especialmente a comunidades y pueblos indígenas.

La adopción de estos mecanismos a través de la Política Agraria buscaría evitar que la regularización y titulación individual de la tenencia de la tierra dé paso a despojos de tierras mediante la compraventa forzada. Quizás un mecanismo adecuado podría ser la tutelaridad del Estado, que ya se plantea en el borrador de Política Agraria para las tierras adjudicadas gratuitamente. Es un tema que también podría ser considerado en la Ley de regularización de la tenencia de la tierra, que se propone en el borrador de Política Agraria.

- viii. Regularizar la tenencia informal de la tierra. La tenencia informal se refiere al hecho de tener y disfrutar del uso de la tierra sin que esta esté registrada a nombre de quien la tiene. Se trataría, entonces, de regularizar esa tenencia informal mediante su inscripción en el registro y la emisión del título respectivo.
- ix. La Política Agraria debe promover y facilitar la seguridad jurídica sobre la propiedad, posesión, tenencia y uso de la tierra desde una perspectiva de género. La Política Agraria debe ser eficiente para regularizar/legalizar la tenencia de la tierra a mujeres.
- x. La Política Agraria debe reconocer diferentes tipos de propiedad, posesión y tenencia: familiar, copropiedad, colectiva, individual, comunal (comunidades y pueblos indígenas), para efectos de los procesos de regularización.

d) Acceso a otros recursos productivos

El acceso a otros recursos productivos está vinculado al desarrollo y fortalecimiento de la economía campesina. Ese fue el sentido que le dieron algunos de los sectores que participaron en las consultas sobre las Directrices Voluntarias y la Política Agraria. Al respecto, se planteó lo siguiente:

- i. Acceso, uso y aprovechamiento del agua. La Política Agraria debería abordar los aspectos relativos al acceso, uso y aprovechamiento del agua. Como instrumento, impulsar el diseño y aprobación de normativa legal que regule esas materias.

Este es un tema crucial para el país. Tratándose del fortalecimiento de la economía campesina, el acceso a este recurso por los pequeños productores, especialmente los de subsistencia e infrsubsistencia, es vital. En la implementación del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), contar con ese recurso es fundamental para, por ejemplo, el desarrollo de sistemas de miniriego.

Hasta ahora, Guatemala no cuenta con una ley que regule el uso y aprovechamiento del agua y que facilite el acceso a ella por parte de pequeños productores rurales. Por ello, la importancia del instrumento que se planteó en el contexto de las consultas.

- ii. Extensionismo rural. La Política Agraria debe plantear el extensionismo rural como uno de los instrumentos a través de los cuales se viabiliza y materializa el acceso a otros recursos productivos para el fortalecimiento de la economía campesina.

En el contexto de la implementación del PAFFEC, se ha desarrollado el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), con cobertura a nivel nacional con más de 900 extensionistas. Más allá de las críticas al funcionamiento del SNER, como mecanismo del PAFFEC para apoyar y fortalecer la economía campesina, es necesario. Se trataría, según se entiende de lo planteado en la consulta, que este sistema quede plasmado en una política pública que por su naturaleza es de mayor rango que un programa, tal como la Política Agraria.

- iii. Otros recursos productivos. Entre los otros recursos productivos que debe definir la Política Agraria se deben incluir la asistencia técnica, acceso a crédito, mercado, comercialización, entre otros.
- iv. Prevención frente a desastres. Definir en la Política Agraria mecanismos de prevención frente a desastres por fenómenos naturales que afecten la producción y la economía campesina, así como el uso de la tierra.

La ocurrencia de desastres por fenómenos naturales puede impactar en el uso del suelo, desde que este quede absolutamente improductivo, hasta la pérdida de tierras por anegación. El Estado, a través de un instrumento público como la Política Agraria, debería tomar medidas de prevención frente a esta posibilidad y definir qué hacer en caso de ocurrir.

- v. Recursos del subsuelo. Regular el uso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo, en función y privilegiando los intereses del país y la satisfacción de las necesidades de la población.

e) Otros temas

Los que siguen son temas que, si bien se encuentran en las Directrices Voluntarias, por su amplitud y la estructura del borrador de Política Agraria es difícil ubicarlos en alguno de los ejes estratégicos de esta. Sin embargo, dada su importancia en las consultas se plantearon como cuestiones que debe considerar la Política Agraria.

- i. Áreas protegidas. Considerar este tema, de tal manera que se promueva el uso de las áreas protegidas en función de garantizar el desarrollo sostenible.
- ii. Ordenamiento territorial y gestión del territorio. La Política Agraria debe considerarlo y reconocer la necesidad de que el Estado autorice o no el uso de ciertos territorios en función de su calidad y capacidad. Plantear marcos generales de uso, para hacer sostenible el empleo de los recursos. La gestión del territorio implica marcos regulatorios en busca del bien común.
- iii. Coordinación interinstitucional. La Política Agraria debe considerar como un aspecto de importancia la coordinación interinstitucional, necesaria para la implementación de la propia Política, tanto para atender coordinadamente y de manera integral la problemática agraria como para no crear conflictos de competencia entre las instituciones vinculadas al tema agrario. Ello permitirá agilizar los procesos propios de cada institución desde sus funciones específicas, y generar espacios de sinergia entre la institucionalidad agraria para articular la implementación, monitoreo y evaluación de la Política Agraria.
- iv. Monitoreo y evaluación: definir e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación de la Política Agraria, con el objeto de monitorear su implementación, medir permanentemente su avance y evaluar los resultados que se deriven de su implementación en términos de impacto en las condiciones de vida del sujeto priorizado. Evaluar oportunamente, además, permitirá introducir los correctivos necesarios y pertinentes.
- v. Fortalecimiento institucional. La Política Agraria debe considerar impulsar un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad agraria: presupuesto, recurso humano calificado, entre otros. En el caso de la Secretaría de Asuntos Agrarios, dicho fortalecimiento debe implicar “su blindaje” respecto de amenazas que provengan de recursos legales que, cuestionando su legalidad, tengan el propósito de eliminarla como institución gubernamental.

En otras palabras, se plantea la necesidad de impulsar una reforma a la Ley Orgánica del Ejecutivo, con el propósito de incorporar a la SAA como una de las secretarías creadas por ley y, por lo tanto, sea una institución permanente del Ejecutivo.

- vi. Impuesto territorial. Retomar y plantear en la Política Agraria lo que planteaba el IUSI sobre impuesto territorial.

Es necesario recordar que en relación al impuesto territorial hubo acuerdo en las reformas que se introdujeron al IUSI alrededor de 1997-98, con la condición de las cámaras empresariales de no introducir el impuesto a tierras ociosas.

Al respecto, quizá sería conveniente considerar el impuesto territorial como instrumento para dinamizar el mercado de tierras, en función de la estrategia de compraventa de tierras como una de las vías de acceso a ese recurso. La introducción de un impuesto de esta naturaleza, además, podría coadyuvar a que el mercado de tierras se desenvuelva de acuerdo al valor real de las tierras y contribuir con el fisco a través de impuestos que gravan un bien según su valor real.

2.4. Definición de plan de acompañamiento a la SAA para la implementación de las Directrices Voluntarias

Finalmente, durante las consultas surgieron planteamientos concretos a la FAO en relación al aporte que podía brindar al proceso de incorporación de las Directrices Voluntarias en la Política Agraria. Entre estas se mencionaron las siguientes:

- i. Darle integralidad a la incorporación de las Directrices Voluntarias en la nueva Política Agraria, dando seguimiento y acompañando a la SAA en el proceso, así como proporcionando apoyo técnico a la institucionalidad agraria y a la sociedad civil. En ese marco, debe medir el alcance de las Directrices Voluntarias y qué se puede aplicar en el contexto guatemalteco. El papel de la FAO, según los consultados, debería ser relevante, de tal manera que se constituya en un interlocutor ante los sectores involucrados.
- ii. Lo anterior podría materializarse en el diseño e impulso de un plan integral de implementación de la Política Agraria, una vez que esta haya sido aprobada por el Gobierno de la República. Para el impulso del plan integral se solicita el apoyo financiero de la FAO.
- iii. Constituir un comité de seguimiento, integrado por representantes de diferentes sectores involucrados en la implementación de la Política Agraria.
- iv. Continuar con el proceso de consulta sobre las Directrices Voluntarias, especialmente en el ámbito comunitario.

Considerando todos y cada uno de los elementos dados por los diferentes sectores durante las consultas, la FAO y la SAA establecieron los lineamientos para un plan de acompañamiento, que se planteaba como objetivo apoyar a la Secretaría de Asuntos Agrarios en el desarrollo de una metodología para implementar la Política Agraria en el marco de la PNDRI. Esta metodología se centraría

en los cuatro ejes contenidos en la Política Agraria: a) acceso a la tierra, b) resolución de conflictos c) seguridad jurídica de derechos de propiedad, y d) acceso a otros activos productivos.

En tal sentido, a partir de lo establecido en la Política Agraria y la PNDRI, desarrollar una metodología (que incluyera instrumentos y procedimientos) para agilizar los procesos que:

- i. Permita el acceso a tierras por parte de campesinos elegibles a ser beneficiados por la Política Agraria.
- ii. Permita agilizar la resolución de conflictos relativos de la tenencia de la tierra.
- iii. Permita otorgar seguridad jurídica a los propietarios de tierras, lo que implica la regularización de los derechos de propiedad
- iv. Permita facilitar el acceso a activos productivos, incluyendo el establecimiento de vínculos con cadenas productivas y mercados locales y/o regionales.

Generar/desarrollar mecanismos e instancias de participación/concertación territorial en donde los principales agentes involucrados, tanto del Estado como de comunidades y terceros, converjan y participen colectivamente en dichos procesos.

Evaluar y documentar esos procesos a fin de elaborar una metodología con los instrumentos correspondientes para replicar la experiencia generada por este Plan, a una escala mayor en otros municipios y departamentos del país, asimismo contribuir a la implementación de las Directrices Voluntaria en otros países.

2.5. Formulación de la Política Agraria a la luz de la Directrices Voluntarias en el marco de la PNDRI

En enero de 2014 la FAO entregó al titular de la Secretaría de Asuntos Agrarios la sistematización de los elementos vertidos en la consulta por los sectores participantes en los talleres. El Gobierno contaba entonces con un borrador inicial de Política Agraria, al cual le llamaron el borrador cero, que contenía los insumos generados por los diferentes sectores del país y, además, un ambiente propicio, generado por las acciones del Gabinete de Desarrollo Rural y su secretaría técnica para formular la versión final de la propuesta de Política Agraria

Un equipo de trabajo al interno de la SAA se encargó de revisar y adecuar el borrador previamente existente a la luz de los resultados de las consultas y los contenidos de las Directrices Voluntarias. Dicho proceso tuvo su concreción en los meses de enero a septiembre de 2014.

Se revisaron los cuatro ejes de la propuesta de política y se fueron adhiriendo los elementos vertidos en las consultas. Siempre se buscó por parte de este equipo de redacción mantener coherencia interna e integralidad en el texto, así como recoger la mayor cantidad de propuestas sectoriales.

Para septiembre se tenía ya el borrador definitivo y los personeros de gobierno explicaban que la propuesta de Política Agraria estaba tamizada por las Directrices, es decir, cumplía como normativa gubernamental con la voluntad de implementar las Directrices en el país.

El texto de propuesta de política cumplía entonces con el marco político que establecen instrumentos como la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz, la PNDRI y las Directrices Voluntarias.

La Política Agraria en su texto indica *...se reconoce el aporte que hacen los instrumentos internacionales de carácter político, dado que brindan lineamientos y recomendaciones en materia agraria. Entre ellos están 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, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Es un instrumento que proporciona orientación para la gobernanza responsable y busca contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza.*

La siguiente matriz condensa el contenido de la Política Agraria aprobada en el 2014.

Ejes	Estrategias	Instrumentos	Institución responsable
Acceso a la tierra	Compraventa de tierra y arrendamiento sin y con opción a compra	Fondo de garantía crediticia para la compra y arrendamiento de tierras	FONTIERRAS, MINFIN, BANGUAT
		Compra de activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras	FONTIERRAS
		Tratamiento de la deuda agraria	FONTIERRAS
	Adjudicación gratuita: propiedad o usufructo	Banco de tierras del Estado	FONTIERRAS, RIC, DBE
	Acceso a tierra para mujeres	Mecanismos de acceso a tierra y otros activos productivos para mujeres	FONTIERRAS, SAA
	Transformación del colonato a economía campesina	Convenios entre el Estado, patrones y colonos	FONTIERRAS, SAA, MAGA
		Inversión en infraestructura productiva	FONTIERRAS, MAGA, INAB, municipalidades
	Medidas para fomentar el uso racional de la tierra	Ordenamiento territorial	Segeplan, MAGA, municipalidades, CONADUR, RIC
		Impuesto territorial	Segeplan, DICABI, MINFIN, BANGUAT, SAT, municipalidades

Ejes	Estrategias	Instrumentos	Institución responsable
Resolución de conflictos agrarios	Implementación de métodos alternos para la resolución de conflictos	Negociación, mediación y conciliación	SAA
		Arbitraje agrario	
	Procesos administrativos	Asistencia legal gratuita	SAA, OJ, MP, CONAP
		Articulación de la Secretaría de Asuntos Agrarios con el Organismo Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de Áreas Protegidas	
	Restitución de derechos, compensación y adquisición de tierras para conflictos de alto impacto	Programa para restitución de derechos de tierras y compensación	SAA, FONTIERRAS, DBE,
		Mecanismo de adquisición de tierras para la resolución de conflictos de alto impacto	SAA, FONTIERRAS, DBE
	Procesos judiciales	Acompañamiento a casos cuya resolución se tramite por la vía judicial	SAA, PDH, COPREDEH
	Prevención de conflictos	Investigación agraria	SAA
		Implementación de los mecanismos de consulta, en el marco del Convenio 169 de la OIT	SAA, CPSND
	Resolución de conflictos a través de derecho consuetudinario	Sistema jurídico de los pueblos indígenas	SAA
Tratamiento de las ocupaciones de tierras	Investigación histórica, registral y catastral	SAA, MP, OJ	
	Protocolos de desalojos	SAA, MP, OJ, PDH MINGOB, CPSND, COPREDEH	
Certeza y seguridad jurídica	Fortalecimiento de sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra	Ley de regularización de la tenencia de la tierra	SAA, FONTIERRAS, RIC, RGP, CONAP, OCRET, DBE
		Oficina Municipal de Administración de Tierras	SAA, municipalidades
	Legislación y jurisdicción agraria	Código Agrario y Código Procesal Penal	OJ, SAA
		Juzgados, tribunales y salas agrarias	OJ, SAA
		Fiscalía Agraria	MP, SAA
		Procuraduría Agraria	SAA
		Registro de Información Catastral fortalecido técnicamente para acelerar el proceso catastral	RIC
		Modernización del Registro General de la Propiedad	RGP
Mecanismos para la reducción de costos de transacción en el RGP		RGP	
Sistema de integración del Registro General de la Propiedad – Registro de Información Catastral	RGP, RIC		

Ejes	Estrategias	Instrumentos	Institución responsable
Acceso a otros activos productivos	Promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales a la economía nacional	Diagnósticos rurales participativos de la economía campesina	SAA, MAGA
		Fortalecimiento del sistema nacional de extensión rural	MAGA
		Consolidación del Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	MAGA
		Fortalecimiento de los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados	MAGA, ICTA
		Subsidios, créditos y seguro agrícola	MAGA
		Impulso a las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales y otras formas de organización comunitaria	
		Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo postcosecha	MAGA, INDECA
		Alianzas público-privadas: promover cadenas de valor rural para la generación de condiciones de acceso al mercado nacional e internacional.	MAGA, AGEXPORT
		Normativa para el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua	MAGA, MARN, municipalidades
		Crear y fortalecer las capacidades comunitarias en las etapas de prevención, mitigación y respuesta a las amenazas naturales	MARN, CONRED, FONTIERRAS, SAA

Desde junio de 2102, fecha en que se tenía redactado un primer borrador de Política Agraria, hasta septiembre de 2014, mes en el que se aceptaba ya la versión final del borrador, incluida la etapa final en la que el contenido de las Directrices Voluntarias fue un elemento más a incluir para garantizar una normativa específica y eficiente para el país, las múltiples revisiones del contenido del texto no estuvieron exentas de tensiones y contradicciones en función de incluir o excluir instrumentos y enfoques que podían generar rechazo por los sectores sociales polarizados.

Los equipos gubernamentales de formulación de la política hicieron su labor técnica en medio de presiones políticas tanto del sector privado organizado, como del sector social y campesino.

La FAO estuvo consciente y vigilante de esta situación, reconociendo la necesidad de implementar en Guatemala políticas que garanticen buenas prácticas de gobernanza de la tierra y los recursos naturales en función de la seguridad alimentaria.

Los procesos de consulta convocados por la Secretaría de Asuntos Agrarios con asistencia técnica de la FAO promovieron un clima de menor tensión en esta última etapa del proceso y permitieron llegar a un término concreto en términos de la acción gubernamental en el tema agrario.

2.6. Diseño del programa de Gobernanza de la Tierra, de la FAO, en Guatemala para brindar asistencia técnica para la implementación de las Directrices Voluntaria

Mientras el Gobierno preparaba la versión final de su propuesta de Política Agraria, la FAO avanzó en la elaboración de un programa agrario que permitiera definir la estrategia de asistencia técnica para alcanzar la implementación de la Directrices Voluntarias en Guatemala.

Dos premisas alentaron este trabajo paralelo de la FAO, mientras se esperaban noticias gubernamentales sobre la normativa agraria: La primera, se refería a la posibilidad de que aun con todo el trabajo realizado alrededor de la formulación de una nueva Política Agraria, el Gobierno no encontrara las condiciones políticas necesarias en el país para lanzar su agenda agraria materializada en la política, y la segunda, consistía en reconocer que al final del día la Política Agraria de un Gobierno, es lo que hacen sus instituciones respecto al tema, e incluso la política puede ser evidente en lo que dejan de hacer.

En este sentido la FAO, a través de la contratación de un equipo de expertos nacionales, diseñó una primera aproximación a un programa temático, que corresponde a un área de prioridad del Marco de Prioridad de País 2014-2016, definido con el Gobierno de Guatemala. Este programa, llamado programa agrario en un primer momento, se consideró como estrategia de asistencia técnica para alcanzar la implementación de la Directrices en Guatemala. El equipo estaba conformado por una ex subsecretaria de asuntos agrarios, un académico especialista en el tema agrario de la Universidad de San Carlos y un experto metodólogo facilitador de múltiples diálogos sobre el tema.

Para elaborar este programa, el equipo consideró el contenido de la Política Agraria, en ese momento aún no aprobada, asimismo el texto de las Directrices y consultas a la institucionalidad agraria, sociedad civil y sector privado, además se alineó el programa a los Objetivos Estratégicos de la FAO.

Esta primera aproximación dio pie a reflexiones internas dentro de la Representación de la FAO en Guatemala, las cuales se extendieron durante las misiones de asistencia técnica de Sergio Gómez en el 2014 y 2015, con los hallazgos de esta última, una reflexión que llevó a definir el programa de gobernanza de la tierra con líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo donde se alinean las iniciativas que ya se venían llevando a cabo enmarcadas en un plan de acción elaborado en el 2014.

En esta perspectiva se ha definido un programa que persigue *Contribuir a lograr la seguridad alimentaria de la población guatemalteca a través de la transformación de la situación agraria, el acceso a la tierra y la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el Valle del Polochic y las*

Mancomunidades priorizadas en el Plan de Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI–.

El programa contempla un único resultado que concretiza un modelo de intervención integrado y coherente con el Programa Integral de Apoyo al Desarrollo Rural Territorial en Guatemala, de la FAO, el cual es proporcionar orientación práctica al Estado de Guatemala respecto a sus esfuerzos por implementar la Política Agraria en el Marco de 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.

2.7. Apoyar la implementación de la Política Agraria⁴¹

En septiembre de 2014, mientras se esperaba que los cabildeos en Gobierno logran la aprobación de la Política Agraria, la FAO realiza una nueva misión de asistencia técnica con el objetivo principal de continuar la socialización del contenido de las Directrices, encontrando que la SAA había capitalizado el conocimiento de las mismas, realizando un análisis comparativo de la Política Agraria próxima a aprobarse y las directrices, reflejándose que la Política estaba tamizada por estas últimas. Este análisis fue presentado a la FAO y posteriormente vino la pregunta: ¿Ahora qué sigue? La respuesta era inmediata, una vez aprobada la Política, sigue la implementación; la otra duda que surgía en el ambiente era ¿cómo? Y sobre todo cómo avanzar en el cómo sin perder la inspiración de las directrices.

Es entonces que surgen dos aspectos fundamentales, el plan de socialización y el plan de implementación, para lo cual la SAA solicita a la FAO asistencia técnica.

Se ha realizado una primera etapa del plan de socialización, a nivel central con diferentes sectores se ha dado a conocer la Política Agraria indicando que el marco de su formulación han sido las Directrices y su orientación es formar parte de las 11 políticas que contribuyen a la PNDRI.

Entre los meses de septiembre y octubre de 2014, el Gabinete de Desarrollo Rural conoció el documento de propuesta de Política Agraria luego de múltiples revisiones. Con fecha 23 de octubre fue publicado en el Diario Oficial el decreto gubernativo No. 372-2014 con el que el Presidente en consejo de ministros aprueba la Política Agraria.

Es de resaltar que la Política Agraria 2014 fue creada bajo inspiración de las Directrices Voluntarias y es el primer instrumento formal aprobado desde la desaparición del INTA⁴² en 1996, como un instrumento que integra los asuntos agrarios en una sola estrategia, por lo que políticamente debe levantarse como un gran logro y que penetre a toda la institucionalidad agraria como propio y

⁴¹ Apoyo técnico y financiero de RLC, a través de Sergio Gómez, y la Iniciativa Regional 1 y 2 por intermedio de Tito Díaz, Senior Officer, Animal Production and Health, y Alejandro Flores, oficial de Pesca y Acuicultura.

⁴² INTA: Instituto Nacional de Transformación Agraria. Este desapareció para dar paso al FONTIERRAS. La gran diferencia entre ambos es que el FONTIERRAS define al "mercado de tierras" como el ámbito donde puede operar. El INTA era más amplio en ese sentido.

transversal ya que ahora se señala como algo que es exclusivo de la SAA. Este debe ser el piso sobre el cual continuar con el plan de trabajo de esta área dentro de la FAO.

El lanzamiento público se realizó al sur del país durante el acto de entrega de títulos de propiedad de una finca a grupos campesinos. Pese a la importancia del acontecimiento, no se produce una gran cobertura de los medios de comunicación ni se genera un gran debate en la opinión pública. El sector empresarial sí hizo evidente su postura en los medios, opinando que la Política Agraria era demagogia de Gobierno, pues, como siempre, el tema agrario no debe ser materia de Estado. Para el sector empresarial organizado en la Cámara del Agro, la única perspectiva que debe prevalecer sobre el tema es el respeto a la propiedad privada, lo que implica mantener las estructuras agrarias sin el mayor movimiento.

Una parte del sector campesino se manifiesta a favor de la Política promulgada. Las organizaciones campesinas con más peso mediático y capacidad de movilización, por el contrario, no emiten opinión pública. Se lee, más bien, un ambiente de escepticismo. Estas organizaciones plantean que una Política Agraria sin presupuesto asignado, es un documento más de buenas intenciones, sin evidencia de voluntad política. La voluntad se demuestra con presupuesto. Por otro lado, dicha normativa es aprobada a quince meses de que termine la actual administración de Gobierno, lo que demuestra la poca seriedad y visión estratégica en el tema. En todo caso se ve como demagogia, pues no se podrá implementar en toda su letra. Por último, alegan las organizaciones campesinas como el CUC y el CCDA, que si el Gobierno no ha cumplido con los compromisos adquiridos con el sector campesino después de la movilización de 2012, llamada Marcha Campesina, pues es evidente que no lo hará con lo promulgado en la Política.

Pese a este ambiente, de poca expectativa, para el equipo de Gobierno ligado a la Política Agraria, la aprobación de la normativa significa contar con el marco necesario para impulsar hasta donde sea posible el objetivo de la Política aprobada. Para la FAO la aprobación de la Política significó un paso certero por parte del Estado guatemalteco en su proceso de impulsar la Política nacional de desarrollo rural integral e implicó un marco nacional de acción para la implementación de las Directrices.

En octubre de ese año, la SAA solicitó a la FAO el apoyo técnico para echar andar el plan de socialización. Como primer paso la FAO apoyó en la edición del documento final, diagramación e impresión de la Política Agraria, ejemplares que han sido utilizados por la SAA para difundir los contenidos de la nueva Política. Posteriormente, en noviembre, el Gobierno solicitó asistencia técnica para el proceso de diseño del plan para implementar la nueva Política. El plan de implementación se diseña en consulta con las principales instituciones agrarias gubernamentales y bajo la perspectiva de gestión por resultados, trazando una línea inicial de ejecución de tres años: 2015-2017.

La SAA cuenta, entonces, con un plan de implementación, sin embargo, se veía que este plan era un plan plano. El equipo técnico de la SAA toma este documento y lo analiza y hace una priorización de acciones, territorios y población de acuerdo a siete criterios. Se acercan a la FAO y presentan el plan, a lo que la FAO responde inmediatamente que lo apoyará por tener una visión más

estratégica, coincide los días siguientes una misión de asistencia técnica de Sergio Gómez, en la cual se concreta con la SAA un blindaje metodológico al ejercicio hecho por el equipo técnico, lo cual no limita los pasos ya definidos para la implementación de la Política Agraria.

Entonces, la Política Agraria está siendo implementada con el desafío de trascender al cambio de Gobierno, para lo cual la FAO como parte del SNU, ha impulsado que sea una de las políticas a focalizarse durante la transición.

2.8. Colocando un pie en lo agrario a través de experiencias territoriales de implementación de las Directrices Voluntarias.

Recapitulando, en el 2012 la FAO emite las Directrices Voluntarias, un primer instrumento exhaustivo de alcance mundial sobre la tenencia y su administración, preparado mediante negociaciones intergubernamentales.

En el 2009 el Gobierno de Guatemala promulga la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDRI) y en el 2012 diseña el correspondiente Plan para su implementación y la conformación del Gabinete de Desarrollo Rural por parte del Estado de Guatemala, con ello inaugura una ruta que busca articular las políticas sectoriales y una serie de programas económico-productivos, llevar a cabo reformas institucionales, diseñar mecanismos de participación y priorizar inversiones en infraestructura y capacitación que contribuyan a reducir los niveles de vulnerabilidad socioeconómica de la población rural.

Por lo tanto, la PNDRI se convierte en la columna vertebral del esfuerzo institucional por enfrentar las causas inmediatas y estructurales del hambre y la desnutrición; su objetivo es lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la Política, y en general, de los habitantes de las áreas rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales.

De acuerdo con el análisis elaborado en la PNDRI, la actual crisis alimentaria y nutricional se ha visto agravada *“por la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina, el acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano. La falta de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos, y la falta de regulación de la inversión privada, han provocado la reconcentración de tierras para la producción de agrocombustibles, relegando la producción alimentaria a un segundo plano”*.

La misma fuente asegura que *“las políticas de acceso a la tierra para la población indígena y campesina se han reducido al modelo de mercado de tierras, el que no ha generado los resultados previstos por causa de la imperfección del mercado de tierras, y otros factores que lo han distorsionado”*.

Como consecuencia de ello, la SAA atiende 1,375 casos de conflicto que involucran a aproximadamente 1,498,238 personas en una extensión de 294,184.98 hectáreas. De ellos el 82.95% involucran

a población indígena. Adicionalmente, la SAA estima que de la conflictividad agraria reportada entre 1997 a julio de 2013 se ha atendido solamente el 78 de la demanda.

Es el Gabinete de Desarrollo Rural Integral de donde emanan las directrices generales para la implementación de 11 políticas sectoriales para el desarrollo rural integral, armonizadas en la Política Nacional de Desarrollo Rural –PNDRI–. El sujeto priorizado en esas políticas es la economía campesina, debido a que el área rural guatemalteca, donde este sujeto es dominante, ha sido abandonada y la pobreza no se ha logrado contener ni mucho menos reducir. La responsabilidad del Estado en esta situación se evidencia en el cierre o la falta de recursos de inversión para las instituciones claves del Ministerio de Agricultura a finales de los años 80 y toda la década de los 90 (DIGESA, DIGESEPE, BANDESA, INTA, ICTA). Parece una ironía, pero en la realidad rural la era democrática, a partir de 1985, ha sido más lapidante para el sector campesino que en los años previos.

Desde el 2014 la FAO en Guatemala ha establecido una ruta de trabajo para acompañar la institucionalidad agraria en la implementación de las Directrices Voluntarias, la cual tiene tres momentos: (i) Desarrollar Metodología (instrumentos y procedimientos de la Política Agraria), (ii) Generar y, o desarrollar mecanismos e instancias de participación y concertación a nivel territorial, y (iii) evaluar y documentar los procesos para replicar la experiencia.

Uno de los principales instrumentos dentro de las Directrices Voluntarias identificada a nivel del país es la solución de diferencias generadas por la tenencia, a través del dialogo y la negociación, en el marco de la realidad de cada situación y bajo principios y normas internacionalmente aceptados que encauzan las prácticas responsables para el uso y control de la tierra.

Entonces, la Representación de la FAO en Guatemala, finalizó el año 2014 e inicia el año 2015 con un plan de acciones en apoyo a la institucionalidad agraria, las cuales hacen que se coloque un pie en lo agrario, lo que requirió la conformación de un pequeño equipo, conformado por el consultor *ad hoc*, y una persona asignada de la Representación con los lineamientos desde el Representante y Representante Asistente.

Hasta ese momento, la asistencia técnica para la implementación de las directrices había sido dirigida únicamente para dar respuesta a la SAA, claro, por ser la institución rectora de lo agrario ahí debía iniciarse, pero la reflexión lleva a la oficina de país a la definición del programa de Gobernanza de la Tierra para brindar asistencia técnica al Estado de Guatemala para que la Política Agraria se implemente en consonancia con las Directrices Voluntarias de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y el Bosque. En otras palabras, trabajar conjuntamente con el Estado guatemalteco en lograr que los asuntos agrarios del país sean tratados en consonancia con las Directrices Voluntarias, como es la voluntad de los países miembros de la FAO, incluyendo a Guatemala; y de esa manera lograr una gobernanza de la tierra que permita el avance en el desarrollo rural, especialmente en la disminución de la pobreza y de uno de sus flagelos, que es el hambre y la desnutrición.

Guatemala tiene una larga historia de conflictividad agraria con pocas posibilidades de solución en el marco de las políticas actuales, el colocar un pie en lo agrario significaba entonces que paralela-

mente a la respuesta a la solicitud de Gobierno a través de la SAA para formular la Política Agraria, se empezaron a realizar acciones en el territorio para tener experiencias de implementación de las Directrices Voluntarias, a estos dos ámbitos de acción es lo que llamamos un pie en lo agrario.

Se iniciaron las experiencias territoriales en función que las Directrices Voluntarias permiten un enfoque diferente, abrir un diálogo y lograr acuerdos basados en la confianza de todos los actores.

La Política Agraria y las experiencias territoriales de la FAO recogerán elementos que contribuyen con lecciones aprendidas a la implementación de las Directrices Voluntarias y a dar elementos para fortalecer técnicamente los instrumentos de implementación de la Política Agraria, esto será el resultado inicial del área de trabajo de la oficina de país.

El trabajo que la Representación de FAO en Guatemala estaba impulsando, tanto en el ámbito de la Política Agraria como de las experiencias territoriales, provoca las miradas de diferentes unidades técnicas y oficinas de la FAO, con quienes se inicia un diálogo e intercambio técnico que desemboca en movilización de recursos en torno al programa de país en la temática, tanto en las unidades ubicadas en la sede, Roma, como desde la oficina regional en Santiago de Chile y la subregional en Panamá, existe soporte técnico para apoyar las acciones e ideas para llevar adelante la asistencia técnica para la implementación de las Directrices. La comunicación desde las distintas sedes es constante en términos temáticos y en función de la búsqueda de recursos económicos para impulsar las iniciativas. El reto para el equipo en Guatemala es conciliar todas estas perspectivas con la realidad y el contexto nacional, teniendo siempre como marco de acción el espíritu y contenido del documento de las Directrices Voluntarias.

Durante los meses recientes, la acción de la FAO ha consistido entonces en generación de experiencias territoriales de implementación de las Directrices Voluntarias que aporten conocimiento y elementos para la implementación de la Política Agraria, de la siguiente forma:

2.8.1. Fortalecimiento de mesas multilaterales para la implementación de las Directrices Voluntarias⁴³

El Valle del Polochic está conformado por los municipios de Tamahú, Tucurú, Senahú, La Tinta, Panzós (Alta Verapaz) y El Estor (Izabal), tiene una población aproximada de 293,974 habitantes, de los cuales el 89% son indígenas maya-q'eqchi's y el resto se divide entre población maya-poq'omchi'y ladina (ENCOVI 2006). Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010 los cinco municipios de Alta Verapaz que abarcan el Valle registran los índices de desarrollo humano más bajos del departamento y de los más bajos del país. La región también presenta los mayores índices de mortalidad materna de todo el país con un promedio de 181.77 muertes de madres por cada 100,000 niños nacidos vivos. La prevalencia de desnutrición crónica en las comunidades que integran la región es muy alta, alcanzando porcentajes que van desde el 65% al 85% de los niños menores de cinco años (OACNUDH, 2013).

⁴³ Apoyo técnico de RLC – Sergio Gómez.

El perfil productivo de la región es de autosubsistencia, concentrada en la producción de maíz y frijol, con una importante producción de cardamomo, ganadería y café que se constituyen en la principal fuente de ingresos para la mayoría de la población. Los mercados principales de la producción se ubican en Cobán, Carchá, Telemán, La Tinta y San Cristóbal, todos dentro del mismo departamento de Alta Verapaz (SSAN-Medios de Vida).

De acuerdo con las estadísticas oficiales de la Secretaría de Asuntos Agrarios (junio 2013), el Valle del Polochic reportaba un total de 86 casos de conflicto concentrados en el Municipio de Panzós (45) seguido por Tukurú (17), Senahú (11) y La Tinta (6), haciendo a la región una de las que mayor frecuencia de conflictos presenta. El Fondo de Tierras había otorgado 974 créditos para arrendamiento de tierra por un monto total de Q 2,045,400.00 para una extensión aproximada de 669.10 ha. para todo el departamento de Alta Verapaz, no habiéndose tenido acceso a datos desagregados por el municipio que permitan establecer con exactitud cuánto de esos recursos fueron invertidos en el Valle. Por su parte, el Registro de Información Catastral reportó dos solicitudes de comunidades para ser declaradas como Tierra Comunal en el Municipio de Tukurú (Pancajché y Santa Teresa).

Es importante señalar que varios de los municipios ubicados en el Valle del Polochic fueron declarados en proceso catastral, lo que ha generado una nueva dinámica del conflicto agrario, especialmente en los municipios de Panzós (23 casos), La Tinta (8 casos), Senahú (8 casos), Tukurú (11 casos) y El Estor (33 casos).

Otra característica de la zona es su ausencia de una estructura mancomunada funcional, similar a la que existe en Chiquimula y San Marcos, lo cual es de relevancia debido al planteamiento del Plan de Implementación de la PNDRI⁴⁴, el cual plantea a las mancomunidades como un vehículo para su implementación a nivel territorial, impulsando para esto los Núcleos de Gestión Territorial.

Según un reporte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan)⁴⁵, del mes de junio del presente año, 9 municipios de los alrededores del Valle se encontraban en el proceso de intercambiar experiencias con otras mancomunidades para conocer la estructura organizacional y formas de administración que se implementan en aquellas con el fin de fortalecer la Mancomunidad de Municipios de la Zona del Polochic e Izabal -MAMPOLIZA-.

Las condiciones de inseguridad alimentaria en el Valle del Polochic son precarias, todos los municipios que la integran se encuentran entre los 166 municipios priorizados en el Pacto Hambre Cero⁴⁶ por la alta o muy alta vulnerabilidad nutricional que presentan, como puede observarse en el cuadro siguiente:

⁴⁴ <http://190.104.117.163/2014/noviembre/pobreza/contenido/ponencias/Adrian%20Zapata/Plan%20para%20implementar%20la%20pndri.pdf>

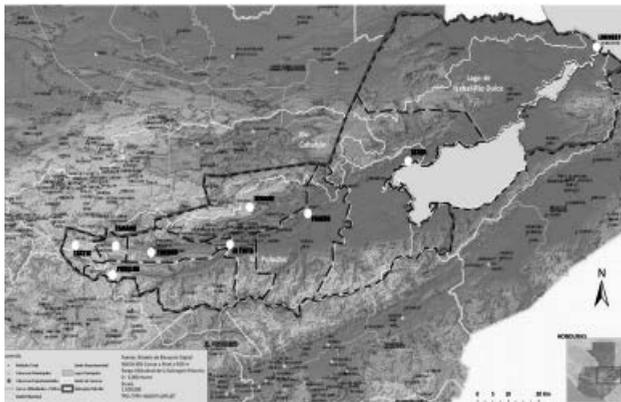
⁴⁵ Ver: Noticias del Valle: Mancuernas intercambian experiencias para el desarrollo territorial y economía local del 16 de junio de 2014. Visitado el 12 de octubre de 2014. En: <http://noticiasdelvalle.com>

⁴⁶ SESAN y Ministerio de Educación. Tercer Censo Nacional de Talla, junio 2009.

Municipio	% Prevalencia de retardo en talla Total	% Prevalencia de retardo en talla Moderado	% Prevalencia de retardo en talla severo	Categoría Vulnerabilidad Nutricional
Tamahú	70.4	44.9	25.5	Muy Alto
Tucurú	58.4	42.9	15.5	Muy Alto
Senahú	60.1	41.6	18.5	Muy Alto
La Tinta	53.4	38.7	14.7	Alto
Panzós	52.1	39.5	12.6	Alto
El Estor	43.0	33.3	9.7	Alto

En el estudio sobre calidad de vida realizado por la Segeplan todos los municipios ubicados en el Valle del Polochic tienen niveles de vida muy bajo o bajos (La Tinta, Panzós y Tamahú son los que tienen la peor calidad de vida, seguidos por Senahú, Tucurú y El Estor).

MAPA 2. Área Geográfica del Valle del Polochic



Fuente: Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN)

Durante misión de asistencia técnica en septiembre de 2014⁴⁷ se visitó el área, y en consulta con la Secretaría de Asuntos Agrarios se logró identificar dos mesas multipartes, en Alta Verapaz, las dos mesas identificadas fueron dos espacios de coordinación interinstitucional. La primera, la Coordinadora Multisectorial para la Conflictividad de Tierras de Alta Verapaz (CM Tierras) con sede en la Ciudad de Cobán y la Mesa Agraria del Polochic, se visualizaron como espacios idóneos para dar a conocer el contenido de las Directrices Voluntarias, y los participantes reflexionaron sobre cómo aplicarlas en el contexto local. Luego que se aprueba la Política Agraria, se decide darla a conocer como un primer instrumento de política pública diseñado con la inspiración de las Directrices y socializar el plan de implementación de la política en referencia.

⁴⁷ Misión de asistencia técnica de Sergio Gómez – Agosto 2014.

Una característica del proceso que en Guatemala ha desarrollado la FAO para impulsar la implementación de las Directrices, es la no sustitución de actores y espacios, por lo tanto no ha creado nuevo espacios de discusión o plataformas multisectoriales nuevas. Considerando que uno de los señalamientos de las organizaciones sociales hacia la cooperación internacional en el país es que cada cooperante busca crear una nueva plataforma auspiciada por la entidad que aporta los fondos de cooperación, saturando las agendas de las organizaciones e instituciones con nuevos temas por atender, a veces duplicando el esfuerzo institucional.

El objetivo establecido fue desarrollar un proceso de diálogo multipartes o multisectorial de la conflictividad de la tierra para el conocimiento de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable sobre la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional, socializar la Política Agraria y el Plan de Implementación, para su futura aplicación en los programas, planes y líneas de acción de las instituciones participantes.

Para el logro de los objetivos, se contemplaron dos talleres secuenciales y articulados bajo la modalidad de diálogos intrasectoriales. En el primer taller se facilitó un espacio de conocimiento acerca de las Directrices Voluntarias y la Política Agraria y un ejercicio grupal de análisis y reflexión sobre las mismas. Los hallazgos de este taller propiciaron los contenidos y la metodología del segundo encuentro. En el segundo taller se tenía como objetivo el realizar ejercicios simulando la implementación de las Directrices, sin embargo, el diálogo giró en torno a la claridad de diferenciar las Directrices y la Política Agraria, pues existía un tanto de confusión si al tener la Política Agraria tamizada por las Directrices ya se tenía un instrumento de implementación, el diálogo profundo pudo evidenciar que la Política Agraria es un avance sustantivo, sin embargo, es un instrumento gubernamental que no excluye que se desarrolle legislación pertinente, programas que emanen de la Política Agraria u otras políticas vinculadas a la luz de las Directrices, asimismo, prácticas innovadoras a nivel local a la luz de las Directrices.

Es necesario mencionar que se involucró de manera directa a la SAA en el proceso, considerando que no tenía mayor sentido que fuera una serie de actividades de FAO, sino que fueran instituciones de gobiernos y actores nacionales y locales los que se apropiaran del proceso. Y así resultó, la SAA impulsó el proceso con la asistencia técnica de la FAO, la CM Tierras coordinó el proceso a nivel local y realizó la convocatoria a los talleres a los integrantes de ambas mesas multisectoriales.

En este primer taller, realizado en el mes de marzo, se contó con la colaboración de planificación metodológica y facilitación de la Fundación Propaz. Durante la actividad se socializó el contenido de las Directrices, de la Política Agraria y del plan de implementación de la misma.

La metodología de los talleres contempló exposiciones clave y claras que dieran origen a ejercicios prácticos para dialogar sobre el (i) origen de las Directrices, (ii) contenido de las Directrices, (iii) implementación en Guatemala, (iv) la Política Agraria, y (v) la implementación de la Política Agraria.

A partir de dichas exposiciones se generaron los diálogos intrasectoriales, el primero acerca de las fortalezas y desafíos de las directrices, en este ejercicio se realizaron grupos intrasectoriales que

generaron un diálogo y conclusiones sobre las fortalezas que encontraron en lo expuesto en el contenido de las Directrices y los desafíos que percibían conociendo el contexto territorial para su implementación.

La lógica de dejar un espacio entre un taller y el otro fue para que los participantes tuvieran tiempo para profundizar en la lectura de la Política Agraria, las Directrices Voluntarias y realizar el curso virtual de las mismas.

El ejercicio planteado para el segundo taller, inicialmente era un simulacro utilizando las Directrices Voluntarias, sin embargo, al revisar la metodología, los facilitadores y la FAO misma entraron en un debate, para el caso de Guatemala, partiendo que si se tenía una Política Agraria cómo era implementar las directrices, una interrogante que abrió una reflexión profunda que determinó que en el taller se hiciera el ejercicio de construir la línea del tiempo para profundizar en el análisis de la problemática de la tenencia de la tierra. A partir de esto los participantes vinculaban la problemática con las prácticas indicadas en las Directrices Voluntarias que tienen un carácter global, y cómo la Política Agraria, con los instrumentos que plantea, llega a abordar la problemática de la tenencia de la tierra.

El diálogo durante los talleres enriqueció el conocimiento, en palabras de un participante *...Y por el otro lado, en la exposición se alude como algo de particular importancia, el diálogo como un proceso para negociar, mediar y conciliar, y habla también, para finalizar de varios principios. Como en el conversatorio lo que se pretende es interactuar, compartir y sin el ánimo de adelantarse ya que compartirá la Política Agraria, resulta que los principios que comparte coincide en los principios en que se basa la Política Agraria, la cual fue entregada al ingresar al salón y si se remiten a las páginas 19 y 20 encontrarán los principios: dignidad humana, no discriminación, consulta y participación, integralidad y sostenibilidad, equidad de género, transparencia, rendición de cuentas, multiculturalidad e interculturalidad, justicia social que coinciden y enmarcan perfectamente con los principios en que se fundan las Directrices Voluntarias. Con todo esto se quiere decir que si bien es cierto que no es coercible la implementación de estas directrices, lo cierto que hay una legitimación desde que legalmente el Gobierno de la República de este país participa en estas negociaciones y suscribe esas directrices, que son una guía técnica, una herramienta, un instrumento que ahora en nuestro país lo ve reflejado en la Política Agraria que más adelante se compartirá y socializará.*

- i) Los participantes de los talleres de capacitación realizados, fueron representantes de:
- ii) Institucionalidad Agraria a nivel departamental: Secretaría de Asuntos Agrarios a nivel departamental, Fondo de Tierras.
- iii) Instituciones gubernamentales: Gobernación Departamental, Policía Nacional Civil, Ministerio de Trabajo, Copredek.
- iv) Gobiernos locales: Municipalidad de La Tinta; Organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, campesinas e indígenas: Mercy Corps; Pastoral Social – Cáritas Diócesis de la Verapaz; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Instancia del Consenso

del Pueblo Maya Q'eqchi' - Poqomchi'; Comité Ejecutivo de Justicia de Alta Verapaz; Red de Organizaciones Juveniles de Alta Verapaz – ROJAV; Congcoop; Campaña Guatemala sin Hambre.

v) Sector empresarial: Empresa Enel.

En síntesis, ambos talleres se realizaron bajo la modalidad de metodología muy participativa y con un enfoque dialógico durante el desarrollo se contó con la disertación de personeros de la Secretaría de Asuntos Agrarios y consultores de FAO, quienes expusieron ampliamente contenidos centrales sobre las Directrices Voluntarias y la Política Agraria. Las disertaciones fueron seguidas de intercambios, ejercicios de análisis y dialógicos, entre otros.

El proceso de formación se sistematizara, con lo cual esperamos contribuir al planteamiento metodológico de la divulgación de las Directrices Voluntarias y la socialización de la Política Agraria que ha planteado realizar la SAA en los próximos meses del presente año. Los puntos de esta reflexión son: (i) reflexión entre la articulación y la autonomía que tienen las Directrices Voluntarias y la Política Agraria, (ii) la visión diferencia de los actores, (iii) cómo seguir avanzando en la apropiación de la Política Agraria en el marco de las Directrices Voluntarias, (iv) cómo construir en el largo plazo institucionalidad a la luz de la Directrices Voluntarias.

2.8.2. Fortalecimiento del Programa Comunidades Agrarias Sostenibles del Fondo de Tierras

Como se mencionó en páginas anteriores, la institución creada por los Acuerdos de Paz en función de promover el acceso a la tierra para población sin tierra o con tierra insuficiente, es el Fondo de Tierras. Tal como se indicaba, esta institución tiene como deberes cumplir y hacer que se cumpla la política pública relacionada con el acceso a la tierra. Debe generar condiciones institucionales técnicas, financieras y organizativas que faciliten dar respuesta, en forma integral, a la problemática de acceso de los campesinos a la tierra; así como impulsar un mercado de tierras activo y transparente, mediante la articulación entre oferentes y demandantes, que permita y promueva el uso eficiente de los recursos naturales, eleve la productividad y mejore las condiciones de vida de los beneficiarios.

Transcurridos casi 14 años de la creación del Fondo de Tierras, y mediante el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz y otros fondos provenientes del Estado, se han otorgado 270 créditos colectivos para la compra de fincas privadas, de los cuales 123 ya están pagados por las comunidades indígenas y campesinas. Las restantes 147 comunidades, casi en su totalidad, ya fueron beneficiadas con la condonación de intereses acumulados y recargos por mora, lo que ha actualizado el precio de las fincas a los valores originalmente establecidos en los contratos de crédito.

Las fincas son más que unidades productivas, se han convertido en centros poblados rurales que demandan servicios por parte del Estado para satisfacer sus necesidades básicas. Al carecer de

dichos servicios, las familias han destinado gran parte de los ingresos generados para satisfacer dichas necesidades, erosionando su capacidad para atender el servicio de la deuda.

Ante esta realidad, el Fondo de Tierras ha generado propuestas por medio de la aprobación de políticas orientadas a disminuir la carga crediticia mediante la desacumulación de intereses y créditos en situación de mora. Paralelamente, se aprobó la Política de Reestructuración Social de la Deuda que busca reactivar productivamente mediante créditos y asistencia técnica aquellas fincas con problemas de pago.

Desde el inicio se previó que la vía de la compra y venta de fincas con créditos estatales podía generar problemas en su implementación (Congcoop, 2002), debido al fuerte componente de mercado irregular en un país en donde existe una sobredemanda y la oferta es controlada por pocas manos. Como balance se tiene que el proceso de acceso a tierras ha sido lento y no ha satisfecho la alta demanda, pero también en los casos en los que se entregó finca se produjo una alta deuda campesina ante la entidad bancaria que intervino en la entrega y manejo de la cartera crediticia. Este fenómeno de Deuda Agraria, como le llamaron los grupos campesinos, ocasionó una fuerte presión política en los años previos a 2012 para que la deuda fuera condonada o revisada. En 2012 se produjo la denominada Marcha Campesina, una caminata de miles de campesinos desde la zona de la Verapaz; doscientos kilómetros y ocho días con demandas campesinas concretas; una de ellas, la condonación de la deuda agraria.

Como respuesta, el Gobierno lanza una política de reestructuración de la deuda agraria y el Fondo de Tierras inicia sus acciones para una reestructura institucional, concluyendo con la elaboración de su Agenda Estratégica en la que definieron cuatro ejes estratégicos de trabajo, los cuales son (i) Acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible, (ii) Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado, (iii) Desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles y (iv) Fortalecimiento Institucional para responder a las aspiraciones sociales y mandatos legales.

Durante la fase de elaboración de la agenda estratégica 2012-2025, se construyó la nueva Visión Institucional, siendo esta el resultado de un análisis de los mandatos que contempla la Ley del Fondo de Tierras, los cuales establecen que el Fondo de Tierras es la institución encargada del acceso a la tierra y de generar condiciones para el desarrollo rural.

En este sentido, de manera deductiva, establecieron durante este proceso dos fenómenos como indicadores de la desviación de mandatos del Fondo de Tierras: (1) la deuda agraria del Fondo de Tierras, la cual en su momento ascendía a casi 300 millones, y (2) las condiciones de pobreza en que viven las comunidades beneficiarias del FONTIERRAS, careciendo de acceso a los servicios básicos.

De esa cuenta, la visión resultante de dicho análisis de mandatos, "Comunidades Agrarias Sostenibles Viven con Dignidad" y los cuatro ejes estratégicos, mencionados anteriormente, necesarios para el cumplimiento de dicha Visión, plantean la necesidad de incorporar en las acciones institu-

cionales un enfoque más humano, estableciendo que el acceso a la tierra es un medio y no un fin para lograr el desarrollo de las comunidades.

Por lo tanto, se implementó dentro de la estructura funcional del Fondo de Tierras, la Dirección de Comunidades Agrarias Sostenibles, cuyo objetivo es “contribuir al desarrollo integral y sostenible de comunidades agrarias, mejorando así, las condiciones de vida de familias campesinas”.

Con la política de reestructuración de la deuda, se redujo el monto de la misma. Con el Programa de Comunidades Agrarias Sostenibles se pretende mejorar el proceso de establecimiento de los grupos campesinos en la tierra que se les entrega. Con anterioridad, el programa de Acceso a Tierra les proveía además de la tierra en deuda, un capital de trabajo con el que la comunidad enfrentaba la tarea de hacer producir la tierra para pagar la deuda. Muchas veces los procesos productivos, aun con acompañamiento técnico, no funcionaron; otras tantas, el acompañamiento técnico agrícola no fue el más acertado; en ocasiones la comunidad produjo bien y pago su deuda en los plazos definidos, pero las condiciones sociales de la comunidad se deterioraron en términos alimentarios, de salud y educación.

El concepto de Comunidades Agrarias Sostenibles es incorporado en la Política Agraria, reconociendo que la tierra en sí misma no es suficiente para generar crecimiento económico y desarrollo humano integral. Es por ello que la Política Agraria incorpora el acceso a otros activos productivos como medios que impulsan el desarrollo rural. En esta Política se entiende como activos productivos aquellos susceptibles de generar condiciones de desarrollo, para que las comunidades agrarias en el marco de la economía campesina, puedan vivir con dignidad. Se refiere principalmente a conocimientos, organización social, tecnología, tierra, recursos naturales, infraestructura, recursos financieros, entre otros.

El programa de Comunidades Agrarias Sostenibles (CAS) del Fondo de Tierras busca formar capacidades en los grupos que acceden a la tierra, para que el establecimiento y desarrollo comunitario logre sostenibilidad. La FAO, actualmente, asiste técnicamente⁴⁸ al Fondo de Tierras en la elaboración de los siguientes instrumentos procedimentales para el programa CAS:

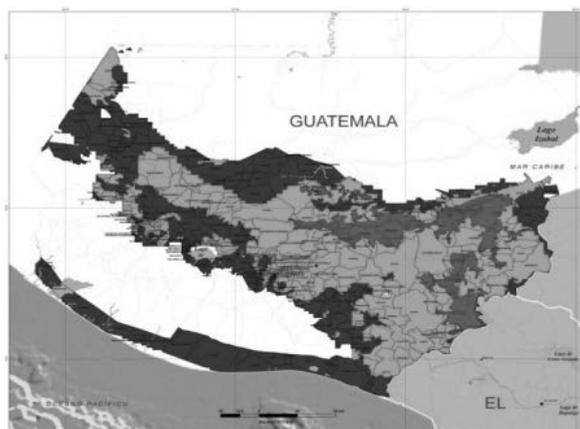
- *Manual metodológico para el Programa CAS*
- *Manual para implementar la estrategia de planificación y uso de bienes y servicios naturales*
- *Manual para implementar la estrategia de fortalecimientos del capital social y humano.*

Los instrumentos metodológicos se están diseñando, considerando las prácticas consensuadas en las Directrices Voluntarias y contribuyen con el marco conceptual y programático del programa CAS del Fondo de Tierras.

⁴⁸ Proyecto UTF/GUA/013/GUA.

La gerencia del Fondo de Tierras tiene planificado que estos manuales sean aprobados en el segundo semestre del año 2015 por el Consejo Directivo del Fondo y se institucionalicen como normas para el trabajo del programa CAS.

2.8.3. Experiencia de acceso a la tierra para aumentar la resiliencia a la desnutrición aguda estacional en el corredor seco



MAGA (2010) define al corredor seco como “una región caracterizada por ser semiárida y con riesgo de sequías”. Con base en la delimitación geográfica hecha por el MAGA (2010), se determinó que el área abarca un total de 9,632 km² (9% del territorio total de Guatemala), en 13 de los 22 departamentos de la República (Mapa 1), lo que implica una población de 2,929,053 habitantes, según el Censo Nacional de 2002 (INE, 2002).

Comprende 71 de los 334 municipios de Guatemala. Su alta vulnerabilidad a sequías (MAGA 2002), entre otras causas, eleva de forma alarmante los niveles de desnutrición infantil crónica y aguda (MSPAS, UVG, INE, 2009).

De acuerdo al MAGA (2003), el 59% del área del corredor seco está desprovista de bosques y dedicada a usos diferentes a la actividad forestal (de producción o conservación). El 20% de la zona está cubierta con bosques, dentro del cual se incluye bosque de coníferas, latifoliadas y mixto, el 16% está destinado a granos básicos y el 5% restante dedicado a otros usos⁴⁹.

El corredor seco tiene una precipitación anual de 450 mm a 1,000 mm, temperatura promedio de 35°C y una alta vulnerabilidad ante el cambio climático.

Cada año el corredor seco se ve afectado por la sequía, en el 2014 se tiene una larga canícula, producto del fenómeno de El Niño, lo cual genera pérdidas en la producción de maíz. Considerando

⁴⁹ http://www.unpei.org/sites/default/files/e_library_documents/Evaluacion_del_Bienestar_Humano_Ambiente_en_el_Corredor_Seco_Oriental_de_Guatemala.pdf

que la región oriente aporta el 19% de la producción nacional y abastece las reservas de aproximadamente 352,446 familias.

Esta situación es una de las causas del Hambre Estacional en la región del corredor seco. Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), este año los factores que inciden en el hambre estacional son la sequía, una época de canícula y la roya en los cultivos de café.

Calendario estacional para el cultivo de maíz y frijol en la región oriente de Guatemala.

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Estaciones	seca				lluviosa		canícula	lluviosa			seca	
Cultivo de maíz					siembra				cosecha			
Cultivo de Frijol					siembra 1ra				siembra 2da			
Sorgo	cosecha					siembra		cosecha 1a				cosecha 2a
Periodo de escasez de alimentos					Periodo de escasez de alimentos							

Fuente: FAO, Guatemala

Las estadísticas de la SESAN dan cuenta de que en 2013 se registraron 17,168 casos de desnutrición en menores de 5 años de edad por el hambre estacional. Los afectados por los cambios climáticos son aproximadamente 40,800, y aunque no se ha hecho un conteo final, se estima que 200,000 personas perdieron sus empleos por los efectos de la roya⁵⁰.

Por lo anterior, y guardando coherencia con la propuesta de priorización territorial planteada en el Plan para la Implementación de la PNDRI, se buscó trabajar las acciones descritas en el territorio de la mancomunidad Copán-Chortí, el cual forma parte del corredor seco oriental del país⁵¹, se caracteriza por una grave situación de inseguridad alimentaria y nutricional de las personas que allí habitan y porque estas están integradas por municipios que han sido priorizados en el listado de 166 municipios del Pacto Hambre Cero.

El segundo programa del Fondo de Tierras es el Programa de Arrendamiento de Tierras, el cual consiste en un crédito y un subsidio al año, por cuatro años, entregado a campesinos sin tierra o con poca tierra. El monto por año es de alrededor de 300 dólares. En los años recientes los beneficiarios del programa están por encima de los 85 mil por año. El Fondo a través de una entidad bancaria hace entrega del dinero y solo exige que al final del ciclo de cultivo, con las ventas de la producción agrícola, los beneficiarios devuelvan la parte del apoyo que es crédito a la entidad bancaria.

⁵⁰ <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/7382-guatemala-se-focaliza-en-213-municipios-donde-combatir%C3%A1-el-hambre-estacional>

⁵¹ El corredor seco oriental está conformado por regiones de cinco departamentos: Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, El Progreso y Zacapa. Geográficamente, el territorio cubre el 54% del corredor seco, con 5,236 km², representando el 5% del territorio nacional.

El Fondo de Tierras no realiza monitoreo del uso de los recursos ni provee ningún tipo de apoyo adicional para la producción, a no ser por aperos de labranza incluidos en el monto del subsidio. La asistencia técnica al programa de arrendamiento que la FAO está implementando consiste en proveer a 100 beneficiarios del programa, de asistencia técnica productiva para la producción alimentaria en la zona más seca del país. En el Municipio de Jocotán, departamento de Chiquimula, se está desarrollando esta actividad piloto, que pretende generar producción alimentaria en las familias incluidas y reducir la incidencia de la desnutrición aguda estacional.

El Fondo de tierras ha llamado a la experiencia piloto, *arrendamiento plus*⁵², porque consideran que va a dar elementos sustantivos al actual programa de créditos para arrendamiento, para generar un programa que tenga impacto y focalización. Esta experiencia a desarrollar está ligada a las prácticas de respuesta al cambio climático y situaciones de emergencia a las que hacen referencia las Directrices Voluntarias y de alguna manera a la de transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de la tenencia.

Las opiniones del Fondo de Tierras sobre la propuesta de proveer asistencia técnica a los beneficiarios del programa de arrendamiento son positivas y se prevé que de oficio está asistencia debiera ser una de las acciones coordinadas con el Ministerio de Agricultura.

Este proceso también contempla un elemento de comunicación para el desarrollo como soporte a través de microprogramas radiales y video documental de experiencia de *arrendamiento plus*.

Para fortalecer la experiencia piloto de *arrendamiento plus* en el Municipio de Jocotán se elaboró una carta de acuerdo con la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER). El objetivo de esta colaboración es elaborar materiales radiofónicos para ser transmitidos en el área de trabajo de la experiencia piloto. Se están elaborando cuatro micropogramas de cinco minutos de duración cada uno, con temas relativos al contenido de las Directrices, de la Política Agraria y de la producción alimentaria en condiciones de poca humedad y temperaturas elevadas.

Los programas radiales serán producidos en idioma español y en idioma chortí. La región de la experiencia piloto es habitada por población mestiza y por población maya chortí. Serán transmitidos por radio Chortí, que es parte de la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas. La colaboración incluye algunas entrevistas en vivo en radio Chortí a personal del Fondo de Tierras y de FAO para dar a conocer los avances, objetivos y resultados del proceso.

2.8.4. Documentación de experiencias exitosas de buena gobernanza de tierra en tierras comunales

Hablar de derechos de pueblos y comunidades indígenas desde las instancias estatales era impensable hace unos treinta años. Mucho menos era posible escuchar de los derechos de comunidades

⁵² Apoyo técnico y financiero de Office for Partnerships, Advocacy and Capacity Development - OPC.

indígenas sobre el uso y tenencia de la tierra y los bosques. La lucha de los mismos pueblos indígenas ha hecho que hoy el Estado de Guatemala empiece a reconocer plenamente estos derechos.

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce cualesquiera formas de tenencia, propiedad y posesión comunal o colectiva de las tierras de las comunidades indígenas o campesinas, que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado.

En tanto, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo establece el derecho de estos pueblos a que los gobiernos respeten la importancia especial que la tierra tiene para los mismos, en particular la naturaleza colectiva de la relación con la tierra compartida por muchos pueblos indígenas.

Según el Decreto 41-2005, la definición de tierra comunal es: *Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.*

En Guatemala se han identificado cerca de 1,300 casos de tierras comunales, lo cual representa cerca del 15% del territorio nacional (1.5 millones de hectáreas), con una gran concentración en áreas habitadas por pueblos indígenas y por comunidades campesinas en zonas forestales. No todas las tierras comunales tienen claridad en relación a su delimitación física y en materia de su registro (legal) y en materia de claridad de su representación legal.

En el tema forestal, las tierras comunales han tenido limitaciones para acceder a los programas de incentivos forestales, dado que en varios casos no está clara la tenencia, sea de propiedad o de posesión.

Para el futuro programa de incentivo forestal Pro-bosque se hace necesario tener un mecanismo de registro de tierras comunales, a través del cual se pueda demostrar derechos posesorios y por lo tanto acceder a estos incentivos.

Existen programas que promueven la reforestación y manejo sostenible de los bosques, así como el reconocimiento a la provisión de servicios ambientales, entre los que sobresalen los Programas de Incentivos Forestales, principalmente PINFOR y PINPEP, los que representan una oportunidad para las tierras comunales de poder implementar mecanismos de mitigación del cambio climático promovidos a nivel internacional como REDD+.

En junio del 2014 las autoridades del Instituto Nacional de Bosques (INAB) y Consejo Nacional de Área Protegidas (CONAP), en reunión sostenida en la sede de FAO con el Subdirector de OPC, solicitaron asistencia de la FAO en este tema.

La documentación y apoyo en comunicación de experiencias de reconocimiento de tierras comunales, con fines de acceso y uso de recursos naturales asociados a bosques, promovidas por

el Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), está ligado a las prácticas que las Directrices Voluntarias sobre reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia y de administración de tierras.

Esta documentación, entonces, se hace pertinente, tal como se indicó anteriormente existen más de 1,300 casos de tierras comunales y estas tierras tienen bosques bajo distinto régimen de uso, acceso y manejo y sirven para proveer bienes y servicios a población rural, en su mayoría indígenas

El acceso a incentivos forestales dentro de estas tierras tiene dificultades por carecer de registros, tanto legales como físicos.

La nueva propuesta de incentivos forestales contempla una modalidad de apoyo a tierras comunales; sin embargo, se tendrán dificultades por la carencia de un mecanismo de registro de tierras comunales.

Existe en el país un mecanismo en el RIC para apoyar el registro de tierras comunales, el cual puede ser un punto de partida, esto es, el "Reglamento Específico para Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales", que se deriva de la Ley del Registro e Información Catastral (RIC), de 2006, representa la posibilidad de reconocer las formas colectivas de tenencia sobre tierras indígenas y de pequeños productores.

Estos elementos pueden ser desarrollados para plantear una propuesta de apoyo al registro de tierras comunales.

El Instituto Nacional de Bosques (INAB) viene apoyando los procesos de registro y titulación de tierras comunales. En particular se cuenta con un proceso en curso en función de un convenio entre el INAB y el RIC

El CONAP, dentro de la política de asentamientos humanos en áreas protegidas, ha desarrollado instrumentos para que poblaciones y comunidades puedan formalizar el uso de territorios y acceso a recursos naturales asociados al bosque.

Entonces, diversas instituciones de Gobierno cobijan hoy normativas para el reconocimiento de tierras comunales: el Fondo de Tierras, el Registro de Información Catastral, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Con el objetivo de apuntalar esta vía para garantizar los derechos de comunidades indígenas y campesinas, la FAO está asistiendo a estas instituciones en la sistematización de experiencias de buena gobernanza en tierras comunales y los procedimientos estatales de reconocimiento de derechos.

Inicialmente, se pensó realizar esta actividad con dos instituciones del Estado ligadas a la administración de bosques y áreas protegidas. Sin embargo, en consulta con ellas, se identificó al Grupo Promotor de Tierras Comunales como la instancia multisectorial adecuada para promover esta sistematización. Este Grupo Promotor está integrado por seis instituciones de Gobierno relativas al

tema agrario, por dos universidades y por tres organizaciones de sociedad civil. A decir de algunos de sus miembros, la iniciativa de la FAO sirvió para reactivar la dinámica del grupo, pero además logró la incorporación de la Secretaría de Asuntos Agrarios al espacio.

Entonces, se identificó en este espacio y reiteró la necesidad de documentar y capacitar en relación a procesos de registro y reconocimiento de tierras forestales comunitarias en Guatemala, y su vinculación con el acceso y uso de recursos naturales asociados al bosque para ser difundidos como base para el desarrollo de normas institucionales en torno al manejo y administración de recursos naturales en tierra comunitarias.

Para lograr lo anterior, se estableció una carta de acuerdo⁵³ con el Centro de Comunicación para el Desarrollo (CECODE)⁵⁴ para que el Centro con su experiencia en el tema de comunicación para el desarrollo facilite la sistematización y elabore los materiales siguientes: una serie de microdocumentales que den cuenta de buenas prácticas agrarias comunales, así como de la intervención efectiva del Gobierno en el reconocimiento de derechos; un documental que unifique las experiencias sistematizadas y materiales escritos que den cuenta de los diversos procedimientos estatales para el reconocimiento de tierras comunales.

Se han realizado ya dos talleres con la presencia del Grupo Promotor, CECODE y la FAO, en los que se establecieron criterios de selección de casos a sistematizar, se seleccionaron y se definieron mecanismos de coordinación del proceso. CECODE tiene ya programadas las primeras visitas para la producción de los documentales.

La idea de la documentación de procesos de registro y reconocimiento de tierras forestales comunitarias fue catalizadora para pensar en estudiar en un sentido más amplio las buenas prácticas agrarias en el país y realizarlo a la luz de las Directrices, acompañado de un proceso de divulgación de sus hallazgos.

2.8.5. Estudio de prácticas agrarias en Guatemala

En el transcurso de la asistencia técnica que ha dado la Representación de la FAO en Guatemala, ha apreciado la poca vinculación centroamericana para el tema, un elemento importante para establecer un diálogo entre los países, el cual contemple funcionarios y actores de sociedad civil, aprendiendo de la experiencia de la REAF, es el conocimiento de prácticas agrarias que se puedan compartirse y analizarse a la luz de las Directrices Voluntarias.

En este sentido, se ha priorizado la realización de un estudio sobre buenas prácticas agrarias, que permita generar procesos de aprendizaje sobre estas en Guatemala que brinden información oportuna y necesaria en la implementación de los instrumentos de la Política Agraria nacional y

⁵³ Carta de acuerdo es un instrumento de la FAO.

⁵⁴ Apoyo técnico y financiero de Office for Partnerships, Advocacy and Capacity Development – OPC- y de Investment Centre Division –TCI–.

en la implementación de la Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tierra, la Pesca y los Bosques.

Fue con este objetivo que se estableció una Carta de Acuerdo con la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala⁵⁵, la que está realizando el estudio y se plantea que una vez se tenga listo, se realice un encuentro centroamericano relativo a las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tierra, la Pesca y los Bosques, con la finalidad de aumentar el conocimiento de las mismas, generar un espacio de análisis y conocer prácticas agrarias que puedan generar un intercambio de conocimientos.

2.9. Los nuevos retos para dar asistencia técnica a la implementación de las Directrices Voluntarias en Guatemala

Como se ha leído en el documento previamente, el tema de asuntos agrarios es álgido en el contexto guatemalteco. Tiene orígenes estructurales y genera altas tensiones en el plano político, económico y social.

Por ello, la representación de la FAO en Guatemala le ha dado relevancia al tema de la implementación de las Directrices Voluntarias para la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques en el país. Se pueden enumerar tres razones específicas que soportan el acompañamiento para dicha implementación:

El Gobierno de Guatemala, en el 2013, solicitó expresamente a la FAO el apoyo técnico en esa materia con el fin de alcanzar consensos en la formulación de la Política Agraria.

La gobernanza de la tierra es un problema que frena el desarrollo rural en Guatemala. Una de sus aristas es la seguridad alimentaria y nutricional de los guatemaltecos y guatemaltecas, la cual se ve afectada. A través del logro de la gobernanza de la tierra, se contribuye a disminuir el hambre y disminuir la pobreza.

La FAO cuenta con un instrumento, relativamente nuevo, que son Directrices Voluntarias aprobadas para apoyar a los países que así lo requieran.

Los retos a afrontar en el corto y mediano plazo identificados son:

Inestabilidad de los gobiernos en torno al tema. Las instituciones de Gobierno se ven afectadas por la temática agraria, esto genera gran inestabilidad institucional. Existe rotación de los encargados del tema en las instituciones, esto no permite dar un acompañamiento permanente. Para afrontar este reto, la FAO plantea la incidencia a largo plazo. ¿Cómo? Incluyendo a varios niveles de representantes de las instancias de Gobierno y apoyando a otros sectores a fin de lograr una mayor vinculación a la implementación de la Política Agraria.

⁵⁵ Apoyo técnico y financiero de RLC a través del apoyo técnico de Vera Boerger, oficial de tierra y agua de SLM.

En términos operativos es un tema relativamente reciente para la FAO en Guatemala, a pesar que la reflexión del asunto agrario siempre ha estado presente. Debido a lo actual de las Directrices Voluntarias y su implementación en el país, ni el personal ni los recursos con el que se cuenta son suficientes. Es necesario fortalecer el departamento encargado del tema en cuestión.

Cercanía de elecciones generales y cambio inminente de autoridades por ser un año electoral. Debido a que en septiembre de 2015 se eligen autoridades de Gobierno, los sectores sociales están alerta. Para el Sistema de Naciones Unidas (SNU) es una prioridad la continuidad de la Política Nacional de Desarrollo Rural y la Política Agraria. Por ello, el objetivo primordial de la FAO en este tema es garantizar la continuidad de la implementación de las directrices en ambos instrumentos.

En términos técnicos, las instituciones de Gobierno están avanzando en la implementación de la Política Agraria y de los instrumentos que esta contiene. Será conveniente que la FAO continúe con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas de las instancias de Gobierno, pero también que fortalezca las capacidades de la sociedad civil para ser parte de los procesos de implementación de las Directrices Voluntarias y la aplicación de la PNDR y la Política Agraria como elementos condicionantes para el desarrollo rural.

3. Lecciones aprendidas

- 1- La experiencia y solidez de la FAO en temas relacionados a la producción de alimentos y SAN, además de su trabajo en conjunto con el MAGA y la SESAN, fue fundamental para que el Gobierno solicitara la asistencia técnica y acompañamiento en la implementación de las Directrices.
- 2- El espacio de neutralidad que brinda la FAO instauró un ambiente de confianza para que el proceso de implementación y diálogo se lograra y consolidara.
- 3- Se aprovechó la coyuntura para incidir en la construcción de la Política Agraria y otras políticas relacionadas con el desarrollo rural. Es decir, la implementación inicial de las Directrices en el país encontró tierra fértil, abonada por más de veinte años de discusión social en torno al desarrollo rural. Por lo tanto, fue trascendental que la solicitud del Gobierno de Guatemala la realizara la entidad rectora del tema agrario, la SAA, y que esta solicitud contará con el apoyo del gabinete de Desarrollo Rural Integral, a través de su Secretaría Ejecutiva. La identificación de la oportunidad, para el Gobierno de Guatemala, la promulgación e impulso del documento de Directrices, fue oportuna por dos razones. Por un lado, la alta pertinencia del contenido del documento y la realidad agraria nacional y, por lo mismo, su alta coincidencia con el borrador de Política Agraria que se tenía elaborado hasta el momento. Por otro lado, la oportunidad política que da el documento de Directrices, pues el Gobierno puede impulsar normatividad agraria con el soporte de un instrumento internacional, aprobado por diversos sectores de todos los países miembros del Consejo Mundial de Seguridad Alimentaria, incluido Guatemala.

- 4- La misión exploratoria realizada con representantes de diversos sectores sociales previo a la socialización de las directrices, fue muy oportuna. Fue indispensable tener una misión exploratoria donde se definió la asistencia técnica para la implementación de las Directrices Voluntarias. Esta misión conversó con diferentes sectores, actores de orientación ideológica variada, actores de niveles técnicos y políticos diferentes, lo que permitió dar una mejor orientación al planteamiento de asistencia técnica para acompañar la ejecución de la Política Agraria.
- 5- La vinculación de mandos medios al proceso de implementación de las directrices fue clave para la institucionalidad del proceso. Los tiempos políticos juegan un papel importante en los procesos nacionales de uso de las Directrices. A finales de 2013 y principios de 2014, se elaboró un borrador de Política Agraria. Sin embargo, es hasta octubre de 2014 que este se aprueba. Desde ese momento, el Gobierno de turno contaba únicamente con 15 meses para implementarla. Por ello, la FAO y SNU en Guatemala promueven la trascendencia de este instrumento al cambio de Gobierno que se avecina. Esta transición se logra cuando otros niveles, además de las autoridades, son vinculados. Además, se debe tomar en cuenta la inestabilidad en la dirección de las instituciones de Gobierno versus el largo plazo de las acciones en materia de Política Agraria. En la administración gubernamental de 2008 a 2011 hubo cambio de Ministro de Agricultura cuatro veces. Por fortuna, para el proceso de conocimiento e implementación de Directrices a través de la Política Agraria, los cambios no dejaron de darse, y se dieron de tal manera que se logró la continuidad de la visión receptiva de las Directrices. El secretario de asuntos agrarios pasó a ser ministro de Agricultura, el subsecretario de la SAA pasó a ser titular de la misma y el director de Política Agraria pasó a ser subsecretario.
- 6- Los procesos de diálogo, formación y capacitación diseñados y realizados desde la coordinación de equipos técnicos de la FAO y de la SAA, como ente de gobierno, posibilitó que la implementación fuese de manera ordenada y paulatina. Los participantes en los procesos formativos y de consulta han sido identificados por la autoridad del Gobierno. Para dichos procesos ha funcionado muy bien la conformación de un equipo operativo integrado por mandos medios de la Representación y del Gobierno. Ha sido clave conocer lo realizado por otras organizaciones e instancias a nivel nacional y local, ya que el sector campesino cuenta con elementos valiosos para el diseño del programa de formación y la temática de las capacitaciones.
- 7- La socialización del contenido de las Directrices, en el marco de las consultas, fue un recurso idóneo para obtener de diversos sectores gubernamentales y sociales aportes concretos y efectivos para incluir en la Política Agraria. Esta se constituyó, por este mecanismo, en un documento realizado con la inspiración de las Directrices en el país.
- 8- Participar en el taller realizado en Colombia fue estratégico, pues allí se conocieron experiencias, lecciones aprendidas, debilidades y fortalezas de estrategias realizadas por otros países en el proceso de implementación de las Directrices. La participación de represen-

tantes de diversos generó discusiones enriquecedoras. Tanto los sectores de la sociedad civil como autoridades del Gobierno de instituciones rectoras en el tema agrario obtuvieron conocimientos básicos sobre las Directrices previo a la socialización. Al regresar del taller, cada sector socializó a lo interno toda la información y experiencia obtenida sobre la implementación de las Directrices.

- 9- Es relevante realizar análisis de contexto socioeconómico y político constante durante el proceso de implementación. Un punto importante a resaltar es el continuo análisis del contexto por parte de la Representación de la FAO. Con esta información clave, la intervención es más efectiva con los distintos actores involucrados, se evita la imposición de agendas y se promueve espacios de diálogo y reflexión más efectivos. Además, de que se hace posible la previsión de posibles conflictos.
- 10- Tomar en consideración la pertinencia cultural y la igualdad de género en la implementación de la metodología aumenta la participación en la consulta y en la aplicación misma. Reconocer las particularidades de la forma de vida de las comunidades para no romper con ellas, respetando la cultura, la igualdad de género, aumentó la participación de los actores en la formulación de la Política Agraria.
- 11- Es fundamental el apoyo de todos los sectores para aplicar las Directrices. La participación como fundamento para el avance de las soluciones. La suma de todos los sectores, los momentos de diálogo donde han estado todos los sectores, aunque ha sido álgido, es simultáneamente enriquecedora. Las ventanas de trabajo que se abren son tantas, que la planificación requiere la suma de todos, flexibilidad y concreción a la vez.

En síntesis, la FAO ha logrado con éxito poner un pie en los asuntos agrarios del país como facilitador y catalizador de procesos, generando confianza y expectativas en todos los actores para avanzar en la solución de esta problemática. El futuro de las acciones depende de las estrategias, los recursos y las capacidades de largo plazo que se pongan en marcha tanto en los actores como en la misma FAO, aplicando las Directrices Voluntarias.

3.2. El caso de Colombia

Alejandra Vega⁵⁶
Iván León⁵⁷

Este apartado tiene como propósito examinar el contexto colombiano en materia de acceso a la tierra, tanto los mecanismos jurídicos como algunas complejidades propias, a la luz de las *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante “las Directrices”); para lo mismo, aborda temas como la importancia de la tierra en Colombia, los acuerdos de La Habana, los problemas de concentración y acumulación, entre otros.

Bajo la consideración 2.5. de las Directrices, según la cual: “Estas Directrices deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones”, consideramos que debe hacerse una lectura de las mismas con referencia a la Constitución Política de Colombia, la que permite la aplicación de normas internacionales en el contexto nacional a través del bloque de constitucionalidad, artículo 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”; en una interpretación que es más amplia a la de su utilización para el control de constitucionalidad de parte de la Corte Constitucional, que permite la revisión y aplicación a casos concretos en revisión de acciones de tutela judicial.

Las Directrices son, además, una referencia internacional que permite hacer evaluación de políticas internas y proponer nuevos marcos normativos, entre otros, por lo que constituyen un material de trabajo a tener en cuenta, tanto por el Estado como por la sociedad civil (organizaciones de campesinos, pequeños productores, etc.), la academia y las empresas. Colombia se encuentra, además, en un momento de reformulación de marcos de política, jurídicos y administrativos, en los que las Directrices se convierten en una referencia para estas nuevas formulaciones.

⁵⁶ Abogada, con Maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; Especialista en Derecho Procesal; con diploma de Postítulo en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Universidad de Chile. Integrante del equipo de la FAO-Colombia desde febrero de 2014.

⁵⁷ Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Representante Asistente de programas de la FAO en Colombia, donde tiene a su cargo el programa de campo de la organización en ese país.

Se organiza este documento de la siguiente manera: 1. Contexto; 2. Acciones adelantadas en Colombia; 3. Experiencias de aplicación por entidades locales, y 4. Reflexiones.

1. Contexto

Dado que el foco principal del conflicto que vive el país lo constituye la cuestión de la tierra, su solución es un punto fundamental para garantizar la paz en Colombia, indispensable para la reparación a víctimas de la violencia, dar cumplimiento a los acuerdos de La Habana, y no solo por ello, sino porque significaría un avance hacia la superación del hambre y la pobreza y la construcción de una seguridad alimentaria, al tiempo que se viabiliza la gobernanza responsable sobre la tierra, la pesca y los bosques, que a su vez garantizaría una sostenibilidad ambiental no excluyente.

El proceso de paz es una oportunidad para revisar el tema agrario en el país y tomar acciones al respecto. Sin embargo, resolver el tema agrario es absolutamente necesario, independientemente del resultado de las negociaciones. Los acuerdos planteados en la mesa, se pueden resumir en:

“1. Acceso a la tierra y derechos de propiedad: a. Creación de un fondo de tierras; b. Formalización de predios campesinos; c. Actualización y formación catastral; d. Creación de la jurisdicción agraria; 2. Desarrollo rural y producción agrícola: a. Delimitación de la frontera agraria; b. Estímulo a la producción agropecuaria: asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, infraestructura y recuperación de suelos; 3. Pobreza rural: a. Planes de vivienda, agua potable, educación; b. Protección social: sistemas de alimentación y nutrición”⁵⁸.

Las encuestas de calidad de vida del DANE, muestran que solo 2 de cada 5 pobladores campesinos tiene acceso a la tierra, en esta categoría no se da cuenta si son propietarios, poseedores u ocupantes. Únicamente el 41,6% de la población rural tiene acceso a la tierra, así que si se quiere realizar el ordenamiento social de la propiedad, es necesario no solamente dar acceso a la tierra a los pobladores campesinos, sino asegurarles su formalización a través de un título, sean estos bienes rurales públicos o privados⁵⁹, y que a su vez sean acompañados de programas de crédito, inversión, asistencia técnica e inserción en circuitos productivos.

1.1. Realidad del territorio colombiano

De acuerdo con las cifras del Atlas del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, es de 2.070.408 ha; el área continental de Colombia es de 114.174.800 ha, descontando las zonas de reserva forestal (Ley 2/59), 51.376.726 ha, y los Parques Nacionales Naturales, 11.390.994 ha; así quedaría un área de 51.407.080 ha. Sin embargo, de acuerdo con la misma obra, en desarrollo de las políticas del Estado en materia de dotación de tierras a campesinos entre 1960 y 2012, se entregaron 56.457.469 millones de hectáreas en programas de titulación de baldíos, Fondo Nacional

⁵⁸ Presentación de Ana María Ibáñez, Foro Proceso de Paz, Desarrollo Rural y Tierra. <https://www.youtube.com/watch?v=bmFj4UqMaZk>, revisado el 28 de noviembre de 2014.

⁵⁹ Presentación de Ana María Ibáñez, Foro Proceso de Paz, Desarrollo Rural y Tierra. <https://www.youtube.com/watch?v=bmFj4UqMaZk>, revisado el 28 de noviembre de 2014.

Agrario, programas de compra directa y bienes extinguidos provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Estas cifras incluyen las titulaciones a los consejos comunitarios de comunidades negras (Ley 70/93) y las titulaciones correspondientes a la creación o ampliación de resguardos indígenas (INCODER, 2012). Estas cifras ponen en evidencia problemas de registro, catastro, inventario de bienes fiscales y la realidad de la tenencia de la tierra en Colombia.

Al revisar estas cifras, la conclusión podría ser que del área total de Colombia faltaría establecer qué ha sucedido con estas 5.050.389 ha, bien si se tratara de tierras del Estado, o bien podrían ser de tierras privadas traslapadas con zonas ambientales y territorios étnicos. Este es solo un indicador de la urgencia de poner a marchar dos mecanismos: estudios de tenencia que nos ayuden a dilucidar qué ha sucedido con la tierra en el país y, en lo catastral, lograr la interrelación de catastro registro con actualización catastral.

Con respecto a con la informalidad en la tenencia de las tierras, se ha establecido que es un factor determinante en el caso de las víctimas del desplazamiento, pues con base en la información del RUPTA⁶⁰, se estimó que para 2013 cerca del 54% de la población rural no era propietaria de sus tierras, hecho que evidenció las relaciones informales sobre la misma (poseedores, ocupantes, tenedores, etc.). Esta informalidad en la tenencia de la tierra ha sido asociada a una inseguridad jurídica que favorece y facilita la usurpación y el despojo de la tierra, generando mayor dificultad para la protección de derechos a través del proceso de restitución de tierras o mecanismos de compensación.

1.2. Antecedentes

En el Informe del PNUD, se dejó en claro la necesidad de realizar el ordenamiento territorial acompañado de la delimitación de la frontera agraria, “para hacer más eficiente el uso de los recursos y más amigables los sistemas productivos con el medio ambiente. Pero también ha mostrado innumerables conflictos en el sector rural generados por actividades productivas tanto lícitas como ilícitas, y serios interrogantes sobre las proyecciones de la minería y la falta de consideraciones en la política pública sobre el manejo de los riesgos que anuncia el cambio climático” (PNUD, 2011).

El equipo del PNUD encontró que existen cinco factores técnicos que es necesario contemplar para entender la complejidad de los procesos que ayudan a mantener la desigual y muy alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia; son ellos: “(a) desactualización del catastro rural, (b) poco avance en la relación catastro-registro, (c) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, (d) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y (e) atrasos en información y deficiencias en su acceso” (PNUD, 2011).

Es necesario que los programas estatales de formalización y titulación vayan más allá de la dinamización del mercado de tierras, de modo que permitan la inversión de recursos públicos y privados

⁶⁰ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados en donde se inscriben las medidas de protección jurídica de los predios abandonados.

que requieren la acción de diferentes entidades con competencias sobre la propiedad, entre ellas el catastro, “se estima que de los 3.178.000 predios inscritos en el catastro nacional, un 47,7% de ellos, es decir, 1,7 millones, no cuentan con títulos formales de propiedad registrados como es debido” (Restrepo, Juan Camilo. Bernal, Andrés, 2014). A pesar de los esfuerzos en actualización catastral realizados hasta ahora, la mayoría de ellos se ha concentrado en las zonas urbanas, dejando atrás las áreas rurales: “En efecto en Colombia el 65,82% del conjunto de predios existentes se encuentra actualizado. Sin embargo, en las áreas urbanas este porcentaje es del 73,93%, al paso que en las áreas rurales no sobrepasa el 43,27%” (Restrepo, Juan Camilo. Bernal, Andrés, 2014). La actualización del catastro, sin duda mejoraría los indicadores para la formulación en implementación de políticas agrarias.

1.3. La concentración y acumulación de la tierra

El Censo de la FAO da cuenta de los mayores coeficientes de concentración de los países suramericanos, entre estos, Paraguay (0,93/1991), Brasil (0,87/2007), Perú (0,86/1994) y Colombia (0,86/2009) registran mayor concentración (IGAC, 2012). Cifras reseñadas también por investigadores locales: “La concentración de la propiedad en Colombia aumentó, entre 2000 y 2010 el 75,7% de la tierra estaba en manos del 13,6% de los propietarios mientras en el 2010, estas cifras aumentaron al 77,6% y el 13,7% respectivamente (...) al calcular la concentración no solo por tamaño de los predios sino por la adquisición de varios predios por un solo propietario, el Gini aumenta de manera significativa y pasa en 2000 de 0,853 a 0,877 y en 2010 pasa de 0,86 a 0,891. La brecha entre el Gini de tierras y el de propietarios se amplía de manera significativa a partir de 2005, mostrando que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios y, en especial, por la compra de nuevos predios por pocos propietarios. La ampliación de dicha brecha a partir del 2005 revela una expansión significativa de dicho fenómeno” (Ibáñez, 2011).

Además, en el contexto colombiano existen problemas de acumulación, entendida como la vulneración al artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que dispone: “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”, y las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) están determinadas en la Resolución 041 de 1996 y constituye una medida que tiene en cuenta la extensión de la tierra, el sistema productivo y el cálculo para que una familia rural pueda sostenerse con una producción cercana a los dos (2) salarios mínimos; es una “empresa básica de producción agrícola y pecuaria”, esta medida varía según la región y tiene en cuenta para la misma la calidad agrológica de los suelos, la cercanía a vías e infraestructura, etc. Se han presentado algunos casos de violación a esta prohibición legal, constituyéndose en lo que se ha denominado acumulación de baldíos indebidamente ocupados.

Esta situación es diagnosticada por el informe de la Contraloría General de la República de 2012⁶¹ “Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos, en la Altillanura Colombiana” (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2012). Este estudio se realizó para revisar los casos de presunta acumulación irregular denunciados por congresistas y senadores. Estas acumulaciones de tierras corresponden a predios inicialmente titulados como baldíos, especialmente en la Altillanura colombiana, analizando los casos de algunas empresas presentes en la zona, las que de manera directa o a través de la creación de otras empresas, adquirieron y acumularon de manera irregular más de un predio originalmente titulado como baldío. La Contraloría hizo tres hallazgos: (1) irregularidades en el proceso de titulación por parte de la entidad encargada, el Incofer; (2) acumulación de tierras a partir de la actualización de áreas, y (3) deficiente acción jurídica del Incofer para recuperar los terrenos baldíos indebidamente ocupados.

Al analizar los casos de la Altillanura, la Contraloría encuentra empresas y familias que utilizan diferentes medios para adquirir extensiones superiores a una UAF, entre estos la constitución de diferentes razones jurídicas u otras empresas, incluso la suplantación de personas, entre otros. Estas acumulaciones fueron, además, beneficiarias de programas rurales, como el incentivo a la capitalización rural, líneas especiales de crédito y subsidios financiados por recursos públicos. Asimismo, con operaciones financieras que aumentaron en un periodo de 1 a 4 años el valor de la tierra en un 500%. Algunas de estas empresas tienen capital norteamericano, inglés y brasileño.

1.4. Conflicto, despojo, restitución

De acuerdo con las cifras entregadas por el Proyecto de Protección de Tierras de Patrimonio de la Población Desplazada, en 2011, la magnitud del abandono de tierras por desplazamiento forzado en un rango de 15 años, habría llegado a 8.056.978 hectáreas. Frente a este panorama, se expidió la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. En el marco de esta norma se creó la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que está ejecutando la estrategia de restitución dentro del Estado.

Las medidas tomadas por el Estado en esta materia estarían enmarcadas en la parte cuarta de las Directrices Voluntarias, “Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia”, en especial en el apartado 14 que se refiere, en específico, a las medidas de restitución; la Unidad de Restitución de Tierras desarrolla un documento al respecto, que se aborda en un capítulo posterior.

Reestructuración agraria. El censo del minifundio, realizado en 2002, consideró los predios menores a una UAF: “El estudio identificó 2.299.840 predios minifundistas con una extensión de

⁶¹ La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”. Revisado en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>, el 24 de junio de 2015.

9.519.369 de ha, para un tamaño promedio nacional de 4,14 ha, estos predios minifundistas representaban el 82,4% de todos los predios registrados para ese año por el catastro administrado por el IGAC⁶² y cubrían el 15,64% del área predial rural. Los resultados encontraron que los departamentos típicamente minifundistas eran Cauca, Boyacá, Nariño, Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Santander” (Codazzi, 2012). De la misma forma, estudios del período comprendido entre 1999 a 2009, muestran como más del 80% de la propiedad en Colombia son parcelas de menos de media UAF (Restrepo, Juan Camilo. Bernal, Andrés, 2014). Lo que quiere decir que la mayor parte de los predios rurales en el país son menores a la UAF⁶³, por tanto producen ingresos menores a los mínimos estimados para el sostenimiento de una familia, lo que va en contravía de lo propuesto en los Objetivos del Milenio, especialmente el de lograr erradicar el hambre y la pobreza, que de acuerdo a las cifras del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, ya se habrían cumplido (Planeación, 2013). A pesar de este indicador, es claro que deben realizarse acciones frente a la pequeña propiedad agraria y los campesinos.

Una de las estrategias implementadas por el Gobierno de Colombia ha sido el programa de formalización de la propiedad rural, del Ministerio de Agricultura, que se creó en el año 2012, hasta ahora, con tres años de operación, ha tenido impactos positivos por la metodología de barrido utilizada en los territorios, la relación con las comunidades y autoridades locales. Sin embargo, su actuación ha estado ligada a los bienes rurales privados, en el marco de la Ley 1561 de 2012, en la producción de informes técnico-jurídicos para los jueces que conocen de los casos, además de sus actuaciones ante los notarios y registradores; es decir, el programa en sí mismo no decide sobre la formalización de un predio, sino debe articularse con las autoridades locales, lo que dificulta la medición de sus impactos.

1.5. De la progresividad en el acceso a la tierra

El artículo 64 de la Constitución Política de 1991 establece que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.” (Subrayado fuera del texto original).

Debe señalarse que aun cuando el acceso a la tierra debe ser progresivo y se ha considerado tradicionalmente como un derecho de carácter económico, social y cultural, no es menos cierto que el Estado tiene el deber de planear, diseñar y ejecutar las políticas encaminadas a darle un contenido

⁶² Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

⁶³ Artículo 38, Ley 160 de 1994: “se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

efectivo a este tipo de derechos. Sobre este tipo de obligaciones por parte del Estado, la Corte Constitucional ha sostenido:

“Así pues, el hecho de que se requiera tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes, evidencia que se trata de una prestación de carácter programático, cuyo pleno e integral cumplimiento no puede ser exigido de forma instantánea. Ahora bien, si la exigibilidad de la prestación protegida por la dimensión positiva del derecho fundamental depende del paso del tiempo, no es aceptable que en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de este tipo, que es su obligación hacer cumplir. A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo”⁶⁴.

Atendiendo este principio de progresividad, se requiere una intervención de las entidades estatales que permita el trabajo por barridos territoriales, llevando a cabo procesos de formalización de propiedad privada y titulación de propiedad rural, acompañado, insistimos, de programas que impulsen la inserción a circuitos productivos, dotados de los apoyos estatales necesarios para estimular la producción y el mercadeo, lo que traería como consecuencia la formalización a los campesinos poseedores y ocupantes; de esta forma el Estado colombiano irá actualizando su información de tenencia, lo que permitiría no solamente que ingrese tierra al mercado de tierras, sino que las mismas puedan ser utilizadas en proyectos para lograr la seguridad alimentaria.

Considerando que hasta ahora las normas agrarias (Ley 160/94) y civiles (Ley 1561/12) no establecen salvaguardas a las ventas posteriores, es importante impulsar que estos predios no puedan ser vendidos inmediatamente, para poder medir el impacto real en materia de seguridad alimentaria a través de la implementación de programas estatales.

2. Concepto de tenencia a la luz de las Directrices Voluntarias

El concepto de tenencia en las Directrices Voluntarias, desarrollado en la parte 3⁶⁵, hace referencia a la tenencia, no a la propiedad, y está relacionado con los marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con ella⁶⁶. Por tanto, en el ordenamiento interno abarca situaciones como:

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia T- 595/02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Véase, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C- 671/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-251/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁵ 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. Parte 3: Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia.

⁶⁶ 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. Parte 2: Asuntos generales; 4. Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia; 5. Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia.

propietarios, ocupantes y tenedores. Pero, además, la legislación especial y agraria han reconocido también formas colectivas de propiedad como las de los grupos étnicos, algunas de las reglamentadas para las comunidades campesinas, e incluso para los empresarios; estas últimas no tuvieron mayores desarrollos y aplicaciones. Sin embargo, se encuentran consagradas en la actual ley agraria (Ley 160/94).

2.1. Formas de tenencia en Colombia

Propietarios: El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella no siendo contra ley o contra derecho ajeno (artículo 669 del Código Civil). Estos derechos deben constar en una escritura pública o en un acto administrativo (en los casos de bienes baldíos de la Nación) que otorga el dominio, y deben ser registrados en las oficinas de Registros e Instrumentos Públicos⁶⁷.

Poseedores: La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (artículo 762 del Código Civil).

Ocupantes: Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional (artículo 685 del Código Civil), para el caso de bienes rurales susceptibles de ser adquiridos por medio de la titulación, esta ocupación esta reglada en cuanto a las condiciones subjetivas que debe cumplir el ocupante como las condiciones objetivas que debe cumplir el predio (tamaño, explotación, ubicación, etc.)⁶⁸.

Tenedores: Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño (artículo 775 del Código Civil). En el país existen además los contratos de aparcería: “La aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación”⁶⁹.

Estas formas de tenencia que se reconocen en la ley civil, están protegidas además por acciones civiles, agrarias y policivas, que requieren que los interesados acudan a las autoridades para hacer valer sus derechos. El interponer estas acciones requiere de ciertos conocimientos de parte del afectado en

⁶⁷ Ley 1579 de 2012, “Estatuto de Registro e Instrumentos Públicos”, artículo 2: El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes: a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

⁶⁸ Reglamentado por la Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones, capítulo XII”.

⁶⁹ Ley 6 de 1975, “Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra”.

caso de querer hacerlo directamente, o del acompañamiento de un abogado, lo que hace de estos procedimientos poco accesibles y costosos. En esta cadena de reconocimientos de derechos entre los que se encuentran los propietarios, los poseedores, los ocupantes y los arrendatarios o tenedores, son estos últimos los más desprotegidos y que enfrentan mayores dificultades para acceder a la tierra.

2.2. Acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios

La Ley 160 de 1994 busca desarrollar el precepto constitucional, según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como otros servicios públicos rurales con el propósito de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Para desarrollar estos deberes estatales se propone “promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina”, para lo mismo se propone “dotar de tierras a los hombres y mujeres de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, (...)”, por tanto establece el “apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos (...), elevar el nivel de vida de la población campesina”.

Entre otros, adelanta un programa de titulación de tierras baldías (tierras del Estado), regido por la Ley 160 de 1994 (artículos 65 a 78), la que dicta que la propiedad de los baldíos adjudicables, solo puede adquirirse por título otorgado por el Estado a través del Incoder.

Además, determina los requisitos de explotación económica de las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita, la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular; con una ocupación previa no inferior a cinco (5) años, entre otros.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– asumió desde 2003, cuando fue creado, la ejecución de los programas de acceso progresivo para los trabajadores agrarios contemplados en la Ley 160 de 1994. Esta entidad ha sido cuestionada por organismos de control como la Contraloría y la Procuraduría generales de la Nación, que han encontrado irregularidades en diferentes documentos, tanto en la forma como se ha aplicado la legislación, en la supervisión y la administración de las tierras de la Nación.

Entre las recomendaciones hechas por la Procuraduría (Procuraduría General de la Nación, 2015) se encuentra, incluso, que las irregularidades en la actuación de esta entidad deben llevar a contemplar su supresión⁷⁰: “La gestión del Incoder está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad, que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión. Se requiere una institucionalidad fuerte para el campo, incluso sin un escenario de posconflicto”.

2.3. Otras formas de tenencia colectiva:

⁷⁰ Procuraduría General de la Nación, Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. “Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia”, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, marzo de 2015; Pág. 116.

En este apartado quisimos destacar las otras formas de tenencia de la tierra, no solamente la individual, sino la colectiva, y para lo mismo se debe reconocer que en el contexto colombiano existe un desarrollo interesante en materia de protección y acceso a territorios colectivos para grupos étnicos: tanto la constitución y ampliación de resguardos para los indígenas, como la constitución de territorios colectivos para comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el desarrollo jurisprudencial y normativo, estos grupos han tenido un mayor reconocimiento de derechos en comparación al recibido por los campesinos, que es mucho menor y está centrado en su rol como trabajador agrario y no en su relación con la territorialidad.

A continuación se hace referencia al contexto en materia de grupos étnicos en Colombia, ubicación, número de comunidades y de personas, además de revisar las salvaguardas establecidas en las normas nacionales; y se entra a revisar de manera sucinta otras formas de protección de la propiedad colectiva insertas en la normativa agraria, en particular las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial.

2.3.1. Grupos étnicos:

El 78% de la población indígena habita en el área rural⁷¹. En 27 de los 32 departamentos del país se presenta una clara presencia de comunidades que habitan en su mayoría en resguardos, ubicados en 228 municipios y en 12 corregimientos departamentales⁷². Se han titulado, aproximadamente, 710 resguardos indígenas titulados⁷³ que ocupan un área estimada de 34.000.000 hectáreas. Algunos resguardos indígenas se encuentran superpuestos con cerca de 25 Áreas Protegidas bajo la categoría de Parques Nacionales Naturales de manera total y/o parcial.

Las comunidades negras o afrocolombianas representan el 10% de la población nacional con un total de 4.261.996 personas (DANE, Censo 2005). Dentro de estos se pueden reconocer grupos diferenciados culturalmente y por su ubicación geográfica: es muy relevante la población negra o afrocolombiana que se ubica en el andén del Pacífico colombiano, región que también se conoce como el Chocó Biogeográfico; en esta zona se han formalizado 169 títulos de tierras colectivas que tienen un área por resolución de adjudicación de 5.275.145 ha⁷⁴. Los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, región declarada por la UNESCO como área natural prote-

⁷¹ Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAGRDT– La política pública para la Protección y Restitución de los Derechos Territoriales de los Grupos Étnicos: antecedentes, acciones y perspectivas en el escenario de los decretos con fuerza de ley para grupos étnicos (4633 y 4635 de 2011), Bogotá, marzo de 2013. Revisado en: http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones_etnicos/documento_etnicos_URT_marzo_2013.pdf, el 9 de diciembre de 2014.

⁷² Departamento Nacional de Planeación. Desarrollo Territorial-Grupos Étnicos.

⁷³ DANE, proyecciones Población, Bogotá, junio 30 de 2005. Disponible en: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo7_r2.htm

⁷⁴ Grupo de Empalme INCODER – UNAT (noviembre de 2012). Cabe señalar que en el año 2007, el INCODER reportaba en sus bases de datos un total de 6.560.312 ha tituladas a las comunidades negras.

gida⁷⁵, comunidad con fuerte influencia antillana por su ubicación isleña; no se han realizado procedimientos de titulación colectiva. En la comunidad de San Basilio de Palenque, reconocida por la UNESCO como patrimonio inmaterial de la humanidad, los palenqueros mantienen una lengua propia y han defendido un proyecto cultural que reproduce el ser herederos del primer pueblo libre de América. Sin embargo, paulatinamente han perdido su territorio ancestral ubicado en las estribaciones de los Montes de María⁷⁶.

2.4. Las Salvaguardas- grupos étnicos

La parte 3 de las Directrices Voluntarias se refiere al reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes de tenencia, especialmente en lo que tiene que ver con los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras.

En la Constitución Política de 1991 se reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y es el fundamento de la actuación del Estado contra toda forma de discriminación. El artículo 13 estipula que todos los colombianos son iguales ante la ley y gozarán de la misma protección de las autoridades. Esta disposición prohíbe la discriminación por razones de raza, origen nacional o familiar, idioma o religión, y prescribe explícitamente que el Estado “promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Además, establece la especial protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8).

Se promueve a los miembros de las comunidades indígenas a participar en el Senado y en la Cámara de representantes (artículo 286); establece que los territorios de las comunidades indígenas se consideran entidades territoriales, con autonomía administrativa y presupuestal (artículo 246); crea jurisdicciones especiales, mediante las cuales se autoriza a los pueblos indígenas para aplicar justicia dentro de su territorio, de conformidad con sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a la ley. También tiene un reconocimiento especial la forma de gobierno de las comunidades indígenas: “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por los consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades” (artículo 330).

Mediante la Ley 21 de 1991 se aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT, norma expedida mientras se encontraba vigente la Constitución de 1886, mediante la cual se hizo un reconocimiento al carácter colectivo de los pueblos tribales y a los pueblos indígenas, es decir, sujetos colectivos a los que, además, les dotó de cierta autonomía e incluso de mecanismos de participación. Reconoció

⁷⁵ El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fue declarado por la UNESCO en su totalidad como Reserva Mundial de la Biósfera Seaflower en el año 2000.

⁷⁶ El territorio de la comunidad de San Basilio de Palenque a principios del siglo pasado se extendía hasta Ovejas –Sucre–, sin embargo, en la actualidad se circunscribe al casco corregimental del mismo nombre en jurisdicción del Municipio de Mahates en Bolívar. El título colectivo de esta comunidad está en trámite ante el INCODER.

también la especial relación de estos pueblos con la tierra y, en particular, el deber del Estado de consultar las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

Con respecto a las comunidades negras, afrodescendientes y raizales, comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia⁷⁷, a partir de la Constitución de 1991, el artículo transitorio 55 determinó que dentro de los dos años siguientes a la expedición de la Constitución, el Congreso de la República debería expedir una norma especial para reconocer que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Como consecuencia, se expidió la Ley 70 de 1993, mediante la cual se definió a las comunidades negras y la ocupación colectiva de las tierras del Pacífico, susceptible de ser tituladas.

2.5. Otras formas de administración y propiedad colectiva

Existen en el ordenamiento interno otras formas de administración y tenencia colectiva para empresarios y campesinos, como las Zonas de Reserva Empresarial (ZRE) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), establecidas por la Ley 160 de 1994.

2.5.1. Zonas de Reserva Empresarial.

Creadas por la Ley 160, artículo 82, en la que quedó en cabeza de la autoridad agraria delimitar las zonas de baldíos que no tendrían el carácter de Zonas de Reserva Campesina, sino de desarrollo empresarial, con el objeto de: “permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente”. Estas no han tenido un mayor desarrollo hasta ahora.

2.5.2. Zonas de Reserva Campesina⁷⁸

Las Zonas de Reserva Campesina se encuentran en el artículo 80 de la mencionada norma, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996: “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”, dispone: “Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”.

⁷⁷ 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. Parte 3: Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia.

⁷⁸ www.gov.co/.../PRESENTACION%20GENERAL%20ZRC%20C, revisado el 14 de junio de 2015.

DEPARTAMENTO	ZONA GEOGRÁFICA	RESOLUCIÓN CONSTITUCIÓN Y FECHA	EXTENSIÓN HECTÁREAS	POBLACIÓN	ESTADO
CUNDINAMARCA	MUNICIPIO DE CABRERA	046-Nov-07-2000	44.000	9.300	ACTIVA
PUTUMAYO	BAJO CUEMBÍ Y COMANDANTE-MUNICIPIO PUERTO ASÍS	069-Dic-18-2000	22.000	4.700	INACTIVA
BOLIVAR	MUNICIPIOS DE MORALES Y ARENAL	054-Junio-22-1999	29.110	3.500	ACTIVA
GUAVIARE	MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, EL RETORNO Y CALAMAR	0054-Dic-18-1997	463.600	14.054	ACTIVA
CAQUETA	REGIÓN CUENCA DEL RÍO PATO Y VALLE DE BALSILLAS MUNICIPIO DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN	0055-Dic-18-1997	88.401	7.500	ACTIVA
ANTIOQUIA-BOLÍVAR Valle del río Cimitarra	MUNICIPIOS DE YONDO Y REMEDIOS EN ANTIOQUIA; CANTAGALLO-SAN PABLO EN BOLÍVAR	028-Dic-10-2002	184.000	35.810	Mediante Resolución 046 del 10 de abril de 2003, de la Junta Directiva del INCORA se la ZRC.

Estos son solo algunos ejemplos que no abarcan la totalidad de las formas asociativas de propiedad, pero que se relacionan todos con el manejo de la tierra, los bosques y la pesca. Lo primero que hay que decir, es que la propiedad privada está consagrada como un derecho en la Constitución Política de Colombia (artículo 58). Sobre la misma, la Corte Constitucional ha desarrollado algunos principios⁷⁹: (i) *la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles*; (ii) *la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad*; (iii) *el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad*; (iv) *las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado*; (v) *el señalamiento de su función social y ecológica*, y (vi) *las modalidades y los requisitos de la expropiación*.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-306/13, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

3. La realidad colombiana: dificultades para la intervención en el territorio, dispersión normativa de competencias e instituciones

Entre las dificultades que se encuentran para intervenir en el territorio, está la dispersión de normas, competencias e instituciones sobre la materia, tanto de bienes privados como públicos. Estas reglamentan, además, procedimientos judiciales y administrativos sobre la materia, lo que dificulta también la homogeneización de medios probatorios y técnicos. A todo esto se acompañan las normas sobre disposición del suelo urbano, que otorgan facultades a los departamentos y municipios. En el contexto de nuestro país se han desarrollado también normas especiales sobre bienes para sujetos de especial protección, como los grupos étnicos que ya examinamos, y las víctimas. A continuación se hace una reseña de algunas de las normas que reglamentan las diferentes formas de tenencia:

3.1. En las normas civiles

Entendiendo la tenencia (propietarios, ocupantes, tenedores) en un sentido amplio, desde la Ley 153 de 1887 (Código Civil) existen normas que regulan la propiedad y ocupación de los bienes inmuebles: la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) en el que se desarrollan reglas para la disposición de los bienes fiscales; la Ley 2 de 1959, Normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, crea las zonas de reserva; la Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima; Ley 6 de 1975, sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra; Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal); Ley 160 de 1994, norma que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; Ley 1728 de 2014, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.

3.2. Normas especiales para víctimas en materia de propiedad

De la misma forma se han expedido normas que tienen sujetos especiales de aplicación que regulan materias sobre ocupación y propiedad, para el caso de las víctimas la Ley 387 de 1997, que adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia; la Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios; la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, dentro de un marco de justicia transicional, que tienen como propósito hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, y sus decretos reglamentarios.

3.3. Normas especiales para grupos étnicos en materia de ocupación y propiedad

Normas que formalizan derechos de ocupación y propiedad de grupos étnicos. La Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 de 1989; la Constitución Política de 1991; la Ley 70 de 1993, por medio de la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico; el Decreto 2164 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional; el decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas; y el Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

3.4. Normas en materia ambiental

Decreto 2820 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; Ley 99 de 1993, Normas que crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones; Decreto 622 de 1977, normas que reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-ley número 2811 de 1974, sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959; Decreto 1989 de 1989, norma que declara Área de Manejo Especial de la Macarena, la Reserva Sierra de La Macarena; Decreto 2372 de 2010, Normas que reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974; la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman.

3.5. Normas especiales para disposición del suelo

Ley 9 de 1989, normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes; Ley 388 de 1997, normas que tratan sobre la planeación del ordenamiento territorial; Ley 507 de 1999, normas que prorrogan el plazo otorgado por la Ley 388 de 1997 para que los municipios y distritos formulen y adopten el Plan de Ordenamiento Territorial y les impone tener en cuenta para el mismo el diagnóstico de la evaluación rural y urbana; Ley 614 de 2000, norma que adiciona la Ley 388 de 1997 y crea los Comités de Integración Territorial para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial; Ley 1454 de 2011, normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones; Ley 1551 de 2012, normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Decreto 4145 de 2011, normas de creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA–, y se dictan otras disposiciones.

El anterior no pretende ser un ejercicio exhaustivo en materia normativa, pero sí mostrar la dispersión de normas, competencias y procedimientos que existen en materia de tenencia, lo que muestra que es necesario buscar mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan actuaciones conjuntas y coherentes en el territorio. Una de las fórmulas puede ser un Estatuto Único Agrario para la actuación en la materia, con una nueva estructura que tenga en cuenta lo administrativo y lo judicial (jurisdicción agraria) para hacerlo operativo.

4. Intentos por hacer reformas

4.1. Plan Nacional de Desarrollo

En este momento institucional en Colombia, la aplicación de las Directrices Voluntarias es una oportunidad, puesto que se están proponiendo reformas a los marcos de política general, cambios institucionales y reformas normativas. Se relaciona con las partes 3 y 4 de las Directrices Voluntarias, en particular con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos de tenencia, y con las transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia.

Por parte del Gobierno colombiano se ha aprobado el nuevo El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo Post-2015. El mismo se fundamenta en los pilares: Paz, Equidad y Educación.

Propone estrategias transversales y regionales, entre las que se encuentran: Competitividad e infraestructura estratégicas; Movilidad social; Transformación del campo; Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; Buen gobierno; Crecimiento verde. De la misma forma propone unas prioridades regionales, así:

- **Caribe:** próspero y sin pobreza extrema.
- **Eje Cafetero y Antioquia:** capital humano innovador en territorios incluyentes.
- **Centro Oriente:** conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región.
- **Pacífico:** equidad, integración y aprovechamiento sostenible de mercados.
- **Llanos Orientales:** ambiente, agroindustria y desarrollo humano.
- **El Sur de Colombia:** desarrollo del campo y conservación ambiental.

En lo que se refiere a la estrategia de transformación del campo, se plantean facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear la nueva institucionalidad, integrar los procedimientos de formalización y titulación para ir haciendo barridos territoriales, la creación de reservas de tierras baldías a favor del Estado, en este sentido consideramos que sería importante que se creen reservas de tierras baldías para la alimentación, para cultivos que permitan la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad jurídica nacional.

5. Acciones adelantadas

Las acciones adelantadas por la FAO, para la divulgación e implementación de las Directrices en Colombia, han pasado desde los talleres regionales, la interlocución con los actores locales: el Estado a través de sus diferentes instituciones, la academia y la sociedad civil.

Entre estos se destacan un taller técnico internacional para aumentar la conciencia de las Directrices Voluntarias que se realizó en Bogotá, del 16 al 18 de septiembre de 2013. El evento fue organizado por la FAO en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación –Cosude–. En él se congregaron personas que trabajan en la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el sector público, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, la academia y organizaciones regionales de 17 países de América Latina y el Caribe. Esta actividad formó parte de una serie de eventos regionales orientados a generar conciencia sobre las Directrices.

El objetivo del taller fue aumentar la comprensión de los contenidos de las Directrices y las oportunidades para usarlas, a través de: 1) Presentar las Directrices y otras iniciativas regionales pertinentes; 2) Discutir y analizar la aplicación de las Directrices en el contexto de la gobernanza de tenencia regional y nacional; 3) Discutir e identificar acciones para mejorar la gobernanza de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques; 4) Vincular con iniciativas existentes para crear redes al nivel regional y nacional.

Otra acción adelantada es una cátedra realizada con la Universidad Externado de Colombia, el 25 de marzo pasado, en la que se hizo una presentación de las Directrices, sus antecedentes y las perspectivas de aplicación al caso colombiano. El propósito es que el Ciclo 2015 de la Cátedra Abierta de Asuntos Rurales de dicha universidad, se realice en colaboración conjuntamente con la FAO y que durante el año sea el escenario para presentar y debatir con los estamentos rurales que habitualmente participan en ella.

Igualmente, se realizaron dos talleres con 63 asistentes, el primero con entidades nacionales y empresas; el segundo, con sociedad civil y academia; los días 12 y 13 de junio, en los mismos, se hicieron acercamientos a los conceptos de las Directrices Voluntarias y su aplicabilidad desde cada uno de los actores, y se acordó la necesidad de nuevos espacios y del impulso a nuevos mecanismos de divulgación.

Cabe resaltar que el día 12 de junio se contó con la participación de entidades de Gobierno como la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria –UPRA–, la Unidad de Restitución de Tierras –URT–, la Unidad Atención y Reparación Integral a Víctimas –UARIV–, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos; entidades pertenecientes al Ministerio Público, como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría de la Nación; y también se contó con la participación de delegados de la Red Pacto Global Colombia.

El taller del día 13 de junio se realizó con organizaciones de la sociedad civil, allí participaron representantes y líderes de organizaciones de nivel nacional y local de campesinos e indígenas. Las discusiones giraron en torno a cómo las Directrices podrían ser un instrumento que respalde los pliegos de peticiones que están en proceso de negociación y diálogo con el Gobierno de Colombia. Donde uno de los principales temas es la distribución de tierras para el desarrollo de proyectos productivos, pues uno de los problemas más sentidos que enfrentan hoy día los campesinos y los indígenas es la falta de tierra.

Por último, en el año 2015, se han realizado acercamientos con el Ministerio Público para realizar procesos de formación a los funcionarios tanto a nivel nacional como local.

6. Experiencias desde las entidades locales

En este acápite son abordadas las Directrices por dos entidades nacionales que encuentran relación con sus acciones y las Directrices Voluntarias, sin que sean un desarrollo en el marco de las mismas. Estas entidades de reciente creación, 2011, son: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Restitución de Tierras) –URT–, en su documento “Avances y desafíos de la restitución de tierras a la luz de las Directrices voluntarias sobre la tenencia y la gobernanza de la tierra”; y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA–, en su texto “Aplicación de directrices de gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques por parte de la UPRA”. La Unidad de Restitución fue creada para la atención a la restitución de las víctimas de despojo y abandono de tierras en el marco del conflicto armado desde 1991 hasta la fecha, y la UPRA tiene como objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios; ambas adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La URT revisa el programa de restitución de tierras para la población víctima del conflicto armado en Colombia, desde 1991 hasta ahora, a la luz de las Directrices Voluntarias, bajo la concepción que este programa es una forma de cumplir con las Directrices.

La UPRA analiza sus acciones en: gestión del territorio para usos agropecuarios; distribución y tenencia; Regularización de la propiedad rural; mercado de tierras; pesca; bosques; y seguimiento y evaluación de políticas públicas como una forma de aplicación de las Directrices.

6.1. Colombia. Avances y desafíos de la restitución de tierras a la luz de las Directrices voluntarias sobre la tenencia y la gobernanza de la tierra⁸⁰

Colombia ha afrontado un escenario complejo de conflicto armado interno desde hace varias décadas, que ha dado lugar al desplazamiento forzado de muchos ciudadanos y ciudadanas, con

⁸⁰ El presente texto fue elaborado por la Dirección Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, liderado por la directora jurídica Alcelis Coneo Barboza y contó con la colaboración de los profesionales especializados adscritos a dicha Dirección: Andrés Mauricio Guzmán Rincón, Edward Francisco Álvarez Tafur y Edwin Jesith Bernal Ramírez. El documento incorpora las observaciones y sugerencias efectuadas por las demás dependencias técnicas de la entidad, a las que se agradece sus significativos aportes.

el consecuente despojo de tierras de la población mayoritariamente campesina. La Corte Constitucional colombiana mediante la Sentencia T-025 de 2004 declaró que esta situación constituía un estado de cosas inconstitucional, y a partir de allí estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto.

Posteriormente, con los autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025, la Corte Constitucional colombiana comenzó a delimitar con más detalle los principales objetivos que debía perseguir la política pública de restitución de tierras: Así por ejemplo en el Auto 008 de 2009 de la Corte se sostuvo que estos consistían en i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

En este contexto, sin duda, la puesta en marcha del sistema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas establecido en la Ley 1448 de 2011, específicamente en lo que concierne al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas, se constituye en una de las respuestas más importantes del Estado colombiano en la búsqueda de una solución duradera frente a la superación de la crisis humanitaria como consecuencia del conflicto armado interno y el restablecimiento de los derechos de la población víctima de la violencia y desplazamiento forzado, en los términos en que lo había determinado la Corte Constitucional.

Lo anterior se ve reflejado en la consecución de resultados importantes, ya que en tan solo dos años y medio de vigencia de la ley, los jueces y magistrados especializados en restitución de

En relación con la prevención del desplazamiento forzado, la Corte estableció que se debería conformar un sistema que "(i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) dé una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT". Auto 08 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda.

tierras han proferido 371 sentencias que resuelven 942 casos de despojo o abandono, tomando decisiones con una celeridad y unos alcances que no ha conocido ningún otro mecanismo judicial previamente existente en el país. Dicha labor ha sido posible gracias al trabajo que ha efectuado la Unidad de Restitución de Tierras en la recepción, trámite e inclusión de solicitudes de restitución por parte de las víctimas, para posteriormente, y por iniciativa de estas, representar sus intereses ante los jueces especializados.

A pesar de estos resultados alentadores, en el breve periodo de aplicación de la política de restitución de tierras, la situación actual del país en la que se debate en torno a la posible salida negociada al conflicto y las dinámicas propias del proceso de restitución, requieren que se logre identificar, precisar e implementar acciones conjuntas para fortalecer la vocación transformadora de la ley y consolidar los avances logrados para la consecución de la paz y la reconciliación de una forma duradera e irreversible. De igual forma, enfrentar estos retos, conlleva al fortalecimiento de la implementación de las medidas que resultan consonantes con las contempladas en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante las Directrices Voluntarias), para que la política de restitución de tierras, a través de su articulación con la política de desarrollo rural del Estado, contribuya de forma significativa también al cumplimiento efectivo de los derechos humanos de la población campesina, indígena, afrodescendiente y de las víctimas de la violencia.

De esta forma el presente documento analiza los principales avances y retos de la política de restitución de tierras e incluye la reflexión en el marco de las directrices voluntarias para el país. Por tal razón, el énfasis que adopta se enmarca dentro de la comprensión integral y especial del proceso de restitución de tierras, así como de su naturaleza y alcance en el ámbito de la consecución de los objetivos de la justicia transicional civil.

De acuerdo con lo anterior, los retos que se exponen a continuación y que surgen de una reflexión sobre la experiencia de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras (en adelante, la Unidad) en el proceso de implementación de la ley y el ejercicio de sus funciones en el marco del proceso de restitución desde una perspectiva práctica, se referirán principalmente al mejoramiento del intercambio y levantamiento de información de las víctimas de despojo o abandono forzado, los mecanismos que aseguran el goce efectivo de sus derechos, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables; el aseguramiento de la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal y la adopción de medidas para lograr mayor coordinación y articulación estatal⁸¹.

De igual forma se tendrá en cuenta lo establecido en las Directrices voluntarias, específicamente las (14.1), (14.2) (14.3) y (14.4) por contemplar medidas directamente relacionadas con la restitución de tierras, como i) las que consagran el deber de los Estados de adoptar mecanismos de reparación frente hechos que impliquen la pérdida de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques; ii) las que prescriben la adopción de mecanismos de devolución de las tierras

⁸¹ Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, MP Manuel José Cepeda.

originales a quienes han sufrido su pérdida o a sus herederos, por resolución de las autoridades competentes; así como las que, iii) establecen la adopción de una compensación rápida y justa en forma de dinero y/o parcelas o propiedades alternativas, asegurando un tratamiento equitativo de todas las personas perjudicadas cuando la devolución material no sea posible; de igual forma aquellas que, v) ordenan la resolución efectiva de las inquietudes de las comunidades indígenas con arreglo al derecho nacional respecto de estas situaciones.

Así las cosas, el análisis sobre la naturaleza y alcance del proceso de restitución de tierras incluye de forma transversal la reflexión sobre la incorporación de los objetivos de las Directrices Voluntarias, lo cual permitirá ofrecer una mejor comprensión tanto de los avances como de los retos identificados.

6.1.1. Características del proceso de restitución de tierras en Colombia

De conformidad con la Directriz Voluntaria 14.1, los Estados deben adoptar mecanismos para la restitución de las tierras:

“En su caso, teniendo en cuenta el contexto nacional, los Estados deberían considerar la posibilidad de la restitución por la pérdida de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques...”

Este mandato ha sido incorporado en el ordenamiento legal colombiano, en tanto de acuerdo con los artículos 3º y 75 de la Ley 1448 de 2011, la restitución de tierras despojadas opera a favor de las víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas a partir del 1º de enero de 1991 con ocasión del conflicto armado interno, y de las que se derive de manera directa o indirecta un abandono o despojo forzado de tierras.

El proceso de restitución de tierras, de acuerdo a la citada ley, consta de dos etapas, a saber: una administrativa que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras⁸² y una judicial confiada a los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras, los cuales fueron creados por esta normativa para conocer exclusivamente de estos procesos. En este sentido el proceso de restitución de tierras se considera un proceso mixto, que tiene intervención de la rama ejecutiva y de la rama judicial.

De acuerdo con el Decreto 4829 de 2011, la Unidad deberá cumplir, entre otras, la función de recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y

⁸² Artículo 1º del Decreto 4801 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011. *“la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas es una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual se denominará Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Unidad es una entidad especializada con una duración prevista de diez (10) años y su sede principal y domicilio estarán en la ciudad de Bogotá, D.C., sin perjuicio de que por razones del servicio se requiera contar con direcciones territoriales para efectos de desarrollar sus funciones y competencias desconcentradas”.*

Abandonadas Forzosamente. Este primer paso es muy importante dado que para poder presentar la solicitud de restitución ante el juez especializado en restitución de tierras, el predio a restituir debe estar incluido previamente en ese Registro.

Durante la etapa administrativa la Unidad identifica física y jurídicamente los predios, construye un contexto de los hechos victimizantes, individualiza a las víctimas y sus núcleos familiares, establece la relación jurídica de la víctima con la tierra y establece los hechos de despojo y/o abandono forzado. Su trabajo culmina con la decisión de incluir o no incluir a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, que en virtud del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 es requisito de procedibilidad para acudir ante los jueces especializados en restitución de tierras.

Bajo ese marco, de acuerdo al artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, son funciones de la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras, las siguientes:

“(...) 1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.

2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.

3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.

4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley (...).”

Por su parte, la segunda etapa de los procesos de restitución es de índole judicial, y es adelantada por los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras. Una vez incluido el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, tales autoridades judiciales decidirán, mediante sentencia, de acuerdo a los presupuestos de la Ley 1448 de 2011, sobre las solicitudes de restitución de tierras y decidirán si en efecto la misma es procedente jurídica y materialmente, o se niegan las pretensiones. Igualmente, en los casos en que la restitución del bien resulta imposible, la autoridad judicial puede ordenar compensaciones a favor de la víctima o a favor de terceros de buena fe exenta de culpa.

La Unidad de Restitución de Tierras también adopta un rol protagónico ante los jueces especializados, ya que tiene la función de ejercer la representación judicial de las víctimas que así lo soliciten, velando por sus intereses en el marco del proceso. De esta manera, el Estado proporciona a las víctimas asistencia legal gratuita y se instaura una defensoría pública en asuntos civiles y agrarios asociados al conflicto armado.

- **Progresividad y gradualidad en la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente**

Para poder iniciarse la etapa administrativa de los procesos de restitución, tanto la Ley 1448 de 2011, como sus decretos reglamentarios 4829 de 2011 y 599 de 2012, exigen el adelantamiento de trámites que son imprescindibles. Para el efecto, tales normativas prevén que es indispensable efectuar previamente una delimitación de las zonas⁸³ en las cuales se podrá realizar la intervención en restitución, lo que se encuentra enmarcado en los principios de gradualidad y progresividad en la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, previsto en el inciso 2 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Tales aspectos son los que permitirán que se pueda emprender, respecto de cada solicitud de predios ubicados en las áreas geográficas establecidas, las actuaciones de la etapa administrativa previstas en esas normas, a cargo de la Unidad, y que culminan con la inscripción en el Registro si hay lugar a ello.

El numeral 3° del artículo 73 de la referida ley señala que la restitución de tierras debe atender, entre otros, al principio de progresividad, el cual da a entender que *“(...) las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas (...)”*

En virtud de lo anterior, el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 indica que el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente deberá implementarse de *“(...) forma gradual y progresiva de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno (...)”*.

En ese sentido, la política de restitución de tierras deberá implementarse ordenadamente, es decir, primero en aquellos lugares en donde se han presentado mayores índices de despojo y abandono de tierras y en las cuales existan condiciones favorables para que las víctimas restituidas puedan retornar a sus predios con plena tranquilidad, de tal suerte que se pueda dar cumplimiento a los principios de gradualidad y progresividad en la restitución.

⁸³ Esto es lo que se denomina la macro y microfocalización, que no es otra cosa que la delimitación de áreas geográficas para la implementación del proceso de restitución.

- **Titulares de la restitución de tierras**

De acuerdo con la Directriz Voluntaria 14.2, es deber de los Estados restituir las tierras tanto a quienes la han perdido como a sus herederos:

“En la medida de lo posible, las parcelas o propiedades originales deberían ser devueltas a quienes han sufrido su pérdida o a sus herederos, por resolución de las autoridades nacionales competentes.

Al respecto, resulta evidente que la política de restitución adopta unos criterios específicos, pero lo suficientemente amplios para que las víctimas de despojo o que se vieron obligadas a abandonar sus predios, sean titulares de los beneficios de la restitución de tierras.

Los titulares de la acción de restitución de tierras se identifican a través de cuatro criterios: 1) Temporal, 2) Material, 3) Jurídico relacional, y 4) Personal.

Criterio temporal:

Según este elemento, la Política Agraria y de derechos humanos de restitución de tierras se aplicará respecto de las personas víctimas de despojo o abandono forzado ocurridos desde el 1 de enero de 1991 hasta la vigencia de la Ley de Víctimas, la cual es de 10 años, esto es, hasta el año 2021.

Criterio material:

El despojo o abandono debe haberse configurado con ocasión del conflicto armado, por lo cual se descartan hechos producidos por conflictos entre particulares u otro tipo de desacuerdos que no se enmarquen dentro del accionar de grupos armados o su incidencia en los territorios. No obstante, conforme a la Sentencia C-781 de 2012 de la Corte Constitucional, la categoría de conflicto armado debe entenderse en un sentido amplio, es decir, por afectaciones tanto directas como indirectas del enfrentamiento bélico.

Criterio jurídico relacional:

Este criterio hace referencia a los tipos de relaciones con la tierra que la ley protege. De allí que la restitución proceda respecto de aquellas personas que eran propietarias, poseedoras o explotadoras de predios baldíos. Los propietarios son aquellos que cuentan con un título de propiedad conforme a las formalidades exigidas por las leyes civiles y agrarias vigentes. Los poseedores son aquellas personas que tenían materialmente el control del predio pero que carecen de la plena propiedad, ya sea por la falta de un título constitutivo del dominio o por otras circunstancias, pero que se consideran y actúan como si fueran los verdaderos dueños. Finalmente, los explotadores de predios baldíos son aquellas personas que ocuparon y/o colonizaron predios rurales de la Nación y que esperaban, gracias a su dedicación al fundo y a que este ya no resultaba inculto, obtener un título legítimo de propiedad otorgado por el Estado. En esta última categoría ingresan las personas

que fueron beneficiarias con los procesos de reforma agraria a través de los cuales el Estado adquirió grandes territorios y los entregó bajo un régimen particular y condicionado a familias campesinas desposeídas, o quienes estaban en proceso de ser beneficiarias de adjudicación por parte del Estado cuando se presentaron los hechos de violencia que impidieron la culminación del proceso de otorgamiento de títulos de propiedad.

Criterio personal:

El acceso a la restitución de tierras no excluye ni privilegia o condiciona en consideración a la persona. De manera simple y recopilando los criterios expuestos, son víctimas de despojo u abandono aquellas personas que desde el 1 de enero de 1991, individual o colectivamente, han sufrido la pérdida jurídica o material de un bien inmueble sobre el cual tenían una relación de propiedad, posesión u ocupación, siempre que dicha pérdida hubiera sido ocasionada por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas de los derechos humanos, acaecidas en el contexto del conflicto armado interno.

Finalmente, según el criterio personal, la acción de restitución de tierras también puede ser solicitada por el cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se convivía al momento en que ocurrieron los hechos victimizantes, así como quienes de conformidad con las reglas del derecho de familia están llamados a sucederlos, en los casos que el titular haya fallecido.

- **Alcances de la restitución de acuerdo a los distintos tipos de derechos sobre la tierra**

De conformidad con el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, el artículo 72 de la ley señala que *“el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible, la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.”*

Así las cosas, se tiene que por disposición del citado artículo, las acciones de reparación de los despojados y de quienes se vieron obligados a abandonar forzosamente sus predios son, en su orden, las siguientes: i) La restitución jurídica y material del objeto de despojo o abandono forzado; ii) La compensación con bien equivalente, la cual se hará conforme a lo establecido en los artículos 37 y ss. del Decreto 4829 de 2011; y finalmente, iii) El reconocimiento de una compensación en dinero.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la primera medida es la restitución jurídica del predio, mediante la cual se pretende lograr el restablecimiento de derechos, sea de propiedad o posesión, o la adjudicación del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica. Posteriormente, frente a la imposibilidad de la restitución material del bien inmueble abandonado

o despojado, la procedencia de la compensación en especie a través de un bien de características similares, o como última alternativa la compensación en dinero.

Para efectos de la restitución, es necesario tener en cuenta que estas deben acompañarse de medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación deben hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; y en un marco de “prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas”, tal como se dispone en los numerales 4º y 6º del artículo 73 de la ley en mención.

La restitución de tierras constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas, y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno a quienes les asista este derecho, así lo establece el mencionado artículo 73 en su numeral 2º.

- **La compensación en especie o en dinero**

De acuerdo con la Directriz Voluntaria 14.2, es deber de los Estados adoptar mecanismos para la compensación cuando no es posible la devolución original de las tierras:

“En la medida de lo posible, las parcelas o propiedades originales deberían ser devueltas a quienes han sufrido su pérdida o a sus herederos, por resolución de las autoridades nacionales competentes. Si la parcela o propiedad original no pudiese ser devuelta, los Estados deberían proporcionar una compensación rápida y justa en forma de dinero y/o parcelas o propiedades alternativas, asegurando un tratamiento equitativo de todas las personas perjudicadas”.

Según lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, las compensaciones en especie y la reubicación podrán ser ordenadas por el juez o magistrado de restitución cuando sea imposible la entrega material del bien reclamado. Para tal fin debe configurarse alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;
- b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.
- d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo”.

Al respecto, es importante indicar que la Ley 1448 de 2011 creó dentro de la Unidad de Restitución un Fondo que es el encargado de dar curso a las decisiones de compensación. Allí se han desarrollado unas metodologías para definir la equivalencia económica y medioambiental de los bienes que serán objeto de compensación y se han venido adelantando gestiones importantes para reglamentar y facilitar la transferencia de bienes rurales a los cuales se les había declarado extinción de dominio por haber sido fruto de enriquecimiento ilícito u otros delitos, y los cuales son administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Con estas medidas se ha logrado que los bienes que han sido recuperados por el Estado a los criminales sean destinados a las víctimas y cumplan los fines de reparación.

- **Medidas complementarias a la restitución**

Tal y como lo ha señalado la Ley 1448 de 2011, las medidas de reparación deben ser adecuadas, transformadoras y efectivas. Por tanto, de manera complementaria a los avances que se han dado en torno a restitución de tierras, la Unidad de Restitución ha realizado sendas acciones en procura de la sostenibilidad de dicha medida, lo cual ha implicado emprender serios esfuerzos a fin de lograr la articulación con las políticas en materia de vivienda rural y generación de ingresos.

Bajo ese marco se han realizado acciones coordinadas que permiten que las familias restituidas reciban proyectos productivos, subsidios de vivienda rural y alivio de pasivos, como medidas que favorezcan el retorno y la sostenibilidad de la restitución, a los cuales tienen acceso directo, sin convocatorias ni trámites adicionales. Igualmente se han desarrollado acciones de articulación con otras autoridades nacionales con competencia en la implementación de la política, para que la restitución llegue acompañada de las demás medidas de reparación integral.

La finalidad de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas consiste en disponer de un paquete de servicios dirigidos a la población en cuyo favor se ha ordenado la restitución, por parte de los jueces y magistrados de restitución, a efectos de generar acceso a la formulación y evaluación de proyectos productivos, que son concertados con las familias y que cuentan con la asesoría de expertos para garantizar la factibilidad y la viabilidad de los mismos. En tales eventos se aplica un incentivo por familia, al cual podrán concurrir recursos propios cuando las familias participantes cuenten con ellos, o vía crédito cuando decidan tomarlos de manera voluntaria, este último mecanismo a manera de esquema de cofinanciación del proyecto productivo.

En materia de alivio de pasivos se cubren tres tipos de deudas: las de servicios públicos domiciliarios, las deudas financieras y la de impuesto predial. Para estas últimas, la Unidad de Restitución realiza toda la gestión ante las autoridades municipales competentes para la adopción de normas que dispongan la condonación y/o exoneración de deudas por impuesto predial.

Como consecuencia de lo expuesto, la tierra de las personas restituidas se está recobrando socioproduktivamente, al establecerse sobre ellas cultivos de maíz, ñame, plátano, cacao y arroz, entre otros, y proyectos de ganadería de doble propósito. Todas las actividades realizadas en el marco de los programas se acuerdan y se concertan previamente con cada núcleo familiar participante.

- **Restitución de tierras respecto de las comunidades étnicas**

En las Directrices Voluntarias se establecen las obligaciones que le asisten a los Estados respecto de la protección a la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas:

“En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, los Estados deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta (7.3)”.

El proceso de restitución de tierras comprende a los pueblos indígenas y a las comunidades étnicas, lo cual se reglamenta mediante los Decretos 4633 y 4635 de 2011. En los casos de las comunidades indígenas, el Decreto 4633 establece que:

“Se consideran víctimas a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.”

En el mencionado Decreto se hace expreso reconocimiento al ordenamiento jurídico de los pueblos indígenas, consagra el carácter fundamental del derecho al territorio, así como un conjunto de medidas de atención, protección y reparación integral, restitución de derechos territoriales, y adopta garantías para las víctimas de violencia sexual entre otras medidas.

La Unidad de Restitución a través de los estudios de caracterización, efectúa la identificación de los hechos, contexto y factores intervinientes en la vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como los daños y afectaciones territoriales generadas que deben ser conocidas por los jueces de restitución.

Durante las diferentes fases de la caracterización de afectaciones territoriales de comunidades indígenas y negras adelantada por la Unidad de Restitución, se cuenta con la participación permanente de las autoridades y miembros de las respectivas comunidades focalizadas. Si bien no se hace un proceso de consulta previa propiamente dicho, pues este se adelanta en lo referido a los Planes Integrales de Reparación Colectiva con otras entidades encargadas de poner en marcha la política de reparación a las víctimas, como en el caso de la Unidad de Víctimas y el Ministerio del Interior, la caracterización de afectaciones territoriales sí se hace con concertación y permanente participación directa de las comunidades. Para el caso de las comunidades indígenas, la focalización se decide en la Mesa Permanente de Concertación Indígena. Una vez iniciada la caracterización, los instrumentos de captura de pruebas, el tipo de información a recolectar, las rutas de los recorridos,

las afectaciones y finalmente las pretensiones de la demanda de restitución que se presentará ante los jueces, son concertados con las autoridades y sectores representativos de los consejos comunitarios de negritudes y resguardos indígenas.

- **Algunos retos de la política de restitución de tierras**

Luego de una breve reseña de las características del proceso de restitución de tierras, se exponen algunos de los principales retos para el fortalecimiento de la implementación de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que su expedición constituye un esfuerzo fundamental hacia la superación del conflicto y el restablecimiento de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. Desde el trabajo desempeñado por la Unidad, se identifican al menos los siguientes retos:

6.1.2. *Articulación y colaboración interinstitucional para la efectividad de la política de restitución*

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁸⁴ tiene como objetivo primordial formular y ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas, lo que implica que el conjunto de entidades del Estado involucradas en la puesta en marcha de la ley, deben orientar sus actuaciones bajo los principios de colaboración armónica y coordinación para lograr los objetivos de la política de restitución.

A pesar de los innegables avances al respecto, aun es importante continuar con la promoción de estrategias específicas para que la actuación interinstitucional en los procedimientos que implican la restitución de tierras, permita fortalecer la coordinación y el cumplimiento estricto de los compromisos contemplados en la ley⁸⁵, y de esta forma fortalecer la materialización de los derechos de las víctimas y su reparación integral.

Por ejemplo, para adoptar soluciones concernientes al tratamiento de la información, la Unidad viene trabajando con las entidades concernidas a fin de que ellas realicen unas actuaciones mucho más dinámicas, a partir de la celebración de convenios se espera que en el desarrollo de estos se logre avanzar en el mejoramiento y celeridad en el intercambio de información y el aporte de la misma, para atender con mayor eficiencia el trámite de los casos.

6.1.3. *Aplicación y prevalencia de las normas especiales de la justicia transicional en el proceso de restitución de tierras*

La Ley 1448 de 2011 adopta un proceso especial de restitución de tierras que tiene como finalidad cumplir con los objetivos de la justicia transicional. Por esta razón, incorpora una serie de principios

⁸⁴ Artículos 159 y subsiguientes de la Ley 1448 de 2011.

⁸⁵ Párrafo séptimo del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011: "En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud".

específicos para garantizar un tratamiento preferente y reforzado a las víctimas, reconocer su situación de vulnerabilidad y lograr la plena restitución de sus derechos. Estos principios no solo sirven como criterios rectores para la interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan las etapas y trámites en el proceso, sino que encuentran su materialización en las actuaciones de las autoridades que intervienen en el proceso.

Lo mismo podría predicarse de las disposiciones propias del derecho ordinario que al no ser contrarias a los objetivos de la ley de restitución y al régimen de justicia transicional, resulten aplicables cuando sea necesario y se estimen adecuadas. Bajo estas circunstancias, tanto la interpretación como la aplicación de las normas propias de los procesos judiciales ordinarios en el proceso de restitución de tierras no deben circunscribirse a los criterios y principios de la justicia aplicables a los conflictos comunes, ya que han sido concebidos bajo una particular perspectiva filosófica y un contexto sociopolítico distinto del de las normas transicionales. De allí que la naturaleza y alcance de las instituciones jurídicas del derecho ordinario, que resulten aplicables al proceso de restitución de tierras, deben ser concebidos y armonizados desde los presupuestos y objetivos de la justicia transicional en el marco de un conflicto armado.

Por esta razón, desde la Unidad, se promueve un ejercicio de aplicación del derecho que contribuya a hacer efectiva la prevalencia del interés superior de las víctimas frente a las formalidades jurídicas y se logre la superación de los obstáculos que impiden el goce de sus derechos y su acceso a la justicia, ya sea a partir de la configuración de medidas novedosas por cuenta de los operadores jurídicos, de una interpretación y aplicación consecuente y creativa de las disposiciones especiales de la justicia transicional adoptadas en la Ley 1448 de 2011, o a partir de la armonización de las instituciones de la justicia civil con estos postulados cuando esto sea posible.

Si bien es cierto que los jueces y magistrados especializados en restitución de forma decidida han transformado la práctica judicial con el fin de realizar los principios especiales del proceso constitucional de restitución de tierras, es importante continuar promoviendo la consolidación de las experiencias exitosas en el desarrollo y solución de los mismos, lo cual permitiría introducir de forma definitiva ciertos criterios de decisión imprescindibles, como los que conciernen al valor de la prueba, la carga dinámica, las presunciones legales, la valoración de los contextos, la prueba fidedigna y sumaria y en general la prevalencia del derecho sustancial y el rol proactivo del juez en el proceso. El reto consiste en lograr, con el pasar de los días, un mayor número de decisiones que se conviertan en hitos irreversibles en materia de restitución de tierras y reparación integral a las víctimas.

6.1.4. *Levantamientos de información cartográfica y catastral en un marco de informalidad de derechos sobre la tierra*

La informalidad en la adquisición y ejercicio de los derechos sobre la tierra en Colombia es una situación común que enfrentan los campesinos del país, que se ha convertido en factor de vulnerabilidad frente al despojo y que es otro asunto de especial atención en el proceso de restitución y que implica dificultades para el desenvolvimiento de las actividades que se deben desarrollar. Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad se ha visto avocada a realizar enormes esfuerzos que han

implicado levantamientos de información geográfica y catastral sobre los predios en cuestión, con el fin de realizar la identificación física y jurídica requerida para cumplir con los estándares establecidos. Así, profesionales en topografía y área afines se han trasladado hasta zonas muy remotas para medir y georreferenciar los predios, ante la necesidad de determinar de manera cierta los derechos objeto de restitución. Además, la normativa prevé que en los casos en que se den una serie de requisitos, la tierra no se devuelva en la misma condición de informalidad que se tenía previamente, sino que además de la restitución del derecho previo, este se devuelve formalizado, mediante el otorgamiento de la plena propiedad. Por tal razón, se afirma que la restitución tiene un componente de reparación transformadora y es uno de los grandes retos fortalecer estos mecanismos y que las sentencias de restitución de tierras contribuyan a contrarrestar la informalidad en la tenencia e identificación de predios en el país.

6.1.5. Restitución de tierras y transición hacia la paz

Es un hecho que el trámite de restitución de tierras se adelanta en medio del conflicto armado que todavía persiste en el país, y que en razón de esto existen aún zonas de alto riesgo, en las cuales se presentan dificultades de seguridad que imposibilitan la implementación del proceso de restitución. En múltiples ocasiones, los funcionarios encargados de adelantar el procedimiento administrativo no pueden iniciar labores de reconocimiento e identificación de la zona geográfica (municipios, veredas, corregimientos o predios) y, por ende, se debe dar aplicación a la suspensión de las actuaciones. Esto también en algunos casos tiene que ver con la presencia de minas antipersona o artefactos similares, que son una de las secuelas de la guerra frente a la cual es necesario una actuación decidida.

Por obvias razones, la transición definitiva hacia la paz y el cese al fuego definitivo por cuenta de los actores armados, se constituye en la condición fundamental para que la política pueda desplegar toda su potencia en la consecución de la reconciliación y de la reparación integral a las víctimas. Mientras tanto, la restitución de tierras en el marco del conflicto, implica aunar esfuerzos permanentemente para garantizar la seguridad y protección a las víctimas reclamantes de tierras, así como de los procesos que adelantan para la reivindicación de sus derechos. Por eso se ha activado el trámite de emergencia, así como la adopción de protocolos para facilitar un canal de comunicación expedito que permita una acción urgente e inmediata tanto para prevenir como para enfrentar las situaciones de riesgo que obstaculicen o amenacen la sostenibilidad del retorno, y de esta forma lograr que el proceso se desenvuelva en situación de normalidad. Es una experiencia sin precedentes en el mundo, la de devolver derechos a las víctimas en un escenario sin posconflicto consolidado, pero sin duda el proceso debe contribuir a abonar caminos para la paz.

6.1.6. Conclusiones

Tanto la adopción como la puesta en marcha del sistema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, establecido en la Ley 1448 de 2011, y específicamente en lo que concierne al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas se constituye en una medida que implica una solución duradera frente a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado

por la Corte Constitucional respecto de la situación de la población víctima del conflicto interno armado.

Para tal fin se da cuenta de los avances más importantes en la política de restitución y específicamente en el rol protagónico que al respecto han adoptado la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, y los jueces y magistrados especializados en restitución, desde una perspectiva que integra el diseño normativo de la política como su eficacia progresiva. Así mismo se identifican los principales retos que persisten para que se satisfagan los objetivos declarados en la ley y continuar avanzando en la reparación integral a las víctimas. La consecución de estos objetivos tiene una estrecha relación con el cumplimiento de algunas de las directrices voluntarias.

En este sentido, se muestra que la Ley 1448 de 2011 se constituye en una política integral que fortalece la capacidad institucional del Estado y que da un marco de aplicación práctica en el contexto nacional a los contenidos de las directrices. A partir de la identificación de las características y la naturaleza de las etapas administrativa y judicial del proceso de restitución, se hace evidente que actualmente se cuenta con un procedimiento especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras, que ha logrado ampliarse de forma progresiva comenzando por las zonas más afectadas por el conflicto y el desplazamiento forzado.

La instauración de este mecanismo ha permitido avanzar de forma significativa en la consecución de la verdad sobre el despojo y el abandono forzado, ya que se adoptan herramientas efectivas para la configuración de la prueba y la sistematización de la información relacionada con los casos, lo cual no solo facilita la labor judicial, sino que contribuye a los procesos de verdad histórica y en general a las políticas de reparación integral. De igual forma, a partir del reconocimiento del carácter de derecho fundamental de la restitución de tierras, se logró caracterizar el proceso especial de restitución como un proceso de rango constitucional, que en esta medida satisface los objetivos de la justicia transicional. En este sentido cobra una gran importancia reconocer que la restitución de predios adopta medidas complementarias a la restitución jurídica y material, como el alivio de pasivos, los proyectos productivos y el acceso a subsidios de vivienda para garantizar su sostenibilidad.

Se destaca también cómo la inversión de la carga de la prueba, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado y la presunción de pruebas fidedignas en el proceso de restitución imprimen una mayor celeridad y permiten equiparar las cargas en el proceso de restitución y dar mayor eficacia al proceso, lo que sin duda ha marcado avances significativos de carácter permanente.

Finalmente, en el ámbito de los derechos de las comunidades étnicas se han registrado importantes avances en materia de participación y concertación, en los que los lineamientos adoptados provienen directamente de la Convención 169 de la OIT. De igual forma se ha logrado concertar la selección de algunos casos emblemáticos para iniciar el trámite de restitución. Por último, se demuestra, además, que la ruta de restitución ha sido complementada y reforzada para incluir la

perspectiva multicultural y colectiva de estas comunidades, algo evidente también en el importante desarrollo de estos principios en decretos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011.

La implementación de la política de restitución de tierras es una experiencia que permite ver en la práctica los contenidos de las Directrices Voluntarias y de otros instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran los derechos de las víctimas sobre las tierras y territorios. La puesta en marcha ya ha empezado, y sus avances, oportunidades y retos deberán seguir siendo objeto de continuo análisis.

6.2. Aplicación de Directrices de Gobernanza de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques por parte de la unidad de planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios –UPRA–⁸⁶.

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA–, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, tiene por misión: “Orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (Gestua), a través de la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial”.

A partir del cumplimiento de sus funciones misionales, la Unidad ha adelantado diferentes proyectos que contribuyen a los objetivos de 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. A continuación se presentan las líneas estratégicas de trabajo de la UPRA, que tienen relación directa con estas Directrices:

6.2.1. Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios

En el marco de la función vinculante de la UPRA con el ordenamiento y la planificación territorial dada en su Decreto de constitución y en la Ley 1551 de 2012, la UPRA desarrolló unas bases para la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (Gestua) o gestión territorial agropecuaria⁸⁷ que se entiende como un conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a lograr el uso eficiente del suelo rural agropecuario en los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública: nacional, departamental, metropolitano y municipal.

Un uso agropecuario es eficiente cuando el sistema productivo implementado es sostenible, es decir, que coincide integralmente con la vocación o aptitud de la tierra (sostenibilidad ambiental), genera la rentabilidad necesaria para su pervivencia (sostenibilidad económica) y contribuye a la

⁸⁶ El presente texto fue elaborado por: Dora Inés Rey Martínez, Daniel Alberto Aguilar Corrales, Diana Marcela Cuéllar Orjuela, Nelson Javier Neva Díaz, Ligia Zoraida Guevara Parada, Óscar Romero Guevara, Claudia Liliana Cortés López, Alba Natalia Flórez Zambrano, Alejandro Flórez Vanegas

⁸⁷ Ambas expresiones se usan de modo indistinto.

cohesión social y territorial (sostenibilidad social). Son sistemas productivos eficientes aquellos que, entre otros indicadores, generan empleo digno, conservan el patrimonio natural, respetan la cultura y organización social, contribuyen con el fisco y garantizan la seguridad y soberanía alimentaria.

En el marco de la Gestua, la planificación sectorial agropecuaria es un proceso sistemático con unos métodos, instrumentos y recursos que se realiza a través del sistema de gestión territorial agropecuaria que encabeza el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y sus entidades adscritas y se expresa en planes, programas, estrategias e instrumentos del sector agropecuario estrechamente articulados a los objetivos e instrumentos de la política nacional.

Para ello, se establece como línea de acción el fortalecimiento de capacidades institucionales, la gobernanza democrática y la descentralización con el propósito de ampliar los niveles de gobernanza mediante el fortalecimiento de la institucionalidad rural y el perfeccionamiento de las políticas públicas existentes, así como la formulación de nuevas estrategias intersectoriales y participativas que permitan ajustar los instrumentos de planificación y gestión, agilizar los procesos agrarios y de regularización de la propiedad y brindar soluciones a los conflictos agrarios mediante la activación de los mecanismos de asociatividad y participación social y comunitaria encaminados a la consolidación de escenarios de paz.

Para lograr la eficiencia del uso del suelo rural, la Gestua impulsa instrumentos sectoriales de planificación agropecuaria referidos al Ordenamiento social de la propiedad rural⁸⁸, el Ordenamiento de la producción agropecuaria⁸⁹, la adecuación de tierras, la regularización del mercado de tierras y la Estrategia integral departamental de ordenamiento social de la propiedad rural y usos agropecuarios, articulados con instrumentos de planificación territorial referidos a estrategias territoriales agropecuarias, unidades de planificación rural agropecuaria y categorías de ordenación rural agropecuaria. Se avanza en la formulación de un Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, en la formulación de planes nacionales de ordenamiento productivo por cadena y en estrategias departamentales de ordenamiento social de la propiedad y usos agropecuarios en los que son los actores locales los que realizan su propia planificación y la UPRA realiza una labor de acompañamiento técnico.

Como parte de la Gestión del territorio para usos agropecuarios, la UPRA genera lineamientos, criterios e instrumentos, en diferentes temáticas de la gestión territorial, dentro de los cuales se encuentran: Propuesta de política para la Planificación Territorial Rural en el contexto de la Ley

⁸⁸ El Ordenamiento social de la propiedad rural es el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural (UPRA, 2015).

⁸⁹ El Ordenamiento de la producción agropecuaria es el proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (UPRA y otros, 2014).

Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, Lineamientos para los Planes de Desarrollo de departamentos, Guía para el diagnóstico del componente rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, Lineamientos para el manejo y resolución de los conflictos existentes entre los suelos urbano y rural, Bases conceptuales para la incorporación del concepto de agricultura familiar dentro de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial municipal, y con ellos la alineación de instrumentos de ordenamiento de la Ley 160 de 1994, como las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Reserva Agrícola.

6.2.2. Distribución y tenencia

La Distribución equitativa de la propiedad es uno de los objetivos del Ordenamiento de la propiedad que se vincula con la función de la UPRA de: “Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible.” Para poder avanzar en este tema la UPRA ha desarrollado una metodología de análisis de distribución de la propiedad rural en donde se incorpora información registral y catastral validada con información del registro de personas y de empresas. Con la implementación de esta metodología se ha obtenido una serie de indicadores de distribución de la propiedad en el ámbito nacional, departamental y municipal y se ha abierto la puerta a realizar estudios a otros niveles territoriales según sean requeridos (Índice de Gini, Índice de Theil, Índice de Fraccionamiento, Índice de Concentración, deciles, entre otros). Estos indicadores permitirán dar un diagnóstico del territorio estudiado, siendo base para la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad y para la orientación de política pública de distribución de la tierra.

De otro lado, la UPRA inició en el 2015 la formulación de una propuesta metodológica para analizar la distribución de las diferentes formas de tenencia de la tierra rural a nivel nacional y regional. Este proyecto contempla: 1) la revisión documental de elementos conceptuales, históricos y jurídicos que permitan comprender el estado del arte y las dinámicas en cuanto a las formas de tenencia de la tierra; 2) la identificación de las fuentes de información apropiadas que sirvan de base para el análisis de las formas de tenencia de la tierra, así como de las competencias institucionales en la producción de tal información. El reconocimiento de las formas de tenencia, entre las que se encuentra la tenencia informal, permitirían orientar directrices en relación a la tenencia informal y propuestas de nuevos arreglos de ocupación equitativos, incluyentes y participativos.

6.2.3. Regularización de la propiedad rural⁹⁰

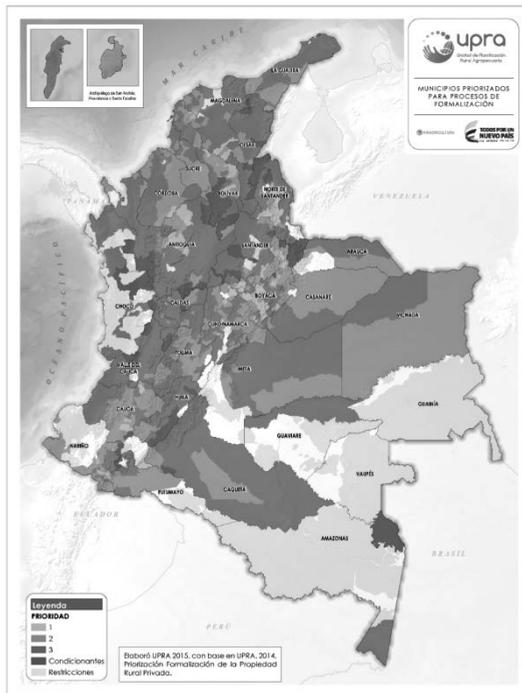
En la actualidad, la UPRA, dentro de la planeación del Ordenamiento Social de la Propiedad, ha trabajado junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la definición de lineamientos

⁹⁰ La regularización de la propiedad es el Conjunto de intervenciones del Estado encaminadas al saneamiento de situaciones jurídicas y técnicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado, que concluyen con el otorgamiento de un título individual o colectivo constitutivo de la propiedad debidamente registrado en la oficina de instrumentos públicos, con el fin de promover el acceso, la restitución o el restablecimiento de la propiedad y contribuir a la seguridad jurídica (UPRA, 2015).

y criterios para la creación de zonas de formalización masiva, donde intervendrá el programa de formalización de la propiedad rural, el cual apoya a los pobladores rurales que se encuentren ejerciendo posesión sobre predios privados a obtener su respectivo título de propiedad.

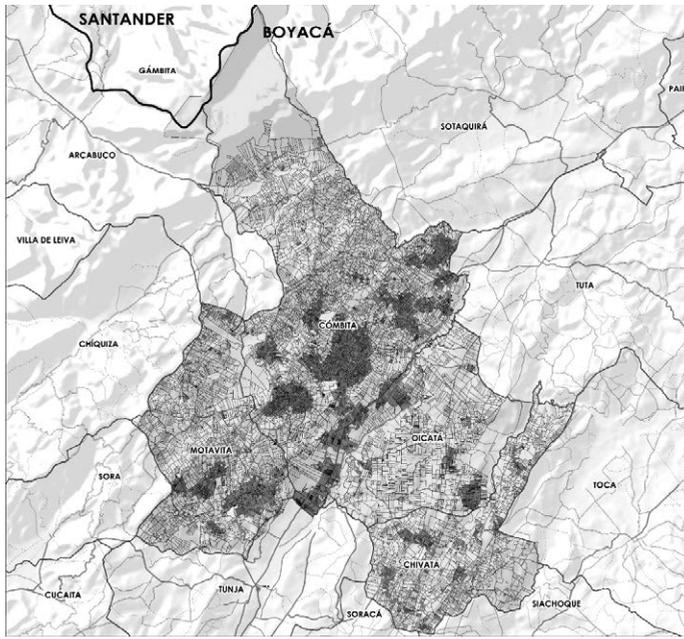
Con base en estos criterios se realizó una focalización y priorización de los territorios rurales del país con alta probabilidad de informalidad en la propiedad, en donde puede actuar el Programa de Formalización (excluyendo territorios de áreas protegidas y otros dados en las normas), como base para la planificación operativa (Figura 1). Dentro de las variables utilizadas están: porcentaje de falsas tradiciones a nivel municipal, porcentaje de predios sin interrelación de la base catastral y registral por municipio, existencia de mejoras en predio ajeno registradas en el catastro, inexistencia de matrícula inmobiliaria, entre otras.

Figura 1: Municipios priorizados para procesos de formalización



Una vez identificados los municipios a intervenir con el Programa de Formalización, se realizó un ejercicio de análisis de clústeres en donde se concentra el mayor número de predios y área a formalizar (Figura 2) que asegura un mayor impacto y eficiencia en la implementación de este Programa.

Figura 2. Identificación de aglomerados (clústeres) para priorización del Programa de Formalización



De manera complementaria, también se adelantan trabajos con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, aportándole insumos para la planificación del programa de titulación de baldíos de la Nación, por medio del cual se le otorgan títulos de propiedad a aquellos sujetos de reforma agraria que ocupan bienes fiscales baldíos.

Basados en estos ejercicios de planificación, se evidencia la necesidad de ejecutar de forma integrada estos dos procesos, teniendo en cuenta que ambos pretenden otorgar títulos de propiedad y lo único que los diferencia es la naturaleza del predio, si es pública o privada. Por esta razón y por iniciativa de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se construyó de forma conjunta con la UPRA, una metodología donde se simplifica el procedimiento utilizado en el programa de formalización y se integran actividades para facilitar la regularización de la propiedad de predios privados y públicos. Esta metodología requiere la coordinación interinstitucional y la intervención integral en un territorio determinado, buscando la participación activa de los actores locales.

Dentro de esta metodología se fortalece el componente de estudio jurídico y catastral, que busca conocer la tradición del predio y su naturaleza pública o privada, debido a que actualmente en el país no existe un inventario de bienes fiscales. Sobre este último tema se avanza en respuesta a lo solicitado por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-488 de 2014, con relación a un Plan de clarificación y de recuperación de baldíos de la Nación.

Se debe considerar la relevancia que el Gobierno Nacional ha dado a esta política en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en el cual asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la tarea de gestionar y financiar la formalización de tierras de naturaleza privada; adicionalmente, ordena a las autoridades catastrales promover la implementación del enfoque multipropósito, entendiendo este como la disposición de información predial con características que contribuyan a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y ambiental, y a la planeación social y económica.

Con base en esto, y buscando el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado para la atención de las políticas de tierras y el desarrollo rural y agropecuario, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo le asigna facultades extraordinarias temporales al Presidente de la República para crear entidades y reorganizar competencias en temas relacionados.

6.2.4. Mercado de tierras⁹¹

La UPRA, en cumplimiento de sus funciones misionales relacionadas con el monitoreo, proyección y regularización del mercado de tierras rurales⁹², aporta a la implementación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, en temas de transparencia y difusión de la información de la siguiente manera:

Estudios de mercado de tierras: en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, se elaboraron los estudios necesarios para el “Marco conceptual, legal e institucional del mercado de tierras rurales” y una “Metodología para la caracterización e intervención territorial del mercado de tierras agropecuarias de Colombia”.

Observatorio de mercado de tierras: con el apoyo de la Unión Europea, la UPRA avanzó en la definición de bases conceptuales y tecnológicas para la construcción de un observatorio del mercado de tierras rurales, que se encuentra hoy en su fase de diseño.

Funcionamiento del mercado de tierras: Se generan reportes con los resultados de los análisis de información relacionada con precios, tipos y cantidades de transacción, prohibiciones de enajenación, registro de predios abandonados y censo predial.

⁹¹ El mercado de tierras es el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios sobre las áreas disponibles, libres de toda presión externa, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de un predio (UPRA 2015)

⁹² La regularización del mercado de tierras rurales es el conjunto de intervenciones estatales tendientes a: a) facilitar el acceso y la retención de la tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales; b) definir las densidades rurales; c) reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario; d) mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y e) desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra. Se realiza mediante: a) el fortalecimiento del marco jurídico relativo a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal tanto del alcance del derecho de propiedad como de otras formas de acceso a la tierra; b) la implementación de instrumentos de gestión territorial para incentivar el uso eficiente del suelo rural agropecuario; y c) el fortalecimiento institucional (UPRA 2015).

Zonificación de precios: Se avanza en la identificación de los elementos determinantes para la elaboración de una zonificación de precios de la tierra rural agropecuaria en Colombia a escala 1:100.000.

Inteligencia de mercados: Se avanza en la adaptación de estudios de inteligencia de mercados para la investigación de precios y modalidades de transacción de la tierra rural agropecuaria en Colombia.

Instrumentos fiscales financieros y tributarios: Se inicia un estudio tendiente a determinar las bases teóricas, conceptuales y legales para la formulación de lineamientos, criterios e instrumentos fiscales para la gestión del suelo rural y avanzar en una metodología de análisis financiero de carácter geográfico, como análisis de precios y costos de producción con enfoque territorial.

6.2.5. Pesca

Consecuentes con la política integral para la pesca y el Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, la UPRA en convenio con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP– unen sus esfuerzos técnicos, administrativos y humanos para generar lineamientos, criterios e instrumentos técnicos que mejoren la sostenibilidad y competitividad del sector.

Para el 2015 se elaborará la metodología para la determinación de zonas aptas para la producción de la acuicultura y la pesca a escala 1:100.000, y se desarrollará el mapa de zonificación, el cual será una herramienta técnica de gran utilidad para los tomadores de decisiones respecto a la planificación, administración y ordenación de los recursos pesqueros y de la acuicultura, orientando las inversiones públicas y privadas a nivel nacional y regional y direccionando las políticas sectoriales para el fortalecimiento de las cadenas de pesca y acuicultura.

En línea con los resultados de la zonificación de aptitud se desarrollarán lineamientos de política que serán el insumo para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalezca la política del subsector. A su vez, facilitará los mecanismos de intervención en el territorio en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo en el marco de la transformación del campo y las prioridades de las estrategias regionales.

6.2.6. Bosques

Con el fin de atender varias causas de la problemática del uso inadecuado de los suelos del país y en particular la del uso de los recursos forestales, la UPRA ha venido desarrollando diferentes acciones entre las que se destacan:

La formulación de la metodología para la Zonificación de Plantaciones Forestales con fines Comerciales (ZPFC) a escala 1:100.000, con el fin de aportar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural un instrumento técnico que permita direccionar los recursos financieros entregados por medio del Certificado de Incentivo Forestal –CIF–, cuyo resultado se concreta en la zonificación del país en

zonas con aptitud alta, media y baja y zonas no aptas (Figura 3). Esta metodología incorpora variables de tipo biofísico, socioecosistémico y socioeconómico, a la vez que excluye áreas ambientales protegidas, territorios con bosques y áreas seminaturales que se encuentran por fuera de las áreas protegidas y otras exclusiones legales.

Con base en esta metodología, desde el año 2014 se desarrolla un modelo conceptual y cartográfico, y la zonificación del país para las cadenas productivas de caucho, cacao y palma, a escala 1:100.000, con una activa participación de los gremios.

Para atender los requerimientos de planeación de las regiones se han desarrollado dos productos: 1) Metodología de evaluación de tierras para zonificación con fines agropecuarios a escala semidetallada (1:25.000), en convenio entre la UPRA y la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Agronomía, para la que se contó con la participación de entidades públicas, privadas y la sociedad civil del municipio piloto de Puerto Gaitán (Meta); y 2) Lineamientos, Criterios e Instrumentos –LCI– semidetallados para los planes de desarrollo y de ordenamiento municipal.

Figura 3: Aptitud para plantaciones forestales con fines comerciales



6.2.7. Seguimiento y evaluación de políticas públicas

Con fundamento en las funciones asignadas a la UPRA en el Decreto 4145 de 2011, relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, la Unidad viene adelantando varias labores: 1) Construcción de una línea base general de indicadores de las políticas públicas en ejecución, con el fin de que se convierta en un instrumento para hacer seguimiento a los avances y resultados de las mismas; 2) Diseño y acompañamiento de evaluaciones de políticas públicas. Se ha participado en Comités Técnicos interinstitucionales para la evaluación de los programas de “Titulación de Baldíos”, “Zonas de Reserva Campesina” y “Adecuación de Tierras” bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, y se lidera el de evaluación a la política pública de los “Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios”, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro; y 3) Desarrollo de una metodología de Gobernanza de la Tierra para la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios –Gestua–. Se partió de una primera adaptación de la metodología de Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra –LGAF– del Banco Mundial, que posteriormente se ajustó a la estructura temática definida por la UPRA en la Gestua, la cual se encuentra en aplicación en el año 2015.

7. Reflexiones finales

1. Las Directrices Voluntarias son un marco de referencia para la situación de Colombia en materia de tierras, pesca y bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, especialmente para buscar el ordenamiento social de la propiedad.
2. Existen entidades que se encuentran desarrollando programas y acciones especiales que se enmarcan dentro de las Directrices Voluntarias como la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–, ambas adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Las Directrices Voluntarias se relacionan para el caso colombiano con el ordenamiento interno, en particular con la Constitución Política, en especial con:
 - a. el derecho a la alimentación,
 - b. el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra,
 - c. la función social y ecológica de la propiedad,
 - d. además de poder interpretarse el marco interno a la luz de los instrumentos internacionales (bloque de constitucionalidad).
4. Para la construcción de los marcos de política y legales en los que se encuentra Colombia, y para los que confirió facultades especiales al Presidente de la República a través del Plan Nacional de Desarrollo, se deberían tener como referencia las Directrices Voluntarias, para que se contemplen:

- a. Revisión de los procedimientos y normas para la intervención en los territorios, que facilite para las entidades y los beneficiarios tener procedimientos cortos y seguros que garanticen sus derechos en el territorio.
 - b. Salvaguardas (ventas) a las tierras tituladas y formalizadas a campesinos, que impidan que una vez se legalicen los títulos estas puedan ser vendidas, sin permitir que los programas de reforma agraria contemplen medidas mayores a la dinamización del mercado de tierras.
 - c. Desarrollar programas de seguridad alimentaria, que admitan cumplir con su deber constitucional de dar prelación a la producción de alimentos, estos programas deben ser pensados no solamente para la agroindustria, sino en fortalecimiento a la agricultura familiar.
 - d. Constituir reservas a favor del Estado para salvaguardar: la tierra, la pesca y los bosques.
 - e. Constituir y desarrollar reservas no solamente en materia ambiental para los bosques, sino también que permitan crear despensas para la alimentación.
 - f. Así, como revisar en la creación de zonas de reservas que permita el desarrollo de regímenes parcelarios y de titulación agrarios.
5. Se requiere implementar, consolidar o desarrollar mecanismos de información actualizada de los predios y las personas en relación con la tierra, la pesca y los bosques.
 6. Desarrollar mecanismos de planificación territorial que permitan relacionar la tierra, la pesca y los bosques con la seguridad alimentaria.
 7. En la implementación de los acuerdos de Paz, tener como marco de referencia a las DV.
 8. Construcción de redes entre el Estado, la sociedad civil y las empresas.
 9. Es necesario contar con material que permita la difusión de las Directrices en varios niveles:
 - a. campesinos
 - b. aplicadores
 - c. constructores de política

Bibliografía

- Codazzi, I. C. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2012). *Informe de actuación especial ACES- Incoder "Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altiplanura Colombiana"*. Bogotá.
- Ibañez, A. M. (2011). *Notas de Política, "La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?"*. Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- IGAC, I. G. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- INCODER. (2012). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Planeación, D. D. (2013). *Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá: <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=RTDKMwilPFk%3d&tabid=340>
- PNUD, P. d. (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza*. Bogotá: Offset Gráfico.
- Procuraduría General de la Nación (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. (I. d. Público, Ed.) Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Restrepo, Juan Camilo. Bernal; Andrés (2014). *La Cuestión Agraria, Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Géminis Ltda.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda
- Corte Constitucional Colombiana, Auto 008 de 2009. MP Manuel José Cepeda
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-821 de 2007, MP Catalina Botero.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 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, 2012.
- Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 4801 de 2011, "Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas".

- Decreto 4829 de 2011, “Por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la *Ley 1448 de 2011* en relación con la restitución de tierras”.
- Decretos 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.
- Decreto 4635 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.
- Decreto 599 de 2012, “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”

3.3. El caso de Chile

José Aylwin⁹³

Presentación

La presente sección da cuenta de los esfuerzos por difundir y aplicar las Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto seguridad alimentaria nacional de FAO (en adelante DVGT) en Chile. Más específicamente da cuenta de la experiencia de difusión y aplicación de las DVGT en la Región de La Araucanía, región de alta demografía indígena mapuche, ubicada en el centro-sur de Chile. Ello toda vez que es en esta región donde se presenta una mayor conflictividad por la tenencia de la tierra en el país, conflictividad en gran medida determinada por la expansión de la industria forestal dedicada a la plantación de monocultivos y por la concentración de la propiedad de la tierra por parte de esta industria. Cabe señalar que las tierras en las que se ha establecido la industria forestal en esta región del país constituyen tierras de ocupación tradicional y, en algunos casos, de tierras de propiedad legalmente reconocida en el pasado por el Estado a este pueblo.

La difusión de las DVGT en la Región de La Araucanía se da también en el contexto de cambio de gobierno verificado en marzo de 2014. La nueva administración, la segunda de la Presidenta Bachelet, cuenta con un programa de gobierno que junto con prever la participación indígena en la elaboración de una nueva Constitución Política, el reconocimiento de los derechos colectivos de estos pueblos y un Estado pluricultural, y el establecimiento de estatutos de autonomía a nivel territorial y local, prometía responder a las demandas pendientes de restitución de tierras de los pueblos indígenas, protegiendo además los derechos sobre sus tierras y recursos ancestrales⁹⁴. Igualmente importante fue el contexto generado a nivel regional con el nombramiento por la Presidenta como representante (Intendente) en la Región de La Araucanía del destacado abogado mapuche, Francisco Huenchumilla, quien en el período anterior a su nombramiento en esta función había manifestado su preocupación por la concentración de la propiedad en manos de empresas forestales, instando a estas a abandonar la región. La misma autoridad al asumir su función pidió perdón a los mapuche por el despojo del que habían sido objeto de sus tierras, así como a los colonos que se establecieron en la región de manera inoportuna, haciendo ver la responsabilidad del Estado en ello⁹⁵.

⁹³ Director Observatorio Ciudadano, entidad que participó en el apoyo técnico de la realización de este Seminario taller. Se agradece el apoyo de Sergio Millamán, Rubén Sánchez y Lorena Aillapán, integrantes del Observatorio Ciudadano, a la elaboración de esta sección.

⁹⁴ Al respecto el *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018* señalaba: "Estudiaremos mecanismos alternativos a la compra de tierras para poder satisfacer las demandas pendientes. Se dará cumplimiento al proceso de restitución de tierras indígenas y se proporcionarán los recursos para proteger los derechos de los Pueblos sobre sus tierras y recursos ancestrales. Se respetarán todos los compromisos asumidos de compras de tierras, con un acompañamiento técnico y productivo a las comunidades." Ver <http://michellebachelet.cl/programa/> p. 170 y sigts.

⁹⁵ "El intendente Huenchumilla pidió perdón a mapuches y colonos de La Araucanía". Ver: <http://www.soychile.cl/Temuco/Politica/2014/03/12/235984/En-su-primer-dia-como-intendente-Huenchumilla-pidio-perdion-a-mapuches-y-colonos-de-La-Araucania.aspx>

La realidad propietaria antes señalada, así como el escalamiento de la conflictividad interétnica asociada a la concentración de la propiedad por parte de las empresas forestales, y el contexto político favorable generado con el cambio de administración, hicieron de esta región el escenario ideal para la difusión de las DVGT en el país. Para ello, la FAO tomó contacto inicial con el Intendente Huenchumilla en el mes de septiembre de 2014, dando a conocer las DVGT e instando a la máxima autoridad regional a asumir el liderazgo en ello. Luego de reuniones sostenidas con la representante de la FAO en Chile, Sra. Eve Crowley, en Santiago, con fecha 20 de octubre de 2014, se procedió a contactar al Municipio de Galvarino, cuya población es mayoritariamente mapuche, y cuya máxima autoridad comunal (Alcalde), Fernando Huaiquil, es de origen mapuche, para la realización de este evento. Inicialmente, este, previsto para noviembre de 2015, se debió postergar hasta mayo de 2015, incluyéndose como aliado en su convocatoria junto a la Intendencia regional a la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, integrada por seis municipios con máxima autoridad mapuche, cinco de la Región de La Araucanía y uno de la vecina Región del Bío Bío, de la que el Municipio de Galvarino es parte⁹⁶. A ello se agregó la inclusión como apoyo técnico del Observatorio Ciudadano, organización de promoción y defensa de derechos humanos de reconocida trayectoria en el trabajo con el pueblo mapuche.

A objeto de contextualizar la necesidad de la aplicación de las DVGT en el país, a continuación se describe el panorama económico, político y social de Chile hoy. Posteriormente se entregan antecedentes sobre el pueblo mapuche y su situación actual, para luego analizar el proceso de expansión de la actividad forestal en la Región de La Araucanía y regiones aledañas en las últimas décadas, así como sus implicancias para el pueblo mapuche. Se analiza el marco legislativo referido al derecho a la propiedad, a los pueblos indígenas, así como a la actividad forestal, para posteriormente analizar las políticas públicas aplicadas en relación con las tierras del pueblo mapuche. Finalmente, se da cuenta del Seminario taller para la difusión de las DVGT realizado el 14 de mayo de 2015 en la comuna de Galvarino, el que contó con la participación de distintos actores, incluyendo el Estado, las municipalidades, los servicios públicos, las empresas forestales, las comunidades afectadas por dichas empresas, organismos no gubernamentales y entidades académicas. Se describe el debate allí verificado y se analizan las perspectivas de proyección de un trabajo de aplicación de las DVGT en la Región de La Araucanía para abordar los conflictos relacionados con la concentración de la propiedad de la tierra en la región y regiones aledañas.

1. El contexto de Chile.

Con una población poco superior a los 17 millones de habitantes (17.256.219), Chile ocupa una superficie de 756.950 km², con una densidad poblacional de aproximadamente 23 hab/km². Cerca del 50% de sus habitantes se concentran en el centro del territorio del país⁹⁷. Al igual que el resto de América Latina Chile es un país étnicamente diverso, habitado por distintos pueblos indígenas, con una población originaria de aproximadamente 1.5 millones (1.565.915) de personas, que

⁹⁶ La Asociación está integrada por las comunas de Renaico, Cholchol, Puerto Saavedra, Galvarino, Curarrehue y Alto Bío Bío.

⁹⁷ Información disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_de_Chile

totalizan el 9,1% de los habitantes del país⁹⁸. De esta población indígena, la mayoritaria (86,4%) es la mapuche, que habita el centro-sur del país (regiones de La Araucanía, Biobío, Los Ríos y Los Lagos).⁹⁹

Chile es un Estado unitario, democrático y presidencialista, en que el Poder Ejecutivo reside en un Presidente electo cada cuatro años, el Poder Legislativo en un Congreso Nacional también democráticamente electo y el Poder Judicial radica en los tribunales de justicia. Su Constitución Política data de 1980 y fue aprobada en forma ilegítima durante la dictadura del General Pinochet (1973-1990). Por lo mismo, es objeto de fuerte cuestionamiento ciudadano, lo que ha llevado a la Presidenta Bachelet a anunciar el 2015 el inicio de un proceso constituyente para la elaboración de una nueva Constitución que la reemplace, generada en forma participativa y democrática. Su organización político-administrativa es altamente centralizada, siendo hasta ahora las máximas autoridades regionales y provinciales designadas por el Presidente de la República.

Chile tiene una economía de rápido crecimiento basada en la apertura a los mercados globales y en la inversión en la explotación de recursos naturales. El país ha tenido tasas de crecimiento sostenido en las últimas dos décadas, liderando a los Estados latinoamericanos en indicadores tales como la competitividad, sus relativamente bajas tasas de pobreza, y el desarrollo humano. Esto lo llevó, el 2010, a ser admitido como miembro OCDE. Sin embargo, Chile mantiene grandes desigualdades al interior de su población. Así, la población situada en el 20% superior de la escala de ingresos gana 12 veces lo que percibe la población que ocupa el 20% inferior. Además del ingreso, mantiene importantes desigualdades de género –cerca del 74% de los hombres tienen un empleo remunerado, en comparación con el 49% de las mujeres–, en su distribución territorial, en el acceso a la salud y la educación, lo que contrasta con el nivel de desarrollo nacional hasta hoy alcanzado¹⁰⁰. Tales desigualdades se evidencian también de manera muy nítida en el caso de la población indígena, la que, como veremos más adelante en esta sección, tiene el mayor porcentaje de población bajo la línea de la pobreza en el país.

Su actividad económica se concentra hoy predominantemente en la explotación de recursos naturales, principalmente minería, recursos forestales y en la salmonicultura¹⁰¹. Todo ello ha tenido un fuerte impacto en los ecosistemas, lo que ha generado al menos un centenar de conflictos socioambientales a lo largo del país¹⁰², lo cual a su vez ha incidido en una protesta creciente de comunidades rurales e indígenas. Dicha protesta, en algunos casos, como el caso del pueblo mapuche en La Araucanía, ha sido criminalizada desde el Estado.

⁹⁸ Gobierno de Chile, *Encuesta Casen 2013*, en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ OECD, en <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/chile-es/>

¹⁰¹ Los principales productos de exportación del país son el cobre y derivados, los que concentran casi el 57% de las exportaciones. Otros productos de exportación incluyen productos de pescados, papel, pulpa química y vinos. Ver Banco Central (2012). Indicadores de comercio exterior.

¹⁰² Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, 2012*, ver <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/478>

2. Antecedentes sobre el pueblo mapuche

Con una población cercana al millón de personas (924 mil), el pueblo mapuche habita la zona centro-sur de Chile¹⁰³. Los antecedentes de su ocupación tradicional del territorio comprendido entre el valle central de Chile por el norte hasta la Isla Grande de Chiloé por el sur, datan de tiempos inmemoriales.

Los mapuche resistieron la ocupación española, expulsando a los conquistadores de sus territorios ancestrales a fines del siglo XVI, consolidando su autonomía política sobre el espacio del territorio conocido como Araucanía. Tal autonomía sería reconocida a través de parlamentos celebrados periódicamente con las autoridades hispanas hasta fines de la colonia. Los parlamentos, entre los que destacan los de Quilín (1641 y 1647) y Negrete (1726),¹⁰⁴ son considerados por los mapuche como tratados entre naciones soberanas. Esta visión es compartida por el Relator Especial de las Naciones Unidas, Miguel A. Martínez, quien en su informe final del estudio sobre tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre Estados y poblaciones indígenas (1999), concluye que, considerando sus orígenes, causas y desarrollo, estos podían ser comparados en algunos aspectos a ciertos tratados celebrados por los pueblos indígenas en Norteamérica, tanto británica y francesa.¹⁰⁵

En la segunda mitad del siglo XIX el Estado chileno impulsó un proceso militar y jurídico con miras a desposeer a los mapuche de sus tierras y territorios tradicionales, y de someterlos como pueblo. Fue así como el Congreso chileno dictó en 1866 una ley que confiscaba las tierras mapuche¹⁰⁶ y ordenaba se deslindaran los terrenos poseídos por indígenas, debiendo otorgárseles un título de merced sobre ellas. Las tierras restantes serían vendidas en pública subasta en lotes de 500 hectáreas y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros. Más tarde el ejército procedió a ocupar el territorio mapuche, en la llamada “pacificación de la Araucanía”, y a la radicación, entre 1883 y 1929, de parte de su población en reducciones de carácter comunal a través del otorgamiento de títulos de merced. Como consecuencia de este proceso, los mapuche en Chile

¹⁰³ La población mapuche en estas regiones alcanza a un total de 704 mil personas, siendo la Región de La Araucanía, con una población mapuche de 309 mil personas, la de mayor demografía indígena del país (32%). Gobierno de Chile, *Encuesta Casen 2013*, en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf. En Argentina su población es estimada en 300 mil (Hernández, Isabel, *Autonomía o Ciudadanía Incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, CEPAL-Pehuén, Santiago, 2003).

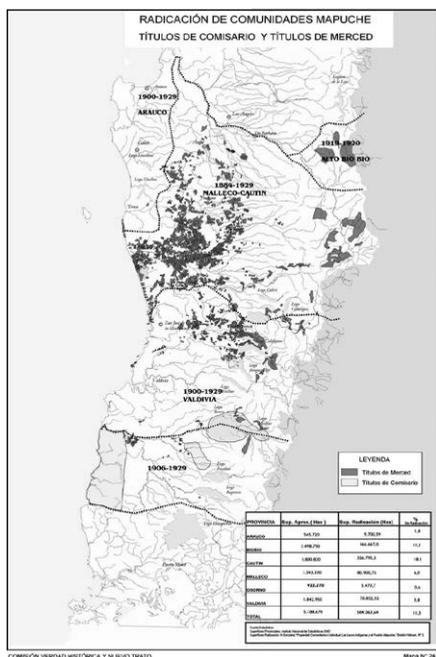
¹⁰⁴ Otros parlamentos serían celebrados en 1651, 1683, 1692, 1693 y 1694, 1716, 1726, 1738, 1746, 1756, 1760, 1764, 1771, 1774, 1784, 1787 y 1793. Los últimos parlamentos datan de 1803 y en 1816, en las postrimerías del régimen colonial. De Avila, Alamiro, “Régimen jurídico de la guerra de Arauco”, en *III congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Instituto Internacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1973.

¹⁰⁵ Martínez, Miguel A. *Estudio sobre los Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos entre los Estados y las Poblaciones Indígenas (Informe Final)*. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/Sub.2/1999/20 22 de junio de 1999.

¹⁰⁶ La ley de 1866 disponía que se reputarían como baldías, y por consiguiente de propiedad del Estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año (art. 6), prueba que los mapuche, con una ocupación no agrícola y extensiva de su territorio, no estaban en condiciones de realizar.

fueron confinados en cerca de 3.000 reducciones con un total aproximado de 500 mil ha de un territorio original estimado en 10 millones de ha¹⁰⁷.

Mapa 1
Radicación de comunidades mapuche. Títulos de merced



Fuente: Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas, 2003. Disponible en <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html>

A lo largo del siglo XX se mantuvo el proceso de desposeimiento mapuche a través de las leyes divisorias de tierras comunales dictadas entre 1927 y 1931 que resultaron en la partición de las mismas en hijuelas individuales, y en su usurpación por propietarios particulares. El total de reducciones divididas de acuerdo a dichas leyes entre 1931 y 1971 alcanzó a 832 (28,5% del total), dando lugar a un total de 12.737 títulos individuales con un promedio de 11,24 hectáreas cada una.¹⁰⁸ Durante un breve periodo, comprendido entre 1966 en que se dictó la Ley de Reforma Agraria (N° 16.640) y 1973, fecha del golpe de Estado que instauró la dictadura militar de Pinochet, etapa en el cual además se aprobó una legislación (Ley 19.729 de 1972) que favoreció la restitución de tierras a los mapuche, se desarrolló un proceso de ampliación de las tierras mapuche. Entre 1970 y septiembre de 1973 se expropiaron en La Araucanía un total de 574 fundos, con una superficie

¹⁰⁷ González, Héctor. "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche" 2 *Nutram* 1, 1986.

¹⁰⁸ *Ibid.*

total de 636.288,3 hectáreas¹⁰⁹. Los predios expropiados a favor de comunidades mapuche o con participación de integrantes de este pueblo habrían alcanzado a 138 con una superficie total de 132.115,78 hectáreas. Durante ese período se restituyeron tierras consideradas usurpadas de los títulos de merced y también tierras reivindicadas como propiedad ancestral, en su mayoría en las provincias de Malleco y Cautín¹¹⁰.

Luego del golpe militar de 1973, alrededor del 64,7% de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus antiguos propietarios. En el caso de los predios de aptitud forestal, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo en su poder 415.053 hectáreas expropiadas en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín. Dichas tierras serían más tarde traspasadas a la Corporación Nacional Forestal, CONAF, la que habría rematado gran parte de ellas a empresas forestales a precios ínfimos¹¹¹. Con ello se da inicio a la situación de conflictividad entre empresas forestales y comunidades mapuche, persistente hasta la fecha, en especial en la Región de La Araucanía, como se verá más adelante.

La legislación dictada bajo la dictadura de Pinochet (Decreto Ley N° 2.568 y 2.570 de 1979) profundizó la división forzada de la comunidad mapuche. Como consecuencia de dicha legislación, desde 1979 hasta 1988 se dividieron 2.918 comunidades mapuche dando lugar a la creación de 73.444 hijuelas con un total de 519.257 hectáreas, con una superficie promedio de 7,07 hectáreas.¹¹²

Luego de la recuperación democrática en 1993, se aprobó la Ley 19.253 de 1993 sobre Fomento, protección y desarrollo de los indígenas, que protegió las tierras de estos y creó un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, la que será analizada en detalle más adelante dadas sus implicancias para la territorialización mapuche en la Región de La Araucanía y aledañas. El 2008 se aprobó la Ley N° 20.249 que creó el espacio marino costero de los pueblos originarios, la que fue promulgada el 2008. El mismo año se ratificó el Convenio 169 de la OIT, adquiriendo plena vigencia en septiembre de 2009. No obstante ello, se sigue aplicando a los pueblos indígenas una legislación sectorial contradictoria con el Convenio 169 de la OIT que permite la concesión y explotación por terceros de recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios. Entre esta legislación sectorial destacan el Código de Aguas (DFL N° 1.222 de 1981), el Código de Minería (Ley N° 18.248 de 1983), la Ley General de Pesca y Acuicultura (N° 18.892 De 1991) y la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica (N° 19.657 de 2000).

Como consecuencia de ello, en últimas décadas las tierras y los territorios de propiedad legal y/o ancestral del pueblo mapuche se han visto afectadas por la proliferación de proyectos de inversión, ya sea de carácter extractivo, productivo o de infraestructura, que han sido promovidos

¹⁰⁹ Correa, Martín, Raúl Molina y Nancy Yáñez. "La reforma agraria y las tierras mapuches", en *Cultura, sociedad e historia contemporánea* (Revista del doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas). Santiago: Editorial LOM, 2002.

¹¹⁰ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas, 2003. Disponible en <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html>

¹¹¹ Casa de la Mujer Mapuche *et al.* (eds.). *Pueblo mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*. Concepción: Ediciones Escaparate, 2000.

¹¹² Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, 2003.

por el Estado. Junto a las inversiones forestales que serán analizadas a continuación en profundidad, en la zona de la cordillera de los Andes, en el mismo territorio, han proliferado proyectos hidroeléctricos que amenazan a comunidades mapuche, el primero de los cuales –Central Ralco, en Alto Biobío– provocó el desplazamiento de 500 mapuche pehuenche luego de su construcción el 2004. A ello se agregan los proyectos de salmicultura emplazados desde la Región del Biobío al sur, la mayor parte de ellos en ríos que forman parte del hábitat ancestral y actual de comunidades mapuche, contaminando los cursos de aguas, afectando su sobrevivencia material y cultural. En la mayor parte de los casos, tales proyectos han sido aprobados sin procesos de consulta y sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades mapuche afectadas, y sin que ellas participen en los beneficios de la actividad económica. Las comunidades afectadas por tales proyectos tampoco han sido compensadas por los daños que estos han provocado.

Por lo mismos, dichos proyectos han generado una fuerte protesta social mapuche, la que ha sido criminalizada por el Estado. Es así como desde el 2009 a 2013, 80 personas mapuche, acusadas de participar en hechos de protesta social, constitutivos de delitos, han sido encarceladas en recintos penitenciarios del Estado. Desde el mismo año a la fecha han existido ocho causas penales abierta, en las que se les ha imputado a 55 personas pertenecientes al pueblo mapuche la participación en delitos de carácter terrorista. De esas ocho causas penales, cuatro han sido falladas por los tribunales de justicia, tres derivaron en la absolución de los imputados, y en una se condenó a cuatro de los 19 imputados por delitos comunes¹¹³.

Se trata de una realidad que ha concitado la preocupación de numerosas instancias internacionales de derechos humanos, incluyendo entre ellas el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité Contra la Tortura, todos ellos de Naciones Unidas. En un reciente informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, sobre su visita a Chile el 2013, se constata que las protestas mapuche representan la gran mayoría de los procesamientos con arreglo a la legislación antiterrorista, ley que no garantiza el derecho al debido proceso. Asimismo, se da cuenta de la práctica frecuente de allanamientos de las comunidades mapuche y de la detención de sospechosos, junto con la falta casi total de responsabilidad por los delitos de violencia excesiva contra los mapuche durante esos allanamientos¹¹⁴. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también manifestó su preocupación por la aplicación de esta legislación especial –ley sobre conductas terroristas– a personas mapuche, incluyendo líderes tradicionales de este pueblo, en el contexto de hechos de protesta social, en su sentencia en el caso *Norín Catrimán y otros vs. Chile* (2014). En dicha sentencia, referida a casos de protesta social en contra de propiedades forestales y agrícolas, la Corte IDH condenó al Estado de Chile por la viola-

¹¹³ Observatorio Ciudadano y otros, *Informe de organizaciones de sociedad civil y de pueblos indígenas en relación al Sexto Informe Periódico de Chile al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, junio de 2014.

¹¹⁴ Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson. Misión a Chile. A/HRC/25/59/Add.2*, 14 de abril de 2014

ción, de entre otros derechos, de la legalidad y presunción de inocencia, las garantías judiciales, la libertad personal en el caso de ocho condenados mapuche por dicha legislación.

3. La expansión de la actividad forestal y el pueblo mapuche

A contar de la dictadura militar de Pinochet (1973-1990) el Estado chileno impulsó una política de apertura de su economía a los mercados globales, fortaleciendo su relación comercial con otras economías, en especial con aquellas de los países del Norte Global. Luego de la transición democrática iniciada en 1990, dicha política fue mantenida e intensificada, viéndose facilitada por la suscripción por Chile de tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales de inversión con más de 60 Estados, incluyendo entre ellos los que integran Unión Europea, Canadá, China¹¹⁵. Cabe precisar que dichos tratados han sido aprobados por el Congreso Nacional sin procesos de consulta ciudadana o a los pueblos indígenas.

Como consecuencia de estos acuerdos comerciales en el mismo periodo se ha intensificado significativamente la inversión externa en el país, lo que ha convertido a Chile en uno de los principales destinos de la inversión externa en América Latina¹¹⁶. Dicha inversión se ha focalizado fundamentalmente en la explotación de recursos naturales, en particular la minería, y en proyectos de infraestructura asociadas, como obras viales y de generación eléctrica. Tales acuerdos también incidieron en el crecimiento significativo de la inversión de capitales nacionales, los que al igual que en el caso de la inversión externa, se han orientado a la explotación de recursos naturales para su exportación a los mercados globales.

Es el caso de la inversión forestal, la que desde la década de los setenta a la fecha ha crecido sostenidamente para transformarse en una de las principales actividades productivas del país. Dicho crecimiento se ha debido fundamentalmente al incentivo estatal a las plantaciones de monocultivos forestales, y a la creciente demanda de productos forestales, incluyendo madera y pulpa de papel, desde los mercados internacionales. En efecto, el Decreto Ley (DL) 701 de 1974, que data de comienzos de la dictadura de Pinochet, promovió las plantaciones forestales de especies exóticas al otorgar incentivos (75% de los costos de las plantaciones, exención al impuesto territorial, entre otros) para la forestación y recuperación de suelos supuestamente degradados¹¹⁷. Fue así como entre 1974 y 1994 se plantaron 1.700.000 hectáreas en su mayoría con pinos radiata y eucaliptos, de las cuales 807.203 fueron bonificadas en base al DL 701¹¹⁸, siendo la mayoría de estas plantaciones

¹¹⁵ Gobierno de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores Chile (DIRECON). <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>. En la actualidad se encuentra negociando nuevos acuerdos comerciales con 15 Estados más.

¹¹⁶ Según el Comité de Inversiones Extranjeras entre 2009 y 2013 la inversión extranjera directa alcanzó a US\$100.856. El US\$45.284 millones, correspondientes al 44,9% del total, correspondió al sector minero. <http://www.ciechile.gob.cl/es/inversion-en-chile/ied-segun-sector/>

¹¹⁷ Supuestamente degradados, dado que uno de los fenómenos que generó el DL fue la sustitución de bosque nativo por plantaciones forestales. http://www.bosquenativo.cl/descargas/documentos_monitoreo/2011_informe_WWF_sustitucion_bosquenativo_1993_2009_forestal_mininco.pdf

¹¹⁸ Villa, Patricio, Proyecto de ley que extiende el Decreto 701 amenaza con más “bosques que matan”, 15 de julio 2013, disponible en http://www.resumen.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=7596;proyecto-de-ley-que-extiende-el-decreto-701-amenaza-con-mas-bosques-que-matan&catid=8:-

realizadas por grandes empresas de capitales nacionales, como Forestal Arauco y Mininco (CMPC), las que se beneficiaron de los incentivos estatales.

Leyes posteriores (Ley N° 19.561 de 1998 y Ley 20.326 de 29 de enero del 2009) extendieron el sistema de bonificación a las plantaciones inicialmente establecida en beneficio de la industria forestal, a los pequeños y medianos propietarios. El porcentaje de hectáreas bonificadas a pequeños propietarios pasó del 5% entre 1974 y 1997 al 39% entre 1998 y 2010¹¹⁹. Cabe señalar que de acuerdo a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente de 1994, a sus modificaciones posteriores (Ley N° 20.417 de 2010) y a su reglamentación, dichas plantaciones no son sometidas a evaluación de impacto ambiental (EIA), toda vez que solo lo hacen aquellos proyectos de desarrollo forestal definidos como de dimensiones industriales, esto es, aquellos que de una superficie superior a las 500 hectáreas.

Como consecuencia de esta política pública basada en el DL 701, cuya prórroga fue anunciada el 2014 por la actual administración de la Presidenta Bachelet, las plantaciones forestales cubren una superficie aproximada de 2.872 millones de hectáreas, equivalentes al 17,2% del total de bosques de Chile, según el Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile, período 1997-2011 (CONAF, julio 2011). Aproximadamente el 68% de esta superficie corresponde a pino radiata, el 23% a especies del género eucalipto y el resto a otras especies, tales como, *Atriplex*, tamarugo y pino oregón¹²⁰.

Las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, que corresponden al territorio ancestral del pueblo mapuche, constituyen zonas de importante presencia de bosques nativo, son aquellas donde existe mayor concentración de plantaciones forestales, con un total de 1.559.185 hectáreas. Con 589 mil hectáreas plantadas (21.8% del total de la superficie cultivada total), la Región de La Araucanía es, luego de la Región del Biobío, que tiene 878.970 hectáreas con plantaciones exóticas, la segunda región con mayor superficie de plantaciones¹²¹.

nacional&Itemid=52

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ CONAF (Corporación Nacional Forestal), 2011, en <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/>

¹²¹ Instituto Forestal (INFOR), *El sector forestal, 2011*, en Yáñez, Nancy y Rubén Sánchez, "La industria forestal en Chile y su impacto en el territorio mapuche", en Aylwin, José et al., *Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: Devastación y conservación en un contexto de globalización económica*, Santiago: Observatorio Ciudadano- IWGIA, 2013, pp.7-33.

Cuadro 1
Superficie regional Araucanía por cultivos (incluyendo plantaciones forestales)

Cultivo	Región (ha)	Cultivo/Región (%)	País (ha)	Región/País (%)
Cereales	169.674,0	18,5%	480.602,6	35,3%
Hortalizas	4.556,1	0,5%	95.953,7	4,7%
Frutales	7.465,9	0,8%	310.043,5	2,4%
Huertos caseros	5.069,2	0,6%	16.138,2	31,4%
Leguminosas y tubérculos	15.405,3	1,7%	71.389,6	21,6%
Cultivos industriales	26.854,1	2,9%	69.998,0	38,4%
Forrajeras	90.035,0	9,8%	513.190,8	17,5%
Plantaciones forestales	589.181,3	64,3%	2.706.038,3	21,8%
Flores	85,4	0,0%	2.176,4	3,9%
Viñas y parronales	32,0	0,0%	130.440,8	0,0%
Viveros	254	0,0%	3.103,1	8,2%
Semilleros y almácigos	8.380,9	0,9%	42.511,1	19,7%
TOTAL	916.993,2	100,0%	4.441.586,2	20,6%

Fuente: ODEPA a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, ODEPA-INE, 2007, en ODEPA, Región de la Araucanía. Información Regional, 2014.

La expansión de la industria forestal en este territorio ha puesto en permanente conflicto a las empresas forestales con las comunidades mapuche, generándose la disputa en torno a la propiedad de las tierras, el control sobre los recursos naturales allí existentes y la sustentabilidad del hábitat indígena. En efecto, la superficie hoy ocupada por las empresas forestales en este territorio supera con creces la de las tierras de propiedad mapuche. Ello, al considerar tanto aquellas tierras que fueron reconocidas en propiedad reduccional comunal a los mapuche luego de la ocupación militar de su territorio en el siglo XIX, como aquellas que les han sido restituidas en años recientes a través del mecanismo del Fondo de Tierras y Aguas indígenas creado por la Ley 19.253 de 1993 sobre Fomento protección y desarrollo de los indígenas. En efecto, las tierras, al 2010, inscritas en el Registro de Propiedad Indígena en favor de individuos o comunidades mapuche sumaban en total 863.619 hectáreas.¹²²

Más aún, muchas de las tierras hoy en poder de las empresas forestales han sido establecidas sobre títulos reconocidos por el Estado a los mapuche, y posteriormente usurpados por particulares. Es el caso de los títulos de merced otorgados por el Estado a comunidades mapuche a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. También de las tierras que les fueron restituidas a comunidades mapuche durante el proceso de reforma agraria en la década de los sesenta y setenta, y que luego fueron restituidas a sus antiguos propietarios, o adjudicadas por el Estado a la industria forestal. Otras de estas propiedades se han establecido sobre tierras de ocupación tradicional mapuche, que nunca les fueron reconocidas legalmente, hoy reivindicadas por las comunidades mapuche¹²³.

Al conflicto propietario se unen los conflictos ambientales generados por las empresas forestales. Las plantaciones han rodeado las comunidades mapuche, impactando no solo su paisaje, sino también su flora y fauna y la calidad de las tierras, afectando, además, los cursos del agua, la ma-

¹²² Gobierno de Chile. Informes Periódicos 19°, 20° y 20° de la Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de conformidad al artículo 9 de la Convención, Chile, septiembre de 2012. p. 53

¹²³ Ver Yáñez y Sánchez, *op. cit.*, 2013.

yoría de los cuales se han secado. El desecamiento de fuentes de agua como consecuencia de los monocultivos de pino radiata y eucalipto, especies que requieren grandes volúmenes de agua para su crecimiento y dañan los suelos, son constatados en un informe del Banco Mundial relativo a la situación de los recursos hídricos en Chile. Así el Banco Mundial sostiene:

“Existen numerosos procesos industriales ligados a este sector de la economía que pueden afectar la calidad de las aguas, tales como la pérdida de la capacidad de mejoramiento natural de las aguas, al reemplazar la vegetación nativa por plantaciones exóticas en la ribera de los ríos; drenaje de los suelos para aumentar la cobertura forestal (Ley de fomento N° 18.450); aumento del transporte de sedimentos durante la cosecha; acidificación de los suelos con la consecuente liberación de nutrientes y metales; y aplicación de compuestos fitosanitarios y para combatir incendios forestales”¹²⁴.

Otro fenómeno que ha generado la actividad forestal en esta parte del país ha sido el de la concentración de la propiedad. Si bien las principales empresas forestales alcanzan a una quincena¹²⁵, dos empresas, Forestal Arauco y Forestal Mininco (CMPC), de capitales mayoritariamente chilenos, pero con conexiones con empresas y mercados internacionales, concentran gran parte de la propiedad y plantaciones forestales. La primera posee 1.116.788 hectáreas, de las cuales 766.762 se encuentran plantadas con especies de rápido crecimiento¹²⁶. La segunda, posee aproximadamente 733.923 hectáreas, de las cuales 499.545 hectáreas corresponden a plantaciones de rápido crecimiento¹²⁷. Las mismas dos empresas, junto a forestal MASISA, perciben 76,9% de las ganancias de las exportaciones del sector forestal chileno para el año 2010, siguiendo una tendencia que se ha mantenido constante desde sus inicios¹²⁸.

¹²⁴ Banco Mundial, *Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*, 2011. P. 15, disponible en http://www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20gestion%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile_Banco%20Mundial.pdf

¹²⁵ Empresas Arauco: www.arauco.cl; Forestal Diguillin: www.diguillin.com; Forestal Mininco: www.mininco.cl (CMPC); Bosques Cautín: www.bosquescautin.cl; Masisa: www.masisa.com; Forestal del Sur: www.forestal-delsur.cl; Grupo Voipir: www.voipir.cl; Forestal Los Robles: www.forestallosrobles.cl; Grupo CERCOM (Forestal COMACO): www.mcondor.cl; Forestal Diguillin: www.diguillin.cl; PROCER: www.procer.cl; Madeex: www.madeex.cl; Forestal Tornagaleones: www.forestaltornagaleones.cl; Ignisterra: www.ignisterra.cl; Forestal Quilpolemu: www.rioitata.cl

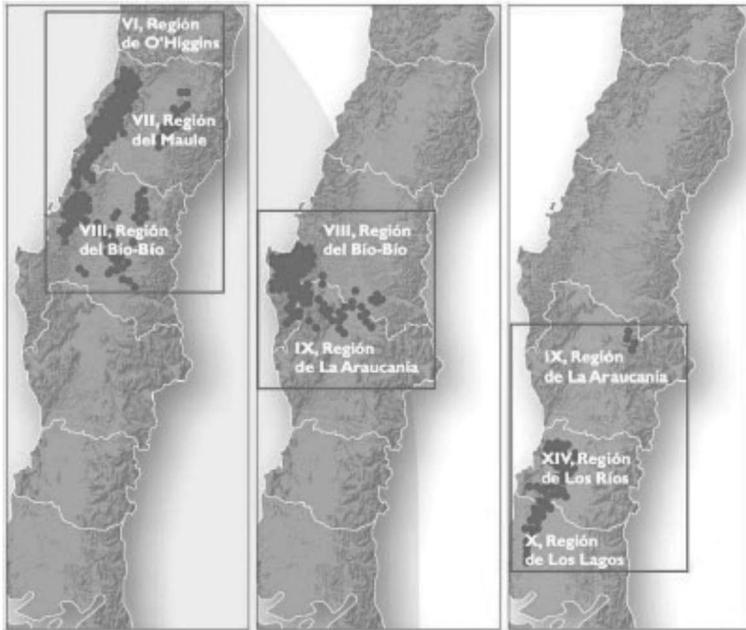
¹²⁶ Woodmark Soil Association- FSC, Resumen público de la evaluación del manejo forestal según estándar FSC (STDPL-201205/311209) Forestal Arauco S.A., Marzo de 2013, en http://www.arauco.cl/_file/file_7704_15272-ppt-resultados-auditoria-informe-publico-woodmark.pdf

¹²⁷ CMPC, ver <http://www.cmpccelulosa.cl/CMPCCELULOSA/interior.aspx?cid=126&>

¹²⁸ INFOR 2011, *op. cit.*

Mapa 2

**Tierras de propiedad de Forestal Arauco, regiones del Maule (VII) a Los Lagos (X), Chile.
(En negro. Incluyen propiedades de sus empresas Forestal CELCO, Bosques Arauco y Forestal Valdivia)**



Fuente: Woodmark Soil Association- FSC, Resumen público de la evaluación del manejo forestal según estándar FSC (STDPL-201205/311209) Forestal Arauco S.A., marzo de 2013, en http://www.arauco.cl/_file/file_7704_15272-ppt-resultados-auditoria-informe-publico-woodmark.pdf

Las ganancias generadas por la actividad de estas empresas forestales es cuantiosa. Así, durante el año 2014 (enero-noviembre) las exportaciones de productos forestales alcanzaron a 5.496,8 millones de dólares, lo que equivale a un aumento de 3,7% respecto del monto registrado el año 2013, en igual periodo¹²⁹. Según la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), entidad gremial que agrupa a los principales actores del sector forestal, se espera para el 2015 que las exportaciones forestales alcancen los 6.000 millones de dólares¹³⁰.

Lejos de compartir estos beneficios con las comunidades que habitan el territorio en el que se desarrolla la actividad forestal, estadísticas oficiales dan cuenta de impactos socioeconómicos y culturales adversos que esta ha generado. Las regiones de mayor superficie de plantaciones fo-

¹²⁹ Boletín de Exportaciones Forestales Chilenas: <http://wef.infor.cl/publicaciones/exportaciones/2014/11/Exportaciones201411.pdf>

¹³⁰ <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/12/979181/Exportaciones-forestales-alcanzarian-unos-US6000-millones-en-2015>

restales son aquellas que concentran los mayores niveles de pobreza en el país según la Encuesta CASEN 2013¹³¹. De acuerdo a esta encuesta, la Región de La Araucanía es la región que concentra el mayor porcentaje de población en situación de pobreza según ingresos, con un 27,9%. La siguen la Región de Los Ríos con un índice de un 23,1%, luego la región del Biobío con un 22,3% y finalmente la Región de Los Lagos con un porcentaje de personas en situación de pobreza según ingresos de un 17,6%. Situación similar ocurre con el porcentaje de personas en extrema pobreza, según nivel de ingresos. La Región de La Araucanía sigue encabezando los índices a nivel nacional, con un 10,6% población en extrema pobreza. La siguen, a nivel nacional, las regiones del Biobío y Los Ríos con un 8% cada una, y finalmente las Región de Los Lagos con un 5,7%. Todas por sobre el promedio nacional que es de un 4,5%¹³².

Desde un enfoque multidimensional, el que mide carencias en dimensiones como salud, trabajo, seguridad social, educación, vivienda, entre otras, los índices de pobreza en estas regiones son aún superiores. Así, la Región de La Araucanía sigue siendo la región con más índice de población en situación de pobreza, con un porcentaje de 28,5%. Las otras regiones que siguen esta tendencia son: la Región del Biobío con 22,4%; la Región de Los Ríos con un 22,9%; y la Región de Los Lagos con un 26,1%, todas por sobre el promedio nacional que es de un 20,4%¹³³.

En las regiones de La Araucanía y el Biobío, las comunas cuya principal actividad productiva es la forestal tienen un *índice de pobreza que alcanza al 26% (162.137 personas), casi el doble del promedio nacional*. En las mismas comunas el ingreso monetario per cápita mensual del hogar promedio el 2009 es de \$108.739¹³⁴. Al 2011 las comunas con mayor tasa de pobreza comunal fueron Ercilla (48,8% de la población), Los Álamos (41,3%), Puerto Saavedra (37,3%), Los Sauces (31,5%), Collipulli (31,5%), Lumaco (31,0%) y Cholchol (30,3%), las cuales concentran las mayores superficies de plantaciones forestales en La Araucanía¹³⁵.

Por otra parte la industria forestal no constituye una alternativa de absorción de empleo en la región, según constatan estudios realizados por un equipo multidisciplinario a petición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De acuerdo a este estudio, las plantaciones no generan empleo en forma permanente y estable, debido a la baja capacidad de absorción de mano de obra por unidad de superficie, la que alcanza un promedio de 13.7 a 13.8 días de trabajo/ha/año en la primera rotación cuando se trata de pino radiata y es aún menor en el caso del eucalipto¹³⁶. A ello

¹³¹ Ministerio de Desarrollo Social, *Resultados Encuesta CASEN 2013*, disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/>

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ RIMISP 2010. Frene, Cristián y Mariela Núñez, "Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile", en *Bosque Nativo* 47: 25-35, 2010, ver: http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista_Bosque_Nativo/RBN_47_art_op2web.pdf

¹³⁵ Ministerio de Desarrollo Social, "Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011", 2013, disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/pobreza-comunal-2009y2011.pdf>

¹³⁶ Unda, Alfredo y Alejandro Stuardo, *Expansión Forestal en la Novena Región y Desarrollo Sustentable*, Documento de Trabajo N° 29, Organización Internacional de Trabajo OIT, 1996. Disponible en http://www.oit.org.pe/WDMs/bib/publ/doctrab/dt_029.pdf

se agrega la estacionalidad de la demanda de mano de obra durante la fase de expansión de las plantaciones. Aclaran que la oferta de empleo es muy variable durante la rotación forestal, observándose que hay períodos de varios años en los que la oferta de empleo es muy baja debido a la naturaleza de las actividades forestales, tanto en el caso del pino radiata como en el eucalipto¹³⁷.

A lo anterior se suma las bajas cifras de empleo, la inestabilidad laboral y las malas condiciones de trabajo. De acuerdo a cifras del año 2013 solo existía en Chile un total de 120.974 personas¹³⁸ que trabajaban para las empresas forestales (empleo directo), lo que representaba un 4% de participación del sector forestal en el empleo nacional. De las regiones que componen el territorio mapuche, en la Región del Biobío las empresas forestales generan 53.153 empleos (43,9%) y en la Región de La Araucanía 14.199 (11,7%)¹³⁹.

Una característica del sector es la inestabilidad laboral existente. Entre el 25 y 30% de los trabajadores forestales tiene contrato permanente. Según un estudio del Programa de Economía del Trabajo en la Región del Biobío, los niveles de ingreso de los trabajadores forestales muestran que el 82% se encuentran bajo la línea de la pobreza¹⁴⁰.

A ello se suman los problemas de criminalización de la protesta social indígenas a la que nos refiriéramos anteriormente, gran parte de los cuales han estado asociados a hechos de protesta social en contra de la presencia de empresas forestales en tierras de ocupación tradicional y/o legal mapuche.

4. El marco normativo aplicable

Son numerosas las leyes que se aplican a la propiedad de la tierra. El marco normativo interno está determinado por la Constitución Política de la República (CPR) de 1980, que, como se señalara, data de la dictadura militar. Dicha CPR asegura a todas las personas en su artículo 19 N° 24 “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales”. Agrega que “solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y de las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social” y que “nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”. Dispone que “el expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.”

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Ver: <http://www.corma.cl/perfil-del-sector/aportes-a-la-economia/empleo>

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ “Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile” por Cristián Fréne Conget y Mariela Núñez Ávila, en REVISTA Bosque Nativo 47: 25 - 35, 2010, ver: http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista_Bosque_Nativo/RBN_47_art_op2web.pdf

De acuerdo al mismo artículo, este derecho de propiedad se hace extensivo a las concesiones de exploración o explotación que el Estado otorgue sobre los minerales de su propiedad. Igualmente, este artículo constitucional dispone que los derechos de los particulares sobre la aguas constituidos conforme a la ley otorgarán a sus titulares propiedad sobre ellos. La privación, perturbación o amenaza del derecho de propiedad así establecido, está protegida por un recurso judicial (recurso de protección) establecido en la misma Constitución (artículo 20).

De esta manera, la propiedad pasa a constituirse en un derecho fundamental en el marco institucional, superior al resto de aquellos establecidos en ellas, alcanzando no solo a muebles e inmuebles, en especial la tierra, oponible a cualquier amenaza o perturbación, sino también a los recursos naturales hasta antes de esta CPR eran de propiedad del Estado. Este derecho será pieza clave en el proceso de privatizaciones promovido por la dictadura militar, proceso que, como se señalara, permitió la concentración de la propiedad de la tierra en el centro sur del país, en manos de unas pocas empresas forestales.

De importancia para los efectos de comprender el conflicto generado en la terratenencia en La Araucanía y regiones aledañas son también las leyes que rigen la actividad forestal y aquellas aplicables a la propiedad sobre las tierras indígenas. A continuación analizaremos sus principales contenidos.

4.1. Legislación forestal

Una legislación ya referida sobre la que cabe profundizar aquí es la legislación forestal. Dicha legislación se encuentra dispersa en diversos textos legales, que regulan tanto las actividades productivas vinculadas al bosque y su protección, como al desarrollo de la industria forestal derivada de la plantación de especies exóticas, fundamentalmente (pino y eucalipto) bajo la forma de monocultivo. La propiedad de los bosques corresponde al dueño del predio superficial y, de acuerdo a lo dispuesto por el Código Civil, adquieren el carácter de inmuebles por adherencia. Si bien los bosques están adheridos al suelo que los nutre y permite su crecimiento, estos pueden ser explotados directamente por su dueño o enajenados. La enajenación de los bosques para fines de explotación por un tercero distinto del dueño recibe el nombre de “compraventa del suelo forestal”. La ley chilena no regula este tipo de compraventa, la que se ejecuta en virtud del derecho de libre disposición del dueño sobre los frutos y productos de la cosa de su propiedad, en este caso la tierra que aloja el bosque. Ello significa que el bosque, o más bien dicho los árboles, son concebidos como cualquier otro bien para efectos de su libre circulación en el mercado. Sin embargo, su explotación y conservación está sujeta a regulaciones.

El Decreto Ley (DL) N° 701, promulgado en 1974, a inicio de la dictadura de Pinochet, establece normas de fomento a las plantaciones forestales, otorgando incentivos para la forestación y recuperación de suelos degradados. Como fuera señalado en el contexto de este estudio, este DL establece una bonificación fiscal a la forestación de predios equivalente al 75% de los costos netos de la plantación, con cargo a su restitución al fisco una vez que se produzca la venta o explotación del bosque que dio origen a la bonificación. En materia de protección de bosques nativos exige la

aprobación previa de un plan de manejo para su intervención y, en general, en aquellos terrenos que califica de aptitud preferentemente forestal. Impone la reforestación como medida de mitigación de impactos, limita la sustitución del bosque nativo y establece sanciones para el caso de incumplimiento de estas normas de protección. El DL 701 fue modificado por la Ley N° 19.561 en 1998 y, posteriormente, por la Ley 20.326 de 29 de enero de 2009, las que extendieron el sistema de bonificación para las plantaciones y para la recuperación de suelos degradados inicialmente establecida en beneficio de la industria forestal, a los pequeños y medianos propietarios. Estas leyes, como se señalara, permitieron a la industria forestal seguir beneficiándose de un porcentaje no menor de los subsidios estatales. Dicha legislación también estableció incentivos tributarios para los terrenos que dispongan de plantaciones bonificadas, bosques nativos y bosques de protección.

Cabe señalar que de acuerdo a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificaciones posteriores y a su reglamentación¹⁴¹, solo se someten al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) los proyectos de desarrollo forestal definidos como de dimensiones industriales, esto es, aquellos de una superficie superior a las 500 hectáreas. Ello determina que la mayoría de los proyectos de desarrollo forestal no entren en esta categoría, ya que se estructuran sobre la compra de las plantaciones de pequeños propietarios, y por lo mismo no son sometidos a EIA.

4.2. La Ley N° 19.253 sobre Protección, fomento y desarrollo de los indígenas

Como se señalara, en 1993 se aprobó la Ley N° 19.253 sobre Protección, fomento y desarrollo de los indígenas. Esta ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como órgano coordinador de la política indígena, y reconoce a los indígenas derechos sobre sus tierras y culturas. La misma, sin embargo, no reconoce a los pueblos indígenas su calidad de tales, sino solo de "etnias", ni sus instituciones u organizaciones tradicionales. Dicha ley, a su vez, establece el deber del Estado de proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (artículo 1).

En ella se identifican como tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión y que provienen de títulos emanados del Estado, como las que a futuro les sean reconocidas por los tribunales o reciban a título gratuito del Estado. La ley también identificó como tales las tierras que históricamente (ancestrales) han ocupado y poseen personas o comunidades indígenas, caso en que se requiere además que estas sean inscritas en el Registro de Tierras de la CONADI (artículo 12). Como se señalara, en la actualidad la gran mayoría de las tierras indígenas, en especial aquellas de propiedad del pueblo mapuche, son de propiedad individual en virtud de procesos de parcelación individual impuesta a la propiedad comunitaria por el Estado durante el siglo XX.

La ley establece, además, que las tierras indígenas, de propiedad individual o colectiva, están exentas de contribuciones, y no podrán ser enajenadas, embargadas o gravadas, salvo entre indígenas de

¹⁴¹ La Ley N° 19.300 de 1994 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA), modificada por la Ley N° 20.417 de 2010, y regulada por Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (DS 40 del Ministerio del Medio Ambiente de 2012) constituyen el marco normativo para la evaluación ambiental de los proyectos de inversión en Chile.

una misma etnia (artículo 13). La misma ley crea, como mecanismo para su ampliación, un Fondo de Tierras y Aguas. Este Fondo otorga subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente (artículo 20 a); para financiar la solución de conflictos de tierras que recaigan sobre tierras indígenas (artículo 20 b)¹⁴²; y para financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua (artículo 20 c). La ley también establece que el Fondo estará constituido por tierras de propiedad del Estado, las que pueden ser transferidas a CONADI para su entrega a indígenas (artículo 21).

La Ley 19.253 no reconoció a los pueblos indígenas derechos sobre el territorio. Ello, a excepción de considerar la creación de las áreas de desarrollo indígena (artículo 26 y 27) que constituyen áreas históricas o ecológicas de focalización de la acción del Estado, en que los indígenas y sus comunidades tienen derecho a la participación en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en su interior, correspondiendo a los órganos del Estado que las administran determinar la forma y alcance de esta participación y los derechos de uso de los indígenas (artículo 35). La ley tampoco considera, salvo en el caso de las aguas¹⁴³, procedimientos para hacer posible la restitución y/o el control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios.

4.3. El Convenio 169 de la OIT, su estatus jurídico y aplicación

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008, entrando en vigencia plena un año después. El Convenio reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos políticos, entre ellos, derechos de participación en el Estado (consulta frente a medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente (art. 6.1 y 2)), participación en la misma medida que otros sectores de la población en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos (art. 6.1.b), y en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7.1), así como del derecho a la autonomía (derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural (art. 7.1)), a sus costumbres y derechos consuetudinarios (art. 8.1), y a conservar sus costumbres e instituciones propias (art. 8.2).

En materia de derechos territoriales el Convenio 169 reconoce a estos pueblos derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1). Junto con ello, introduce el concepto de territorios indígenas, concepto que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos "ocupan o utilizan de alguna manera" (art. 13.2), reconociendo a estos pueblos sobre ellos derechos a los recursos naturales, incluyendo su participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (art. 15.1), así como a la consulta, la indemnización por daño y la

¹⁴² Mecanismo para posibilitar la adquisición de predios en conflicto derivados de tierras anteriormente reconocidas a indígenas por el Estado.

¹⁴³ Las normas sobre aguas, sin embargo, se refieren en particular a los pueblos andinos del norte del país, y por lo mismo han tenido mayor aplicación en su beneficio que en el caso del pueblo mapuche.

participación en los beneficios tratándose de medidas de exploración o explotación de los recursos minerales o del subsuelo u otros recursos de propiedad del Estado (art. 15.2), y el derecho a no ser trasladados de sus tierras y territorios sin su consentimiento (art. 16.1).

Los derechos establecidos en el Convenio 169 en este sentido se vieron reafirmados con la aprobación el 2007 de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (DNU DPI), instrumento aprobado con el voto favorable de Chile. De particular relevancia en la DNU DPI son el reconocimiento que en ella se hace del derecho de los pueblos indígenas a que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) antes de que los Estados adopten medidas que les afecten, entre ellas el traslado desde sus tierras y territorios (artículo 10), el reconocimiento explícito de los derechos de propiedad ancestral de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales¹⁴⁴, así como del derecho a la restitución de los mismos cuando hayan sido privados de ellos sin su consentimiento previo, libre e informado (artículo 28).

Dicho Convenio, así como la DNU DPI, no han tenido una aplicación significativa en el país a la fecha. En efecto, la política de tierras impulsada por CONADI ha estado orientada a la adquisición a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, vía mercado, de tierras para familias indígenas. Dichas adquisiciones se han focalizado en tierras que cuentan con títulos anteriormente reconocidos por el Estado a los pueblos indígenas, y no en las tierras de ocupación tradicional como lo establece el Convenio. El derecho de consulta, no tenido a la fecha con una regulación acorde con los estándares establecidos en el Convenio.

Ello no obstante tratarse de un tratado internacional de derechos humanos, derechos humanos que, de acuerdo al artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República (CPR), constituyen un límite para la soberanía del Estado, e imponen a los órganos que conforman el mismo el deber de respetarlos, promoverlos y garantizarlos. Cabe señalar, además, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 309 del año 2000 ante requerimiento de inconstitucionalidad del Convenio 169, declaró como autoejecutables las normas de los artículos 6.1. y 7.1. de dicho Convenio relativos al derecho a la consulta y la participación política¹⁴⁵. Desde el prisma de los derechos humanos, todas las normas de derechos humanos del Convenio son autoejecutables precisamente porque configuran límites al ejercicio de la soberanía. Por ello, es que entendemos que la calificación hecha por el Tribunal Constitucional se refiere a que se trata de derechos justiciables, esto es, exigibles directamente ante los tribunales de justicia, sin perjuicio de la conveniencia de dictar reglamentación o legislación complementaria para facilitar su ejercicio.

¹⁴⁴ La Declaración señala al respecto que estos pueblos tienden “a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” (artículo 26.2). En el mismo sentido la Declaración establece la obligación de los Estados de dar a los pueblos indígenas reconocimiento y protección jurídica sobre estas tierras, territorios y recursos, respetando para ello sus costumbres y tradiciones (artículo 26.3).

¹⁴⁵ Tribunal Constitucional. Rol 309-2000, Considerando 7°.

5. La política pública de tierras indígenas y sus implicancias para los mapuche en La Araucanía

La política pública da cuenta de algunos avances en la ampliación de la cabida de las tierras indígenas, incluyendo en el centro sur del país, en el territorio ancestral del pueblo mapuche. En efecto, desde 1994 en adelante, la política pública sectorial referida a los pueblos indígenas ha estado orientada prioritariamente –dada la conflictividad asociada a ella– a la problemática de la tierra. Así, CONADI ha canalizado gran parte de sus exiguos recursos al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el que, como se ha señalado, adquiere predios en el mercado para individuos o comunidades indígenas. Del tal forma, en virtud de subsidios otorgados a comunidades indígenas que carecen de tierras (artículo 20 a), al 2014 se han adquirido por CONADI un total de 21.325,2 hectáreas, la mayor parte de ellas a favor de mapuche¹⁴⁶.

Cuadro 2
Subsidios individuales de tierras asignados a indígenas, art. 20 a Ley 19.253

POSTULANTES ART. 20 A)	TOTAL	ADJUDICADOS	% ADJUDICADOS
Individuales	30.031	968	3,2
Comunidades	619	157	25,4
Total	30.650 postulaciones	1.125	3,7

Fuente: INDH en base a datos de CONADI. En INDH Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo: Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile, Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf>

En virtud de compras de tierras realizadas por CONADI para comunidades indígenas derivadas de la pérdida de tierras antes reconocidas por el Estado a estas (artículo 20 b), se habían adquirido a la misma fecha para indígenas un total de 147.733 hectáreas, 146.585,9 de las cuales han sido adquiridas para comunidades mapuche¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2014*, INDH; Santiago, 2014.

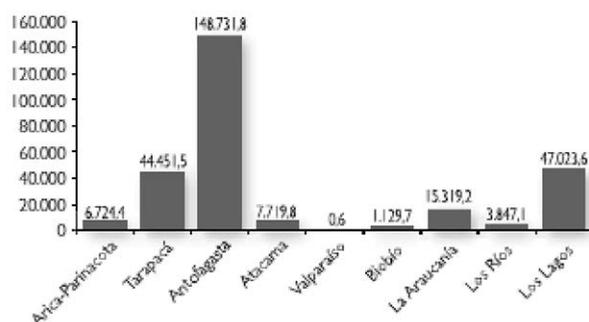
¹⁴⁷ *Ibid.*

Cuadro 3
Asignaciones de tierras a los pueblos indígenas en aplicación del art. 20 b Ley 19.253

PUEBLO INDÍGENA	SUPERFICIE (HA)	PORCENTAJE DE SUPERFICIE (%)	MONTO (MM\$)	PORCENTAJE DE MONTO (%)
Atacameño	38,0	0,03	320,0	0,15
Aymara	86,4	0,06	20,7	0,01
Colla	711,7	0,48	190,0	0,09
Kawaskar	310,5	0,21	22,6	0,01
Mapuche	146.585,9	99,22	217.375,2	99,74
Rapa Nui	1,0	0,001	7,0	0,003
TOTAL	147.733,5	100	217.935,6	100

Fuente: INDH en base a datos de CONADI. En INDH Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo: Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile, Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf>

Finalmente, en virtud de la política de transferencia gratuita de inmuebles fiscales se transfirió a indígenas un total de 274.948 ha, la mayor parte de ellas a los pueblos andinos en el norte, en tanto que al pueblo mapuche (regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos) solo le fueron transferidas por este mecanismo tierras que no alcanzan a las 70 mil ha¹⁴⁸

Cuadro 4
Transferencia de inmuebles fiscales (ha) a indígenas por región, periodo 1995-2012.


Fuente: INDH en base a datos de CONAI. En INDH Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo: Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile, Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf>

¹⁴⁸ *Ibid.* Esta situación está determinada por el hecho de que, a diferencia de las regiones del norte del país (en particular en las regiones de Tarapacá y Antofagasta) en que habitan los pueblos andinos donde el Estado conserva una cantidad importante de tierras que considera como "fiscales", en el sur del país, donde habita el pueblo mapuche, la existencia de propiedad fiscal es mínima, y se limita a parques y reservas nacionales.

Como consecuencia de ello, el total de tierras inscritas en el Registro de Tierras a nombre de indígenas, tanto individuales como comunitarias, suman 1.161.074,37 ha, de las cuales 863.619,41 ha corresponden al pueblo mapuche¹⁴⁹.

Cuadro 5
Tierras inscritas en el Registro Público de Tierras Indígenas (Has)

Registro	Superficie (Ha)
Registro sur (Punta Arenas)	815,42
Registro centro-sur (Temuco)	863.619,41
Registro Norte (Arica)	296.639,54
TOTAL	1.161.074,37

Fuente: Gobierno de Chile. Informes Periódicos 19°, 20° y 20° de la Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de conformidad al artículo 9 de la Convención, Chile, septiembre de 2012, p. 53

Los problemas de la política pública en la materia en este período no han sido menores. Dado que ella ha operado vía mercado, su efectividad ha dependido de los recursos financieros –generalmente insuficientes– destinados a ella. Al respecto cabe señalar que los cerca de US\$ 20 millones anuales destinados a este Fondo equivalen a aproximadamente el 0,31% del presupuesto anual (2007)¹⁵⁰, lo que contrasta, por ejemplo, con el presupuesto asignado por el Estado al Ministerio de Defensa ese mismo año, el que ascendió al 8,49% del presupuesto nacional. Ello contraviene el artículo 2 del Convenio 169, cuando dispone que los gobiernos deberán desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de estos pueblos¹⁵¹.

Por otro lado, el valor pagado por las tierras adquiridas para indígenas por el Estado, subió de manera sustancial en el período antes identificado (1994-2009), estimándose que en las zonas de conflicto que involucran al pueblo mapuche este incremento alcanzó a 826% (Libertad y Desarrollo, 2010). Al optar por las compras de tierras en el mercado, el Estado ha desestimado aplicar el mecanismo de la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional considerado en la Constitución Política de la República (artículo 19 N° 24), que fuera reclamado por los pueblos indí-

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ No existe consenso sobre la cantidad total de tierras demandadas por los mapuche. Un reciente estudio encargado por el Estado al Centro Eula-Chile de la Universidad de Concepción determina que para tres de las cuatro regiones en que habita ancestralmente este pueblo las demandas basadas en las modalidades de la Ley 19.253 (Art. 20 a y b) alcanzan a 165 mil hectáreas. Véase Universidad de Concepción - Centro EULA-Chile (2010), *Proyecto Actualización Catastro Demanda y Oferta de tierras, aguas y Riego para indígenas Etapa I (Resumen Ejecutivo)*, inédito. Esta estimación solo toma en cuenta las tierras reconocidas a los mapuche por el Estado, las que, como se señalara, alcanzaron a medio millón de hectáreas de un territorio total de 10 millones de hectáreas. Las demandas sobre este territorio mayor encuentran fundamento, además de en la propiedad ancestral, en su reconocimiento a los mapuche por la Corona española entre los siglos XVI y XVIII a través de parlamentos, cuyo valor como tratados es reivindicado por los mapuche y ha sido reconocido por diversas instancias nacionales e internacionales.

genas y propuesto por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato el 2003. CONADI, en cambio ha pagado altos valores especulativos a los propietarios legales de tierras en conflicto, muchas veces usurpadas a las propias comunidades. Tal opción del Estado, lejos de favorecer a los pueblos indígenas, termina por subsidiar con recursos públicos a los usurpadores de las tierras que el Estado previamente reconoció a los indígenas.

Este mecanismo ha sido el utilizado por el Estado para adquirir tierras en propiedad de empresas forestales. Un caso emblemático es, por ejemplo, el de las tierras adquiridas el 2011 por CONADI a Forestal Mininco (CMPC) por el predio Santa Rosa de Colpi en favor de las comunidades de Antonio Ñiripil y Didaico, en la comuna de Traiguén en la Región de La Araucanía, tierras que formaban parte de los Títulos de Merced de dichas comunidades y cuya propiedad legal hoy detentaba esta empresa forestal. En el caso de la comunidad Ñiripil, CONADI compró a Mininco un total de 874,00 hectáreas por un monto de \$ 1.223.600.000, a un promedio de \$ 1.400.000 por hectárea. En el caso de Didaico, CONADI adquirió a la empresa un total de 1.274,34 por un monto \$ 1.784.076.000, al mismo valor promedio que en el primer caso¹⁵². Ello luego de que los *longkos* de esas comunidades, Pascual Pichún y Aniceto Norin, debieran cumplir larga condena de cárcel por el delito de “amenaza de incendio terrorista”, condena que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó el 2014 revisar por considerarla violatoria de derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Paradójicamente, el Estado utilizó en este mismo período la expropiación en perjuicio de comunidades indígenas para asegurar la materialización de proyectos de inversión de infraestructura que fueron rechazados por los pueblos indígenas, como el proyecto hidroeléctrico Ralco en el Alto Biobío, y el *by-pass* de Temuco en La Araucanía. Este doble estándar en perjuicio de los pueblos indígenas por el Estado claramente vulnera el derecho a la igualdad resguardado en la CPR y la Ley 19.253 de 1993 y sostenido majaderamente por el discurso estatal.

Otros de los problemas de la política de tierras indígenas en este período han incluido la titulación individual de las tierras adquiridas por el FTAI, lesionando con ello las formas de propiedad comunitaria indígena. A ello se suma el traslado de comunidades desde sus tierras de origen a otras nuevas ubicadas en lugares distantes, el que si bien es de carácter voluntario, genera división en las comunidades, afectando la organización e identidad de sus integrantes. Estas verdaderas relocalizaciones a las que ha dado origen la aplicación del FTAI en el caso mapuche alcanzaban al 2007 prácticamente un tercio de las tierras adquiridas¹⁵³. A estos problemas se une la ausencia de programas de apoyo al desarrollo productivo en las tierras adquiridas, transferidas o regularizadas, en particular durante la década de los noventa¹⁵⁴.

¹⁵² CONADI, en [http://www.conadi.gob.cl/documentos_fondotierras/avance2014/Avance%20Art%2020%20b\).pdf](http://www.conadi.gob.cl/documentos_fondotierras/avance2014/Avance%20Art%2020%20b).pdf)

¹⁵³ González, Karinna *et al.*, *Política de Tierras y derechos territoriales de los pueblos indígenas en Chile: El caso de las Comunidades Carimán Sánchez y Gonzalo Marín y Comunidad Manuel Contreras*, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Temuco, 2007, disponible en www.observatorio.cl

¹⁵⁴ A contar de 2000 se impulsa el Programa Orígenes con recursos del BID y el Estado de Chile para apoyar el

Como se señalara, además, las tierras adquiridas para indígenas en base a la Ley 19.253 no aseguran los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales que hay en ellas, los que de acuerdo a la CPR de 1980 y las leyes sectoriales vigentes, han sido en gran medida concedidos a terceros, quienes gozan de derechos de propiedad sobre ellos. Un caso crítico es el de las aguas, las que en base al Código de Aguas (Decreto con Fuerza de Ley N° 1122 de 1981) han sido apropiadas por privados o empresas, los que han constituido derechos de agua para especular en el mercado de este recurso, o bien para hacer aprovechamiento industrial del mismo (industria minera, energía, agroindustria, empresas forestales, empresas acuícolas). El ejemplo más extremo es el sector eléctrico, donde actualmente un empresa (ENDESA-ENEL) concentra la propiedad del 81% de los derechos de agua de carácter no consuntivo utilizados para generación hidroeléctrica a nivel nacional, en gran parte en el centro sur y zona austral del país¹⁵⁵, con importante afectación de derechos de comunidades mapuche.

La apropiación por privados de estos recursos naturales de uso y propiedad ancestral de comunidades mapuche dificulta enormemente su desarrollo económico, como se evidencia en las estadísticas sobre pobreza en la Región de La Araucanía antes analizadas. También afecta de manera crítica su sobrevivencia cultural como pueblo, ya que su cultura está profundamente vinculada a los recursos naturales que se encuentran en su territorio, como el bosque nativo, el agua, como se dio cuenta en el Seminario Taller sobre la DVGTT realizado en Galvarino, al que nos referimos al final de esta sección.

6. El proceso de certificación de las empresas forestales.

Frente a los crecientes cuestionamientos de los que fueron objeto las empresas forestales por las implicancias sociales y ambientales adversas de sus inversiones, y a la necesidad de obtener la certificación necesaria para la exportación de sus productos a los mercados internacionales, las empresas forestales más importante han venido hace más de una década desarrollando diversas iniciativas para acreditar su responsabilidad social y ambiental. Es el caso, por ejemplo, de Forestal Arauco, la que adhirió el 2011 al Pacto Global promovido por ONU, entidad que establece diez principios universales relacionados con los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y anticorrupción, que sus afiliados se obligan a adoptar en sus políticas y operaciones¹⁵⁶.

Las plantaciones de Arauco y CMPC fueron también certificadas hace más de una década por los Estándares de Manejo Forestal sustentable y Cadena de Custodia de Chile (CERTFOR). En el caso de Arauco, esta empresa fue además certificada por la norma ISO 14001.

desarrollo productivo de los pueblos indígenas. Su efectividad para promover la autogestión y autonomía indígena en materia económica, así como a la superación de la pobreza indígena, ha sido cuestionada.

¹⁵⁵ DGA, 1999. Citado por Matus, Nancy, en *Recursos Hídricos en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*, Programa Chile Sustentable, 2004.

¹⁵⁶ <http://www.pactoglobal.cl/>

Más recientemente ambas empresas, al igual que MASISA y las empresas forestales más grandes del país, han gestionado y obtenido la certificación de manejo forestal y cadena de custodia de FSC (Forest Stewardship Council), luego que el acceso de sus productos a los mercados internacionales se viera limitado por la inexistencia de este sello ambiental. El otorgamiento por parte de FSC de su certificación a esta empresa requiere del cumplimiento de estándares ambientales, sociales y de derechos humanos, entre ellos el respeto por los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, incluyendo entre ellos los derechos de propiedad legal y consuetudinarios sobre sus tierras de ocupación tradicional. A la fecha se encuentran certificadas con el sello FSC en las categorías de manejo forestal y cadena de custodia un total de 23 empresas forestales chilenas, con una superficie total de 2.355.427 hectáreas¹⁵⁷.

Cabe señalar que el cumplimiento de estos requisitos por las empresas forestales certificadas ha sido objeto de fuerte cuestionamiento por organizaciones representativas del pueblo mapuche. Dichas organizaciones han argumentado que las plantaciones de estas empresas forestales están lejos de respetar los derechos del pueblo mapuche reconocidos en el Convenio 169, en particular sus derechos propietarios y al medio ambiente¹⁵⁸.

Así, en una reclamación presentada por organizaciones mapuche al FSC el 2012, estas sostenían que las empresas forestales se habían apropiado de tierras mapuche de manera ilegítima a través de compras fraudulentas y de otros mecanismos que después legalizaban. Señalaban, además, que las empresas forestales certificadas, lejos de generar riqueza en las comunidades, las empobrecían, ya que no generaban empleo local ni tributaban en el territorio. También señalaban que las plantaciones a gran escala han generado pérdida del bosque nativo y de la biodiversidad, contaminación, lo cual ha afectado seriamente las aguas. Todo ello, argumentaban, genera la conflictividad existente en la zona. Por ello solicitaron a FSC Internacional un estudio independiente y con participación mapuche de la situación del pueblo mapuche, en relación con la presencia de las empresas forestales y sus procesos de certificación, y que sirva como insumo y guía para los cuerpos certificadores respecto a posibles procesos de certificación en Chile¹⁵⁹. Cabe señalar que haciéndose eco de la preocupación de las organizaciones mapuche FSC Internacional ha encargado recientemente la realización de este estudio a una prestigiosa universidad estadounidense (la Universidad de Texas en Austin) a través de su Instituto de Estudios Latinoamericanos.

¹⁵⁷ FSC Chile, en <https://cl.fsc.org/superficie-y-empresas-certificadas-en-chile.69.htm>

¹⁵⁸ Identidad Nagche *et al.*, Presentación Mapuche ante directorio mundial de FSC sobre conflictos de empresas forestales chilenas y Pueblo Mapuche. Febrero de 2012, disponible en <http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=6224>

¹⁵⁹ *Ibid.*

7. El seminario-taller sobre las DVGT con actores relevantes realizado en el Municipio de Galvarino, Región de La Araucanía, el 14 de mayo de 2015

7.1. Presentación

Dado el contexto político generado a contar de 2014 con la nueva administración de la Presidenta Bachelet y el nombramiento de Francisco Huenchumilla como su Intendente en la Región de La Araucanía, a los que se hiciera referencia en la presentación de esta sección, y a la situación de conflictividad existente en esta región y regiones aledañas entre el pueblo mapuche y las empresas forestales en torno a la propiedad de la tierra, es que se propuso la realización de un seminario-taller para la difusión de las DVGT en esta región. El lugar escogido para estos efectos fue el de la comuna de Galvarino, comuna que además de contar con un alcalde mapuche, tiene una importante población mapuche (59%)¹⁶⁰, de comunidades mapuche (89 en total)¹⁶¹, y una concentración significativa de plantaciones forestales (16.865,0 hectáreas¹⁶² del total comunal de 56.820 hectáreas¹⁶³ están cubiertas con plantaciones forestales).

El seminario-taller, convocado por la FAO, la Intendencia de la Región de La Araucanía y la Municipalidad de Galvarino, y patrocinado por la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, y apoyado técnicamente por el Observatorio Ciudadano, organización no gubernamental de derechos humanos¹⁶⁴, inicialmente previsto para el 2014, se realizó el 14 de mayo de 2015, en la Biblioteca Municipal de Galvarino. Participaron en él un total de 67 personas, entre ellos funcionarios y autoridades de la Municipalidad de Galvarino y municipios que integran la Asociación de Municipios con Alcalde Mapuche, funcionarios de la Intendencia y del Consejo Regional de la Araucanía, de servicios públicos vinculados a la actividad forestal (Corporación Nacional Forestal), a la política indígena (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), a la propiedad de la tierra (Ministerio de Bienes Nacionales), integrantes de comunidades mapuche de la comuna y de la región, representantes de empresas forestales (Forestal Arauco) y de gremios que agrupan a las empresas forestales presentes en la región (Corporación Chilena de la Madera, CORMA)¹⁶⁵. Asimismo, asistieron académicos, organizaciones campesinas e indígenas (ANAMURI integrante de Vía Campesina), de sociedad civil y de derechos humanos.

¹⁶⁰ Ver http://www.galvarinochile.cl/webv2/?page_id=59

¹⁶¹ CONADI, Información obtenida mediante carta N° 669 con respuesta a su solicitud de información mediante la Ley 20.285.

¹⁶² Instituto Forestal (INFOR); Informe Técnico: SUPERFICIE DE PLANTACIONES FORESTALES REGIONES DE COQUIMBO A AYSÉN; E INVENTARIO PLANTACIONES PYMP REGIONES BIOBÍO Y ARAUCANÍA, ACTUALIZACIÓN A DICIEMBRE DE 2008; página 21. Ver en: <http://biblioteca1.infor.cl:81/DataFiles/25574.pdf>

¹⁶³ La superficie comunal, según INE, es de 568,2 km², lo que equivale a 56.820 ha. Ver: División Política administrativa y censal, 2007, en <http://www.inearaucania.cl/archivos%5Cfiles%5Cpdf%5CDivisionPoliticoAdministrativa%5Caraucania.pdf>

¹⁶⁴ www.observatorio.cl

¹⁶⁵ <http://www.corma.cl/inicio>

El seminario-taller tuvo como objetivos centrales dar a conocer los principales contenidos de las DVGT, realizar un diagnóstico participativo de la realidad territorial de la región y de sus comunas y la región a la luz de las mismas DVGT, analizar su potencial utilización para abordar la situación y conflictos de tenencia de la tierra en la región, e identificar posibles elementos para un trabajo conjunto entre los participantes en torno a las DVGT, estas a futuro.

7.2. Apertura y explicación contenidos DVGT

El seminario-taller fue abierto con los saludos y palabras de **Fernando Huaiquil, Alcalde de la Municipalidad de Galvarino**, quien dio la bienvenida y agradeció la presencia de los asistentes, en especial a sus organizadores por elegir a su comuna como sede. Señaló que estos esfuerzos de dialogo permiten asumir los desafíos pendiente con la *mapu* (tierra), y la naturaleza que es parte de ella, la que ha sido muy dañada por el afán que se ha tenido por la acumulación de riqueza, lo que ha resultado en la sobreexplotación de las tierras del pueblo mapuche. Por eso, hizo un llamado para que todos asuman su responsabilidad, incluyendo las autoridades, la sociedad civil, los académicos y las empresas, para determinar cómo debemos relacionarnos con la naturaleza.

Sostuvo que la definición del desarrollo económico de la comuna era forestal, pero que dicha definición que no consideraba el concepto *itrofillmongen* (biodiversidad), la protección del bosque nativo, sino que apuntaba al monocultivo de especies exóticas, generando externalidades, como la perdida de agua. Afirmó que esto es responsabilidad de todos, por no creer en otra forma de desarrollo, más sustentable, que vaya en correcta relación con la gobernanza de la tierra. Ello, a su juicio, requiere de una nueva mentalidad para que se pueda desarrollar una convivencia armónica entre todos y con la naturaleza.

Luego intervino **Eduardo Abdala, en representación del Intendente de la Región de La Araucanía**, quien manifestó la voluntad de la Intendencia regional de colaborar en concretar esta iniciativa proyectada hace varios meses para avanzar en poner a disposición de todos las DVGT. Sostuvo que estas representan un modelo que puede permitir ponernos de acuerdo respecto de cómo visualizamos el territorio, y particularmente cómo visualizamos las oportunidades que el territorio nos entrega, oportunidades que esperamos lleguen a todas las personas que lo habitan. Destacó que frente a los procesos de concentración de la tenencia de la tierra que se viven a nivel global, en nuestro país y particularmente en la Región de La Araucanía, con la especificidad que esta tiene, si no nos ponemos de acuerdo para resolver los conflictos que ya tenemos en esta materia, vamos a estar en serio riesgo. Por ello, concluyó, es que desde el Gobierno Regional se valora el desarrollo de esta primera discusión como una primera fase para la construcción de confianzas entre los diferentes actores.

Luego de estas intervenciones de apertura expuso **Sergio Gómez, Consultor de la FAO**, para explicar el origen, el contexto global y regional que dio lugar a las DVGT, así como sus contenidos fundamentales. Sostuvo que a su juicio las DVGT apuntan a permitir el acceso más equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques; a proteger a las personas de la pérdida arbitraria de derechos de tenencia, por ejemplo, por desalojos forzosos; contribuyen a evitar la discriminación jurídica o

política, consecuencia de las prácticas imperantes; a ayudar a que las personas sean tratadas en igualdad de condiciones frente a la ley; a que las disputas puedan ser solucionadas antes de que desemboquen en conflictos; y a simplificar la administración de tenencia y permitir que sea más accesible y efectiva para todos. De acuerdo a Gómez, para que ello sea posible debe contarse con la participación de entre otros actores, la sociedad civil (comunidades, organizaciones, fundaciones, etc.), el sector privado (empresas, cámaras, asociaciones), los gobiernos (incluyendo las ramas ejecutiva, legislativa y judicial) y la academia (universidades, centros de estudios, etc.). Todo lo anterior, guiado por los principios que orientan diálogo/negociación de los actores que se promueve, entre los cuales identifica la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y justicia, la igualdad de género; el enfoque holístico y sostenible, la consulta y participación, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas, principios que Gómez sostiene hoy no son puramente voluntarios. Concluyó su presentación señalando que para que esta implementación sea efectiva se requiere, además, de un diagnóstico certero, del establecimiento de organizaciones fuertes que puedan canalizar los intereses de los diferentes grupos; instalar capacidad efectiva de participación por parte de los grupos de interés; y contar con mecanismos que permitan una fiscalización/monitoreo sobre el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

7.3. Panel con actores relevantes

Luego se desarrolló un panel con diferentes actores vinculados a los conflictos de tenencia de la tierra en la región, con el objetivo de conocer sus diagnósticos de la problemática, sus propuestas y valoración de las DVGT para enfrentar este desafío.

En dicho panel intervino inicialmente **Alejandro Herrera, antropólogo y académico de la Universidad de La Frontera (UFRO)**, quien señaló que no obstante los cambios experimentados por las universidades en el último tiempo, lo que las ha obligado a velar por su financiamiento y las ha apartado de la responsabilidad que les compete en relación al contexto social en que se encuentran insertas, estas pueden aportar en la discusión sobre la aplicación de las DVGT. Ello por cuanto la universidad tiene una capacidad de tener una perspectiva global comparativa que con frecuencia puede contribuir a hacer un mejor análisis de lo que sucede a nivel local. Sostuvo que las universidades y sus investigadores comparten el diagnóstico sobre la tenencia de la tierra, información que transfieren a sus estudiantes, pero no necesariamente a la comunidad, lo que podría ser un aporte relevante. Otro aporte que se puede realizar en estas materias, según Herrera, es la entrega de una perspectiva interdisciplinaria, lo que mejora el conocimiento de las realidades locales. Por todo esto señala que se debe interpelar a las universidades para que se involucren con su entorno y sus comunidades.

Luego intervino **Pablo Huaiquilao, Werken de las comunidades mapuche de Karilafquen, ingeniero forestal de profesión**, quien señaló que la tenencia de la tierra es un tema sensible y de importancia para el mundo mapuche, ya que para este la tierra es un elemento fundamental de su existencia. Huaiquilao señaló que se debe hacer el ejercicio de ponerse en la mentalidad del pueblo mapuche respecto a su valoración de la tierra, de lo que deriva la situación de conflictividad existente en torno a las demandas de tierras, la que considera uno de los problemas más im-

portantes del país hoy. Señaló que los esfuerzos de solución no han prosperado y no se ve mucha voluntad para solucionarlos, ya que para ello se requiere de un reconocimiento explícito del Estado respecto a lo que ha sucedido y respecto de su responsabilidad en su generación, lo que cree está lejos de ocurrir. Si bien valora gestos como el realizado por el actual Intendente de la Región de La Araucanía en su petición de perdón a las comunidades mapuche, señaló que este no ha tenido mayor efecto ya que las autoridades a nivel central no han estado a la altura para resolver esta problemática. Esto sería un factor que está limitando las vías de solución de la problemática de la tenencia de la tierra en todo el territorio mapuche. Ello se ve agravado por la vinculación entre política y empresa, como se evidencia en las zonas costeras, donde las comunidades mapuche *lafkenche*¹⁶⁶ son víctimas del acaparamiento de recursos marinos por parte de grupos empresariales debido a la aprobación de una ley que no nos tomó en cuenta¹⁶⁷.

Huaiquilao explicó que dos empresas forestales tienen casi dos millones de hectáreas del territorio mapuche; Forestal Arauco tiene 1.200.000 hectáreas y Forestal Mininco 600.000 hectáreas. Se trata de tierras que de alguna forma les fueron asignadas en dictadura militar a un precio ínfimo, y de empresas que además han recibido subsidios estatales en virtud del Decreto Ley 701 de 1974. Por lo mismo, sus inversiones les han salido prácticamente gratis. Agregó que hace algunos años las empresas forestales contrataban guardias privados que ocasionaban grandes conflictos con las comunidades mapuche en diversos territorios, lo que sigue ocurriendo a la fecha. Señaló que las empresas forestales están sujetas a procesos de certificación, como FSC, lo que las ha obligado de alguna forma a abrirse hacia a la comunidad, pero que esos procesos de apertura han sido muy difíciles debido a que las empresas tienen todavía una mirada paternalista respecto a su relación con el mundo mapuche. Para Huaiquilao, los programas de buena vecindad son programas de compra de dirigentes para evitar que los problemas sean visibles ante los auditores de los procesos de certificación. Además, critica los procesos de certificación, señalando que carecen de objetividad, debido a que las empresas forestales son clientes de la empresa auditora.

En relación a las DVGT, señala que los mapuche siempre hemos tenido la voluntad de dialogar, pero que las empresas forestales no quieren hablar de devolución de tierras a las comunidades desposeídas de sus tierras ancestrales. En relación a la tenencia de la tierra, la situación del pueblo mapuche también es responsabilidad, según Pablo Huaiquilao, de otros actores, como son los agricultores y latifundistas de origen extranjero o “colonos”, como son conocidos. Según Huaiquilao, ellos tienen una posición bastante conservadora, de poco diálogo, ya que impulsan campañas comunicacionales, como la campaña “Paz en la Araucanía”¹⁶⁸, sin reconocer la responsabilidad histórica que les corresponde frente a la pérdida territorial mapuche. El contexto político-social que se vive en La Araucanía, además del clima de violencia y represión que sufren comunidades

¹⁶⁶ “Gente del mar” o mapuche que viven en la costa.

¹⁶⁷ Ley General de pesca y acuicultura, cuya modificación conocida como “*Ley Longueira*”, estableció derechos de propiedad sobre recursos pesqueros a favor de empresas privadas, lo que ha sido ampliamente rechazado por comunidades costeras. Ver: <http://www.biobiochile.cl/2015/06/02/pescadores-artesanales-del-bio-bio-recolectan-firmas-para-exigir-derogar-ley-longueira.shtml>

¹⁶⁸ Ver: <http://www.eligevivirenpez.cl/>

mapuche, para Huaiquilao, constituye un gran obstáculo para crear soluciones viables al problema de la tenencia de tierras.

Huaiquilao sostuvo que los mapuche hemos dialogado muchas veces con el Estado y sus autoridades, hemos ido a muchas conversaciones, hemos estado con las empresas, pero el problema está en que las leyes no permiten avanzar y que determinan que hoy el territorio mapuche esté a merced del mercado. Concluyó reafirmando que las DVGT y los procesos de diálogo entre las empresas y las comunidades son iniciativas importantes, pero que un obstáculo grave es que las empresas forestales hoy día no quieren hablar de la propiedad de las tierras. Señala que, debido a la presión social existente, las empresas han generado procesos de venta de tierras, pero que estamos lejos de generar condiciones de igualdad entre quienes hoy ostentan la tierra versus los que nos hemos visto privados de derechos sobre nuestras tierras ancestrales.

Por su parte, **Francisco Reveco, en representación de la Corporación Chilena de la Madera (CORMA)**, agradeció la invitación a este taller y sostuvo que años atrás las empresas forestales no habrían sido invitadas a este tipo de eventos y quizá tampoco hubiesen asistido. Da cuenta que producto de los procesos de certificación internacional las empresas forestales han ido cambiando, han ido estableciendo un diálogo con las comunidades. Relata que años atrás las empresas forestales no entendían el contexto del “vecindario”, y por lo mismo este no había internalizado en sus procesos de desarrollo. Así consideraban que el impacto que producían en su vecindario era menor, y se limitaba al tráfico de sus furgones y camiones que pasaban por ellas y que no veían la realidad completa.

En el último tiempo, sostuvo Reveco, se incorporaron profesionales de las ciencias sociales en los equipos de trabajo de las empresas forestales, lo que muestra un cambio en la perspectiva de abordar la temática social dentro de ellas como una parte importante de las decisiones que adoptan. Admite en relación a las tres partes de la responsabilidad social a que se refirió Sergio Gómez, que incluye un equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental, que lo social fue lo que más costó para las empresas. Señaló, sin embargo, que hoy este ocupa un lugar preponderante en CORMA y en las organizaciones que la componen. Respecto de las certificaciones internacionales a las que se someten las empresas forestales, sostiene que estas han significado un trabajo intenso de 3 a 4 años, procesos en los que el tema social y la relación con el pueblo mapuche fue claramente una temática compleja. Haciendo un reconocimiento de lo que nos tocó vivir, Reveco afirmó que la participación y el diálogo con las comunidades ha sido el gran cambio que hoy se observa en las empresas forestales. Gracias a las certificaciones internacionales, las empresas forestales han asumido el compromiso de conversar y dialogar con las comunidades. A la fecha, las empresas forestales hacen más de 4.000 consultas anuales para sus operaciones, por lo que piensa que no hay otra actividad en Chile que para sus operaciones haga tantas consultas a las comunidades vecinas. Reveco sostuvo, a modo de ejemplo, que en el caso de la empresa donde él trabaja reciben cerca de 3.000 solicitudes de acuerdo de compensaciones por parte de comunidades, de las cuales el 95% son aprobadas, aplicadas y después evaluadas por la comunidad de cómo fueron gestionadas. Reconoce que aún pueden haber fallas, pero afirma que están llegando al 100% de

cumplimiento, y que los acuerdos a los que se llega son parte de una primera etapa respecto del rol de buen vecino que están desarrollando las empresas.

Respecto del tema de la tenencia responsable de la tierra, Reveco señala que de los 2 millones de hectáreas que tienen las empresas forestales más de un 20% de esas tierras son bosque nativo. Sostiene que de acuerdo a lo mismos ambientalistas, más de 400 mil hectáreas están en mejores condiciones que los parques nacionales ya que muchas de ellas han sido protegidas de su explotación por los últimos 30, 40 o 20 años. Indica que antes las empresas cometían el error de cerrar sus puertas a las comunidades por el riesgo de incendios, para evitar robos y esas cosas. Pero hace 5 o 6 años las empresas forestales han abierto sus puertas y hoy día trabajan, por ejemplo, con el Hospital Intercultural de Nueva Imperial y el de Cañete para realizar recolección de especies (plantas) para la medicina mapuche, no solo para que puedan recolectar libremente estas especies, sino para repoblarlas con aquellas especies que son de mayor interés. Por lo tanto, afirma que las empresas que pueden ser cuestionadas por la tenencia de grandes cantidades de hectáreas, están hoy disponibles y trabajando con organizaciones de vecinos, con universidades y otros organismos del Estado, para poder precisar y desarrollar trabajo con las comunidades.

Por otro lado, agregó Reveco, las empresas forestales han vendido miles de hectáreas a la CONADI para pasarlas a las comunidades. Sostuvo que la experiencia que tienen es que, en un alto porcentaje, las tierras que fueron entregadas a las comunidades están hoy en una condición francamente deplorable, sin ordenamientos, sin resguardo ambiental. Ante esta realidad señaló que no basta con traspasar o devolver tierras, sino también ver qué se va hacer con esas tierras, cómo se apoya a las comunidades, trabajando para que estas tengan un desarrollo, ya sea productivo o cultural, sin deteriorarla ni causar estados de erosión. Concluyó reconociendo que hay un enorme trabajo por delante. Para ello considera que hay que asegurar que una nueva distribución de las tierras sea hecha de forma sustentable, de manera que todos los actores queden tranquilos, podamos convivir, cohabitar en este territorio, sin tener que llegar a la violencia, sin tener que llegar a un estado de deterioro las tierras, del que podamos arrepentirnos a futuro.

Luego intervino **Juan Carlos Reinao, Alcalde de la I. Municipalidad de Renaico y representante de la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche**, quien afirmó que la responsabilidad empresarial de las grandes empresas en Chile y en la Región de La Araucanía no está a la altura de lo que plantean las DVGT. Relató que desde su municipio están en plan distinto, ya que cuando les tocó analizar el trabajo que pueden desarrollar con las empresas, se plantearon el logro de una mejor convivencia con estas. Señaló que en su comuna están en diálogo con empresas de energía eólicas, negociando con estas un plan de responsabilidad empresarial, de buena vecindad y de mitigación, estableciendo una serie de parámetros y acciones, lo cual ha permitido contar con un aporte importante desde la empresa hacia el municipio, generando un plan de inversión a 25 años. Otro ejemplo de las negociaciones en perspectiva desde el municipio, de la que dio cuenta, es el caso de la Forestal Mininco, con la cual aún no se han sentado a conversar, pero cuando lo hagan, va a ser una conversación compleja, dado que esa empresa tiene una política que considera

antigua y que hoy no sirve. Sin embargo, considera como su tarea desarrollar esa conversación por el bien de la comuna.

Luego intervino **José Aylwin, abogado y Codirector del Observatorio Ciudadano**, quien sostuvo que las DVGT se basan, en parte importante, en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos de 2011, las cuales establecen la obligación del Estado de dar protección a la población frente a los abusos de derechos humanos cometidos por empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Dichas Directivas establecen además el deber de las empresas de respetar los derechos humanos, y de evitar, a través de procesos de debida diligencia, que sus actividades –directa o indirectamente– afecten adversamente los derechos humanos, y que cuando lo hagan reparen los daños cometidos.

Hace hincapié en que las DVGT establecen que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto, ya que todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por el interés general y el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente. Todo ello de acuerdo con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Sostiene que las DVGT también se refieren a los pueblos indígenas y a otras comunidades que posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan, disponiendo que los Estados deberían reconocer y proteger tales derechos, evitando que sufran desalojos forzosos de tales tierras. Las mismas DVGT sostienen que los Estados deberían llevar a cabo consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto o antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar a los recursos sobre los que las comunidades posean derechos. Tales consultas, agregan las DVGT, deben ser efectivas y significativas, a través de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Aylwin contrasta las DVGT con la situación de la tenencia de la tierra en la Región de La Araucanía y aledañas, refiriéndose en particular a la situación de acumulación de grandes proporciones de tierras en manos de empresas forestales y a sus implicancias para los derechos del pueblo mapuche, en particular sus derechos de propiedad sobre sus tierras de ocupación tradicional. Ello, además de las implicancias sociales y ambientales que ha tenido, ha generado la conflictividad que hoy vive la región, que involucra al Estado, a empresas privadas y a propietarios agrícolas, así como a comunidades mapuche. Por lo mismo, considera que las DVGT son una herramienta de gran importancia que debe ser asumida por los actores involucrados en este conflicto. A su juicio, de existir voluntad en dichos actores, las DVGT permitirían el desarrollo de un diálogo responsable entre todos los actores para revertir la situación de incertidumbre y conflictividad creciente en torno a la tenencia de la tierra que hoy existe en la región.

7.4. Discusión y análisis colectivo de las DVGT y sus implicancias para La Araucanía

Una vez terminada las presentaciones, se procedió al desarrollo de trabajos grupales, para debatir sobre la potencialidades de las DVGT para la Región de La Araucanía. Para eso, los asistentes se

dividieron en cuatro grupos, integrados por diferentes actores, los que dialogaron en torno a tres temas que se les entregó para motivar la discusión. Estos fueron los siguientes:

1. Identifique elementos de un diagnóstico que sea compartido sobre la situación de la tenencia de la tierra y los bosques en la Región de La Araucanía.
2. ¿Qué potencialidades ve en las directrices de la FAO para abordar los problemas más críticos identificados en dicho diagnóstico referidos a la tenencia de la tierra y los bosques en la Región de La Araucanía?
3. ¿Qué disposición cree existe entre los distintos actores presentes en la región para generar un diálogo basado en las directrices de la FAO que sea conducente para abordar los problemas más críticos de tenencia de la tierra y bosques existentes en la región?

Luego de desarrollar el debate al interior de cada grupo, se realizó una plenaria donde se expuso los diferentes análisis desarrollados, dando cuenta de los acuerdos y diferentes puntos de vista en ellos expresados. A continuación se transcriben las principales conclusiones de dichos trabajos de grupos.

Grupo N° 1

Lo primero que señalan es la necesidad de que este tipo de propuestas incorpore miradas distintas a la occidental, como es la de los pueblos indígenas. Las DVGT deberían incorporar elementos de la visión de mundo de los pueblos indígenas, en el caso mapuche el *kvme mogen* (buen vivir) y *itrofillmongen* (biodiversidad), principios que aportan una mirada distinta a la propuesta en las DGTV. Esto, según señalan, porque consideran que la tenencia de la tierra conforme a la cosmovisión mapuche es muy distinta, porque los mapuche son parte de la tierra, y para ellos la tierra la tienen no las personas, ni las forestales ni los latifundistas, sino los *gnen*¹⁶⁹. En este sentido, consideran que las directrices tienen que complementarse con las leyes naturales de los territorios para poder sentir que el instrumento representa también a nosotros los mapuche.

También este grupo señaló que consideran a las DVGT como un postulado de buenas intenciones, pero ven difícil que puedan ser materializadas en la realidad social de hoy del país. Opinan que debido a la existencia de mucha desigualdad en Chile no existen las condiciones ni las garantías para generar diálogos conducentes, que permitan llegar a acuerdos efectivos y satisfactorios para todos. Consideran que ante esto el Estado debiera tener un accionar que permitiera abordar estos temas, en forma prioritaria.

Grupo 2:

Este grupo elaboró respuestas de consenso respecto a cada pregunta. Así, respecto al tema N° 1 señalaron que este debate no puede limitarse solo a la tenencia de la tierra y a los bosques, sino

¹⁶⁹ Espíritus dueños de los elementos de la naturaleza propios de la cultura mapuche.

que debe abarcar un todo acorde a los principios mapuche del *itrofillmongen*, entre otros. Con esos elementos, su diagnóstico es que la concentración de tierras en manos de forestales y colonos, la escasa cantidad de tierra o territorios en manos del pueblo mapuche y las políticas estatales han incidido para que se legitime el modelo forestal. Señalan que las economías que se están promoviendo en el territorio carecen de un desarrollo sostenible en el tiempo.

Respecto a la pregunta N° 2 sobre las potencialidades identificadas en las DVGT, valoran propuestas como la del ordenamiento de las plantaciones de monocultivo, plaguicidas y otras, ya que consideran que las plantaciones forestales están y no las vamos a expulsar de un día para otro. Por ello, consideran que dichas propuestas podrían ser cumplidas mientras se va expulsando las plantaciones al mediano y largo plazo. También, critican el lenguaje utilizado en las DVGT de la FAO, como por ejemplo, cuando esta habla de “bosques plantados”, ya que consideran debería utilizarse para ese caso el concepto de monocultivos, ya que los bosques representan diversidad de árboles y plantas, no así los “bosques plantados” que generan externalidades negativas para la biodiversidad.

Respecto a la pregunta N° 3, en forma unánime señalan que consideran que ven dificultades para llegar a acuerdos, ya que no ven voluntad de las empresas forestales y los colonos de devolver los territorios y las tierras a las comunidades mapuche. Por eso consideran que no existe verdadera disposición a implementar las DVGT para resolver los problemas más críticos respecto de la tenencia de la tierra en la región.

Grupo N° 3

Este grupo señala que abordó las 3 preguntas como un todo, y explicando acuerdos y disensos. Respecto al diagnóstico, señalan que consideran que los problemas de tenencia de la tierra y recursos naturales, como el agua, generan conflictividad y daño en los ecosistemas, empobrecimiento de los suelos con químicos. Constatan además los problemas de tenencia de la tierra de la mujer, esta trabaja en terrenos reducidos, y que el Estado no protege a la mujer campesina. Sostienen que el tema de la mujer se debe desarrollar por las DVGT. Otro consenso respecto de los aspectos negativos de la situación actual de tenencia de la tierra dice relación con los conflictos que se generan entre vecinos. Entre los aspectos positivos, sostienen que hay que fortalecer agrupaciones como las mesas de mujeres rurales, los subsidios de tierras, la recuperación de los ecosistemas y la valorización que existe actualmente de la cosmovisión mapuche. Señalan que como en este grupo no hubo actores empresariales presente, no se pudo confrontar visiones con ellos, por lo que no pudieron comprobar su verdadera disposición a participar en procesos de diálogo sobre la tenencia de la tierra.

También plantearon que el Estado tiene que tener más intervención en el problema de la tenencia de la tierra. Señalan que en otros países se habla de reforma agraria, pero en Chile ya no se habla de ello ni del de acceso a tierras para los jóvenes, los que hoy se están peleando por falta de tierras.

Grupo N° 4:

Finalmente, este último grupo señala que tuvo varios puntos de acuerdo sobre el diagnóstico, constatando la concentración de la propiedad en la región, lo que ha generado, entre otras cosas, un largo proceso de emigración campo-ciudad, siendo las forestales las que han capitalizado este fenómeno. Otros fenómenos que diagnostican es la desigualdades y la generación de pobreza, el de los altos niveles de vulnerabilidad en la tenencia de la tierra por parte de muchos ocupantes, principalmente pequeños parceleros, que se ven obligados a arrendarle a las empresas forestales o a otros inversionistas. Señalan que estos fenómenos están vaciando los campos de campesinos, lo que afecta no solo a la cultura del pueblo mapuche, sino que también cultura campesina. Critican las actuales políticas de compra de tierras, que no se preocupan de construir territorio.

Respecto a la segunda pregunta, este grupo señala que considera que las DVGT constituyen instrumentos útiles y prácticos para abordar los problemas de la tenencia de la tierra. Sin embargo, en relación a la tercera pregunta, visualizan dificultades para su implementación, debido a la disparidad existente entre los actores para llegar a puntos de encuentros. Reconocen voluntad de diálogo desde las comunidades, no así desde el Estado y las empresas, lo que se ve reflejado en el aumento de la concentración de la tenencia de la tierra y recursos naturales. Ello debido a, entre otras cosas, leyes que se han aprobado favoreciendo ese proceso, como ocurrió con la ley de pesca. Por eso, este grupo recomienda adecuar estas DVGT a la realidad de cada territorio e instan a que se adecue la institucionalidad pública a este tipo de desafíos.

7.5. Conclusiones seminario-taller

De las exposiciones y de las intervenciones realizadas por distintos actores en el seminario-taller, y de los resultados de los trabajos de grupo, se concluye que existe una importante valoración de las DVGT de la FAO. A pesar del escepticismo de algunos participantes, en particular de los integrantes de comunidades mapuche, ninguno de los actores rechazó las DVGT ni descartó su uso para iniciar un proceso de diálogo en torno a la problemática que nos convocó. Se recomienda, sin embargo, que las DVGT se adecuen a las realidades de los diversos territorios, en este caso a los territorios del pueblo mapuche, y se complementen con diversas miradas culturales en relación a la tierra, el territorio y los recursos naturales.

También existe un diagnóstico compartido por la mayoría de los participantes en el sentido de que la concentración de la propiedad de la tierra y de otros recursos naturales, como el agua, en la Región de La Araucanía, ha generado conflictos serios que involucran a las empresas forestales, al Estado y a las comunidades mapuche. Dicho fenómeno tiene implicancias que van más allá de la propiedad y posesión de tierra, ya que afectan el vínculo esencial que tienen los mapuche con su territorio, “el ser mapuche” en el caso de La Araucanía. Se subraya además las implicancias adversas que la concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales en la región ha tenido para la soberanía alimentaria.

Se identifican, además, importantes dificultades para generar condiciones reales y efectivas para el diálogo, ya actualmente existirían condiciones asimétricas entre los diferentes actores en conflicto por la situación de terratenencia, principalmente entre las comunidades y las empresas forestales. Aunque los representantes de las empresas forestales no permanecieron hasta la finalización del seminario-taller, por lo que no pudieron reaccionar frente al diagnóstico desarrollado en los trabajos de grupo, contactos sostenidos con ellos con posterioridad al seminario taller dan cuenta de que mantiene interés y disposición a seguir dialogando en torno a la aplicación de las DVGT en la región como un mecanismo para abordar la creciente conflictividad interétnica asociada a la tenencia de la tierra¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Invitación de la FAO a representante CORMA para asistir al seminario regional sobre las DVGT realizado en Santiago con fecha 15 y 16 de junio de 2015.

PARTE TERCERA

Algunas Reflexiones Finales

Esta última parte, que lleva por título "Algunas Reflexiones Finales", presentan un análisis de los principales argumentos que se han desarrollado en las partes precedentes. Se alejan por completo de la pretensión de ser consideradas como "conclusiones", ya que los temas tratados se encuentran en pleno proceso de comprensión y no permite ofrecer algún tipo de resultados ya definitivos. Más bien, se trata de analizar, interpretar, aclarar y relacionar ideas, para entregar una visión de conjunto sobre el estado en que se encuentra la discusión de los temas tratados.

Se tratan tres órdenes de materias. En primer lugar, se caracteriza el contexto en que surgen las Directrices, que explica que el producto resultante no fuera el que tradicionalmente elaboran los organismos internacionales: documentos con normativas explícitas para intervenir sobre determinados problemas, elaboradas por consultores altamente especializados y que son refrendados por las autoridades de estos organismos. El nuevo contexto que se describe, explica una propuesta ampliamente participativa y que el contenido sea de pautas metodológicas. Además, se recapitula en los aspectos centrales de las DV, resaltando sus fortalezas y debilidades. También se reseñan los principales objetivos que se persiguen.

En segundo lugar, se discute el tema de las posibles estrategias de implementación de las DV y se analizan las actividades regionales y nacionales que se han realizado. También, se destacan los recovecos que siguieron los intentos de implementar los programas de implementación de las Directrices Voluntarias que se realizaron en Guatemala, Colombia y Chile.

En tercer lugar, se reflexiona sobre las tareas pendientes para avanzar en la implementación de las Directrices y sobre la urgencia que asume esta tarea en la actualidad.

I. EL CONTEXTO

Sobre el contexto se refiere al conjunto de circunstancias que ocurren alrededor del hecho, objeto del análisis, en este caso sobre la elaboración de las Directrices Voluntarias.

Se trata de identificar los principales elementos que rodean el proceso de elaboración y que inciden en la forma en que estas se formulan.

En esta perspectiva, nos ha parecido necesario comenzar por otorgar realce a la distinción entre los elementos que se sitúan en el contexto que hemos llamado de "contexto real" y aquellos que se ubican en el "contexto formal", todos los cuales ayudan a explicar cuál es el origen de la DV: tanto en su contenido como en la forma que ellas asumen.

Bajo este término se refiere a los hechos y procesos reales y efectivos –para diferenciarlos de los formales– interesa rescatar los factores que explican la realización de una amplia movilización interinstitucional para que el tema de la tenencia de los recursos naturales vuelva a ser prioritario –como lo fue en el pasado– y que reciba el trato en la forma en que se expresó.

1. “Contexto real”

Tres son los elementos que explican la elaboración de las DV:

- a) El procesamiento de acaparamiento de tierras
- b) El nuevo contexto sociopolítico cultural
- c) Otras condiciones

a) El procesamiento de acaparamiento de tierras

Sobre lo primero, desde el punto de vista de la prioridad que alcanza el tema de la tenencia de los recursos naturales, no cabe duda que los procesos observados en los últimos años han sido determinantes.

De partida, hay que establecer que si no existiera el proceso de concentración y extranjerización de la tierra (*landgrab*) y de los recursos naturales que se observa en la actualidad, no se hubieran elaborado las DVG.T.

Como quedó demostrado en un estudio realizado por la FAO/RLC en 17 países de América Latina y el Caribe¹⁷¹, se constata que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se ve en la actualidad, ha aumentado en forma notable con respecto a la realidad que se observaba en la década de los años 60 del siglo pasado, cuando con esos niveles de concentración justificaban la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la región.

Si bien los antecedentes presentados en ese estudio corresponden a la realidad observada hace cinco años, no es menos cierto que las tendencias básicas que se consignan en él, tienen plena vigencia en la actualidad, ya que la dinámica de este proceso es de una fuerza, que se hace necesaria una permanente actualización.

Así, por ejemplo, el proceso de extranjerización de la tierra pasa a tener nuevas modalidades, en la medida que diferentes países adoptan legislaciones que tienden a limitar dicho proceso. El tema del papel que juegan los fondos de inversión en la compra de tierras asumen un rol bastante más importante que el de hace cinco años. El proceso de expansión de las empresas “translatinas” ha tomado un dinamismo creciente, mientras que los “pooles de siembra” argentinos han experimentado fuertes cambios¹⁷².

¹⁷¹ Ver: FAO 2012. Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización, Oficina Regional de la FAO. F. Soto y S. Gómez (editores). Los 17 países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Panamá, Perú, Uruguay y Trinidad y Tobago.

¹⁷² Sobre las últimas modificaciones que han experimentado los “pooles”, ver: Carla Gra y Valeria Hernández (coordinadoras) El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2013, 365 págs., especialmente los trabajos de Hernández, Fossa Riglos y Muzzi

En consecuencia, como se ha señalado, la realidad en que se basan los estudios ha sufrido modificaciones, las tendencias básicas descritas se mantienen en la actualidad.

Para dar cuenta de la situación que enfrenta el proceso de acaparamiento de tierras que se expresa con fuerza desde hace una década, coincidente con el período en que se inicia la crisis de los precios de los alimentos, se entregan antecedentes sobre el tipo de inversionistas que participan en este proceso; y sobre los productos/servicios donde opera esta concentración y extranjerización de la tierra.

Tipos de inversores

En la actualidad, diversos tipos de inversores participan activamente en la compra de grandes extensiones de tierras. Varios de ellos son nuevos y los casos de los inversores de tierras que han sido tradicionales en la región, presentan interesantes novedades.

- **Presencia de “Estados inversionistas”**

El fenómeno de la presencia de los “Estados inversionistas” se encuentra en sus fases iniciales y restringidas solo a los países grandes de la región. Conviene recordar que la definición más ortodoxa considera: *transacciones de extensiones considerables de tierras; participación de un gobierno distinto al del país donde se efectúa la transacción; y destino de la transacción: producción de alimentos de consumo masivo.*

Se encontraron negociaciones en curso en cuatro casos donde intervenían: Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar. En Brasil, se encontraron antecedentes sobre transacciones donde participan también entidades de Arabia Saudita y China, además de una empresa de Corea del Sur.

- **Fondos de inversión**

La alta rentabilidad de algunos cultivos, especialmente los dominado «flexi cultivos» ha llevado a que diversos fondos de inversión inviertan en la compra de tierras en la región. Dentro de los compradores de tierras a gran escala, se encuentran los Fondos de Inversión, con fondos de ahorristas privados, así como Fondos de Inversión Institucionales, como pueden ser Fondos de Pensiones de Profesores (de Estados Unidos y de Canadá) o Fondos de Pensiones más genéricos (de Suecia).

- **Inversionistas de la región**

Una característica interesante de resaltar en el proceso de concentración y de extranjerización, que son más bien propias de América Latina y el Caribe, son varias vías a través de las cuales se observa una «porosidad» en la expansión de la tenencia de la tierra y de otras inversiones dentro de los países de la región, al margen de las fronteras de los países.

Se han identificado tres vías de expansión intrarregional, de acuerdo a los tipos de recursos que son movilizados.

a) Empresas translatinas

Por un lado se encuentran las empresas forestales chilenas, como Forestal Arauco (CELCO), empresa formada por el Estado chileno a fines de los años 60, con más de 40 años de trayectoria y comprada por un empresario como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), uno de los 3 grupos económicos más grandes del país, sociedad anónima de capitales nacionales, y Empresas CMPC fue creada en Chile por una familia tradicional hace 90 años, que aún lo mantiene bajo su control, que tienen tierras e instalaciones industriales en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.

b) Vía combinación de propiedad y arrendamiento de tierras

Se denomina «pool de siembra» en Argentina a un sistema de producción agropecuaria que se caracteriza por el rol fundamental que juega el capital financiero y la organización de un sistema empresarial transitorio que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra en el país de origen y en países vecinos, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos.

Al finalizar la cosecha y realizarse el producto, las ganancias son distribuidas entre el «pool» que realiza la siembra y el propietario de la tierra. Estas empresas, dedicadas a cereales, granos y a veces a la ganadería, que se han expandido arrendando más que a través de la compra de tierra y que a medida que crecieron concentraron su capital, aumentaron las compras en el país y se ampliaron comprando o arrendando tierras en países vecinos.

c) Vía expansión vecinal: Brasil en Paraguay y Bolivia

La tercera vía es la expansión de la actividad empresarial acompañada por la migración de los empresarios a los países vecinos. Esta es la realidad que se observa en los empresarios agrícolas de Brasil, que migran de manera significativa a Paraguay y Bolivia, donde compran extensiones significativas de tierras, manteniendo muchas veces sus conexiones con las instituciones de extensión y financieras de su país de origen.

4. Tradicionales, pero con novedades

Finalmente, siempre existieron sectores que concentraron tierras en la región, los empresarios agrícolas nacionales y las empresas transnacionales. Ellos permanecen, pero bajo nuevas condiciones.

a) Inversionistas nacionales

Como se planteó, han existido desde siempre, pero antes eran básicamente especializados y se les conocía con diferentes denominaciones, tales como: latifundistas, hacendados, burguesía agraria o empresarios agrícolas.

Lo novedoso: los actuales inversionistas nacionales en el campo tienen intereses en una amplia cartera diversificada que incluye las finanzas, el comercio, la industria, los servicios y las inversiones en la agricultura.

b) Empresas transnacionales

Estas siempre han existido en la región y han estado vinculadas a las frutas (DOLE, Chiquita Brand, etc.), a lácteos (NESTLÉ y otras), a actividades forestales (STORE-ENSO), etc. Lo nuevo, es que ahora no son los únicos inversores foráneos ni menos pueden ser considerados como los más importantes. En la actualidad, su presencia es una categoría más dentro de los grandes inversores en la región.

Pasemos ahora a presentar cuáles son los productos/actividades que se concentran.

De acuerdo al uso de la tierra, los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran pueden ser destinadas a:

- **Alimentos de consumo básico.** Los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica desde 2007 por distintas razones, incluyendo el crecimiento de los biocombustibles, los problemas climáticos en años anteriores, la reducción en los inventarios, y un aumento en la demanda de algunos países emergentes.
- **Biocombustible.** Se trata de cultivos que son insumos sustitutivos de energía fósil. Su demanda y precio depende en gran medida de políticas públicas en que ciertos Estados han establecido como obligatoria la inclusión de un porcentaje de estos productos en el combustible.
- **Recursos forestales.** Entre ellos se debe distinguir entre dos tipos de bienes de distinta naturaleza: (1) madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes; y (2) servicios ambientales, con el establecimiento de mercados de derechos de polución, créditos por carbono, que hacen posible la obtención de recursos a cambio de sembrar árboles o a través de mecanismos que hasta el momento son voluntarios, basados en las promesas de no cortar los bosques (mecanismos REDD).
- **Turismo.** El desarrollo de esta actividad ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y otras áreas de interés particular debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna, y/o la posibilidad de participar en actividades de diversión que muestran una alta demanda. La propiedad de la tierra concentrada con fines turísticos, coincide con regiones con clima tropical, con turismo de playa y muchas veces se encuentra en manos de inversionistas extranjeros. Los principales casos se encuentran en Centro América y el Caribe.

- **Recursos mineros y energéticos.** Este no es un fenómeno nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo y que presionan sobre tierras agropecuarias.
- **Frutas, verduras y vinos.** A los productos tradicionales que exportaban países de la región, básicamente tropicales (banano, piña, azúcar), se han agregado rubros que se han denominado como «no tradicionales», que consisten en la producción de rubros que son propios del clima templado y que tienen demanda de contraestación climática en el hemisferio norte.
- **Conservación.** En este punto nos extenderemos como consecuencia de la particularidad del fenómeno. Existen inversiones en tierras con un objetivo declarado de su “conservación”. Cabe puntualizar que junto con registrar la declaración formal y específica que se hace sobre el particular, el objetivo declarado es la conservación de los recursos, ello no se puede asimilar automáticamente a una actividad de filantropía. Habría que indagar en su posible conexión con negocios medioambientales presentes (por ejemplo, mercado de bonos de carbono) y futuros (por ejemplo, el tema de la escasez planetaria de agua dulce).

En resumen, los procesos de concentración y extranjerización de la tierra y la integración de las cadenas de valor tienen un impacto en la seguridad alimentaria y este es un factor que se encuentra en la base de la preocupación en la elaboración de las DVGT.

b) El nuevo contexto sociopolítico cultural

Con respecto al segundo aspecto, que explica el **modo** en que las Directrices son formuladas, necesariamente se debe hacer referencia al cambio de paradigma originado por el **nuevo contexto sociopolítico y cultural que prevalece entre fines del siglo XX y comienzos del XXI**. Dentro de este nuevo contexto hay dos elementos que deben ser destacados y que no siempre son considerados, en la medida, que estas ideas fuerza tienen su origen en países del norte.

La primera, dice relación con el impacto que tiene en el mundo progresista el término de la llamada “Guerra Fría”, que se expresa a través del ocaso de los “socialismos reales” y, en general, la crisis del socialismo, en su versión marxista, sobre el pensamiento socialdemócrata de Europa.

La segunda, tiene que ver con la reciente toma de conciencia de la importancia de la variable medioambiental en la definición de los modelos de desarrollo, que va más allá de las variables tradicionales como la propiedad de los medios de producción o el papel del mercado.

Ambos hechos son coincidentes en el tiempo y se potencian mutuamente, para generar un “nuevo contexto sociopolítico y cultural”. Este hecho es fundamental ya que se pone fin a los paradigmas excluyentes de “suma cero”.

El otro hecho central es la importancia de la toma de conciencia de la situación medioambiental en el planeta es clave en la definición del nuevo paradigma. A su vez, a fines del siglo XX la evidencia del problema existente en torno al cambio climático en el mundo, se formaliza en instituciones como la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que crean el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988, abierto a todos los Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM. Hoy, sabemos que la humanidad está destruyendo, a una velocidad aterradora, los recursos y equilibrios que han permitido su desarrollo y que determinan su futuro. En diciembre de 1997, a través del Acuerdo de Kyoto, los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los gases de efecto invernadero. La importancia creciente de la variable medioambiental, en la creación del nuevo contexto sociopolítico y cultural que prevalece entre fines del siglo XX y comienzos del XXI, afecta a su vez de una manera muy directa el ámbito de la organización de las empresas, así como una profunda reactivación del mundo de la sociedad civil.

La situación que genera la interacción entre ambos fenómenos –fin de la Guerra Fría y toma de conciencia de la crisis ambiental– lleva a una profunda reorientación en las prioridades que pasan a tener las empresas del sector privado en un mundo crecientemente globalizado y en la emergencia de una sociedad civil organizada y empoderada.

En esta nueva situación, la preocupación central es cómo asegurar simultáneamente la posibilidad de legitimar al sector privado en un proceso de desarrollo sustentable desde los puntos de vista económico, social y ambiental con una creciente participación ciudadana en el contexto de una nueva concepción de las políticas públicas. Las consecuencias se expresan en los ámbitos de la economía, la sociedad y el Estado.

1) Economía: cambios en las unidades productivas

Este ámbito considera los cambios que ocurren en el mundo empresarial, básicamente a través de incorporar la dimensión de la sustentabilidad de las unidades productivas y de servicios abarcando tres dimensiones: la económica, la ambiental y la social¹⁷³.

Ello se expresa en la preocupación por formalizar la llamada Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que luego se extiende al conjunto de la sociedad, incluidas las instituciones propias del aparato del Estado, a través de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Estas preocupaciones centrales, que provocaron profundas discusiones conceptuales en los países del norte, llegaron ya digeridas posteriormente a América Latina más tarde y, muchas, mediante versiones relativamente vulgares, donde la RSE se plantea, en la práctica, como un lavado de imagen de las empresas. Esta es la razón que llevó, a que estos temas se les haya otorgado un amplio

¹⁷³ El triple resultado o triple cuenta de resultados es un término relativo a los negocios sustentables, que hace referencia al desempeño de una empresa, expresado en tres dimensiones: económica, ambiental, estado de resultados, las evidencias de desempeño en relación con el triple resultado se manifiestan en los informes de sustentabilidad o responsabilidad social corporativa. Llamado en inglés “Triple Bottom Line”

desarrollo a través de la presentación de los documentos, que sirven de base para las discusiones desarrolladas, principalmente en Europa, y en las que participaron también activamente círculos intelectuales y dirigentes sociales de la mayoría de los países desarrollados.

2) Sociedad: Emergencia de la sociedad civil

Hasta mediados del siglo pasado, la participación ciudadana era relativamente restringida y operaba básicamente a través de los partidos políticos y las organizaciones sindicales y corporativas.

Todas ellas fueron perdiendo importancia, mientras se observa una emergencia –primero en los países del norte, luego en todo el mundo– de nuevas formas de participación ciudadana, más allá de las organizaciones tradicionales, a través de organizaciones de la sociedad civil que incluyen a una diversidad de asociaciones:

- Vecinales, de consumidores, de ambientalistas, etc.
- Demográficas a través de grupos por estructura etaria, de género.
- Todos los cuales ponen especial énfasis en la inclusión universal y no en la segmentación.

Hay una animada discusión conceptual sobre las características que tienen estas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), también denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Sin entrar en la discusión, digamos que son organizaciones que no comparten las características del Estado ni la lógica del mercado. Sin embargo, han adquirido una fuerza tal, que han llegado a marcar una nueva situación, particularmente en los países del norte, donde tienen una capacidad de presión, que ejercen sobre los Estados y sobre las empresas a través de su intervención en los mercados.

El número y la importancia de este tipo de organizaciones han tenido un crecimiento impresionante, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como por la capacidad de presión que logran expresar.

3) Política: modificaciones, concepción Estado y políticas públicas

En este nuevo paradigma se redefine el rol tradicional del Estado tal como se le conoció en el pasado. Para unos, era considerado como un instrumento para imponer los intereses específicos de una clase, para otros, mediador de problemas surgidos en el mercado y proveedor de servicios sociales. En el nuevo paradigma, el Estado juega un rol de articulador entre los principales grupos de interés que se expresan en la sociedad.

Estos dos ideas fuerza que se han mencionado, conducen a una nueva forma de elaborar y aplicar políticas públicas, entendidas como la respuesta que formulan los Estados a las demandas de la sociedad a través de normas, instituciones y diversos tipos de prestaciones. Estas buscan incrementar la cohesión social, los niveles de consensos y profundizar el sentido de pertenencia en las poblaciones que son destinatarias de estas políticas.

En este sentido, las políticas públicas son acuerdos de los Estados y no de los organismos internacionales. Ello no obsta a que los propios Estados se puedan comprometer explícitamente a través de este tipo de organismos, como puede ser el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del año 1948 o del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, del año 1989.

Una visión moderna para la formulación y aplicación de las políticas públicas debe cumplir, al menos, dos condiciones: (i) ser **pertinente** a la realidad que pretender intervenir, y (ii) contar con una **participación** amplia e inclusiva, donde participen los principales grupos de interés que serán afectados por esas políticas.

La **pertinencia**, supone en primer lugar que se debe contar con diagnósticos rigurosos sobre los procesos en los que interesa intervenir. Ello implica reconocer las diferencias sociales, históricas y culturales que tienen los fenómenos.

Sobre este punto, en los temas relativos a la tenencia de los recursos naturales, especialmente la situación que se puede observar en la “tenencia de la tierra”, adquiere un valor singular. Pues, en general, la formulación de políticas normativas supone que se actúa sobre realidades homogéneas.

Así, por ejemplo, cuando se establece la Política de Reforma Agraria en América Latina, durante el siglo pasado, se suponía la existencia de una realidad homogénea, que era la coexistencia del complejo latifundio –minifundio– que, dígame de paso, se suponía que era real, lo que no siempre resultó ser.

En la actualidad la situación que se observa en los países de la región sobre la realidad de la tenencia de la tierra, es extraordinariamente heterogénea. Para ejemplificar, en el caso de un solo país, se puede recurrir al de Brasil que, por sus dimensiones e importancia, es ampliamente conocido. La situación y los problemas que tiene la tenencia de la tierra son muy diferentes en el nordeste, en la Amazonía y en el sur. Por lo tanto, pretender normas generales para estas realidades tan distintas, serían de un nivel de generalidad tal, que se volverían poco operativas.

Además, la eficacia que puedan tener estas políticas, va a estar muy relacionada con la **amplia participación** que tengan en su elaboración los sectores que serán directamente afectados, buscando alcanzar crecientes grados de inclusión de todos los sectores de la sociedad. La concepción de los *stakeholders* o “grupos de interés” debe estar muy presente en la definición e implementación de las políticas públicas.

c) Otras condiciones

Hay otras dos condiciones que explican el surgimiento de las DVG.T.

En primer lugar, hay que destacar que el tema de la tenencia de la tierra haya vuelto a cobrar centralidad dentro de los problemas que se deben abordar. Hasta la década de los años 70, la FAO

privilegió este tema, pero luego fue abandonado. La tenencia de la tierra, aun con el nuevo significado que tiene en la actualidad, pasa a ser un factor central a considerar.

Por otro lado, los cambios que han ocurrido en la dirección superior de la FAO, han viabilizado la aprobación formal de las DVGT. Por un lado, la importancia que le otorga el nuevo Director General al tema de la tenencia de la tierra; por otro lado, el establecimiento de una amplia política de alianzas más allá de los gobiernos como ocurría en el pasado, e incorporar a otros sectores: la sociedad civil, a la empresa privada y al mundo académico, resultaron determinantes en la elaboración y aprobación de este documento.

2. “Contexto formal”

Desde el punto de vista de los procedimientos formales, en primer lugar, hay que resaltar que en este caso se trató de un proceso ampliamente participativo, tanto por el tipo de sectores consultados como por el número expresivo de los miembros que fueron considerados.

En efecto, este amplio proceso de participación le otorga una fuerte *legitimidad de origen* a las DVGT y, como se verá más adelante, necesita con urgencia alcanzar una legitimidad de implementación, pues se estima que la primera tiene una vigencia limitada y que se puede desvanecer, en la medida que el tiempo pasa y las Directrices no son aplicadas.

Más aún, nuestra evaluación considera que la elaboración y aprobación de las DVGT constituyen uno de los logros fundamentales de la actual administración de la FAO, ya que se hace cargo de un problema centralísimo como es el tema de la tenencia responsable de los recursos naturales con una perspectiva:

- Novedosa: ofrece una metodología y no recetas;
- Flexible: toca un conjunto de temas y dimensiones;
- Inclusiva: considera la multiplicidad de actores involucrados; y
- Moderna: enfrenta los problemas reales de tenencia que son propios del siglo XXI.

Esta amplia participación formal de los principales grupos de interés en la elaboración de las Directrices y que hayan sido sancionadas por los principales órganos de gobierno de la FAO, le entrega una legitimidad especial. Este documento no se le puede confundir con algún informe elaborado por reputados consultores, pero que más allá de la calidad de su contenido, carece de la legitimidad que tienen las DVGT.

Las Directrices Voluntarias forman parte de la tradición en el trabajo de la FAO. Ellas establecen principios y normas aceptadas internacionalmente concernientes a las prácticas responsables. Constituyen un marco que los Estados pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades.

Permiten a las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables. La FAO ha elaborado Directrices Voluntarias en una gran variedad de ámbitos, como la gestión de los incendios, los bosques plantados, el derecho a una alimentación adecuada, la pesca responsable y la distribución y la utilización de plaguicidas.

Para entender la legitimidad de las Directrices, es necesario comprender la instancia donde se elaboraron las DVGT y ahí el rol desempeñado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Para ello, se entregan algunos antecedentes sobre su historia, estructura y participantes, como así mismo, se señalan elementos que permiten ponderar el amplio proceso participativo mediante el cual se incorporó el parecer de los sectores sociales y geográficos.

En la actualidad el CSA es un organismo de gobierno de la FAO, en las materias que son propias de la seguridad alimentaria. Para ejecutar sus labores, la FAO lo dota de recursos y de personal para permitir su funcionamiento.

El Comité se creó en 1974 como órgano intergubernamental destinado a servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria y realizar su seguimiento. Durante el 2009 el Comité experimentó un proceso de reforma con vistas a lograr que las opiniones de otras partes interesadas se tuvieran en cuenta en el debate mundial sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. El objetivo último del CSA reformado es constituir la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para que todas las partes interesadas trabajen de forma coordinada con miras a garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. El CSA fue reformado con el fin de hacer frente a las crisis a corto plazo y también para enfrentar cuestiones estructurales a largo plazo. El Comité proporciona informes anuales al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El CSA está formado por miembros, participantes y observadores. Pueden ser miembros del Comité todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como los Estados no miembros de la FAO que sean Estados miembros de las Naciones Unidas. Se alienta a los Estados miembros a participar en los períodos de sesiones del Comité al más alto nivel posible. Los participantes pueden ser representantes de organismos y órganos de las Naciones Unidas, de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y sus redes, de sistemas internacionales de investigación agrícola, de instituciones financieras internacionales y regionales, así como de asociaciones del sector privado o de fundaciones benéficas privadas. El CSA puede invitar a otras organizaciones interesadas relacionadas con su labor a asistir en calidad de observadoras a los períodos de sesiones completos o a las sesiones dedicadas a determinados temas del programa.

La amplia participación

Se entregan antecedentes sobre los procesos de consultas (2009-2010); las negociaciones (2011-2012); la aprobación (2012); y la preparación para su implementación (2013).

- **El proceso de consultas (2009-2010)**

Se realizaron diez reuniones de consulta regionales, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil, organizadas entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010. En esas reuniones se congregaron casi 1.000 personas provenientes de más de 130 países. Los participantes representaban a instituciones de gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y organismos de las Naciones Unidas. Cada una de las reuniones dio lugar a una evaluación descriptiva de los asuntos y acciones que debían formar parte de las Directrices en el contexto de la gobernanza de la tenencia.

Se realizaron cuatro reuniones de consulta con organizaciones de la sociedad civil de Asia; de América Latina; de Europa y de Asia Central y Occidental; y de África. En estas reuniones participaron un total de casi 200 personas de más de 70 países.

Además, se realizó una consulta con el sector privado al que asistieron más de 70 personas de 21 países. Se llevó a cabo en Londres, Reino Unido (25-26 de enero de 2010), y fue organizado y patrocinado por la FAO y el Royal Institute Real Chartered Surveyors (RICS).

- **Proceso de negociaciones (2011-2012)**

En su 36° período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de las Directrices Voluntarias con vistas a su presentación y examen en ocasión del 37° período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, y decidió crear, en el seno de dicho Comité, un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las Directrices Voluntarias.

El «borrador cero» de las Directrices Voluntarias se basó en consultas regionales de la sociedad civil y del sector privado que mostraron la existencia de un amplio y sólido consenso para la elaboración de un instrumento internacional que abordase la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. El borrador cero es coherente con los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tratan de los derechos humanos y de los derechos de tenencia. Las respuestas que se formularon a las materias estudiadas en este borrador servirían para articular el «borrador uno», que sería presentando para su revisión por el grupo de trabajo de composición abierta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

El «borrador cero» de las Directrices fue preparado tras la conclusión del proceso consultivo; y una consulta electrónica sobre las Directrices fue organizada en abril y mayo de 2011.

El primer borrador incorporó las propuestas que habían sido recibidas de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico.

Las negociaciones intergubernamentales fueron lideradas por el CSA a través de un Grupo de Trabajo de composición abierta, y se llevó a cabo durante tres rondas. Los 98 países miembros, así como a la Unión Europea como organización miembro, asistieron a las negociaciones, tanto de África (27 países), Asia (10 países), Europa (28 países), América Latina (17 países), el Cercano Oriente (12 países), América del Norte (2 países) y Sur del Pacífico Occidental (2 países). Como consecuencia de las recientes reformas del CSA, en las negociaciones también se incluyó la participación de los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de agricultores, representantes del sector privado y de instituciones académicas.

La primera ronda comenzó en julio de 2011. El desarrollo de una comprensión común de la terminología también tomó tiempo. Cierta confusión y malentendidos surgieron al principio debido a diferencias de antecedentes y experiencias. Durante la primera ronda, el Pleno abordó la cuestión del alcance y el propósito de las Directrices, y concluyó añadiendo las palabras «en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» al final del título del Anteproyecto. Además, se formaron dos grupos temáticos para revisar y hacer propuestas para las secciones que abordaron la reforma de la tenencia y los mercados e inversiones.

La segunda ronda tuvo lugar una semana antes de la 37ª reunión del CSA con la esperanza de que el trabajo estuviera terminado a tiempo para permitir su aprobación el año 2011. Aunque esto no fuera posible, se avanzó considerablemente y alrededor del 75% del documento había sido logrado para el final de la ronda.

- **Aprobación de las Directrices (2012)**

El 9 de marzo de 2012 se acordó la versión final, luego de consultas a 96 países miembros y organizaciones de la sociedad civil. La aprobación formal por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se realizaría en Roma el 11 de mayo de ese año.

Las Directrices fueron aprobadas el 11 de mayo de 2012, en el 38º período de sesiones (especial) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

II. LO ESENCIAL DE LAS DV

Ahora, pasamos a un análisis de las Directrices, desde el punto de vista de su contenido.

Un primer aspecto que debe ser resaltado es el hecho de que las DVGT **no constituyen un texto normativo** que establezca cómo se debe aplicar su contenido, sino que más bien entrega orientaciones sobre los fines que se deben lograr.

Este reconocimiento ayuda a explicar sus fortalezas y sus debilidades. De cualquier manera, es necesario no perder de vista que el fin primordial de las Directrices es la de servir como instrumento

en la resolución de conflictos sobre la tenencia de los recursos naturales, en general, pero particularmente aquellos referidos a la tenencia de la tierra.

Entre sus fortalezas se pueden mencionar dos. Primero, el texto es meridianamente claro sobre los fines que se espera lograr. A pesar de ciertas ambigüedades –seguramente fruto de las intensas negociaciones a los que estos textos fueron sometidos–, los objetivos que se persiguen se encuentran definidos con toda claridad como lo reflejan los siguientes párrafos.

1. Objetivo general

Estas Directrices tienen por objeto contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques (Prefacio pág. iv).

Mediante estas Directrices Voluntarias se persigue mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra la pesca y los bosques. Su objetivo es producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible. Todos los programas y políticas y la asistencia técnica destinada a mejorar la gobernanza de la tenencia mediante la aplicación de estas Directrices deberían guardar coherencia con las obligaciones existentes de los Estados con arreglo al Derecho internacional, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre los derechos humanos (Postulados preliminares, Objetivos pág. 1).

Objetivos específicos

1. Mejorar la gobernanza de la tenencia proporcionando orientación e información sobre las prácticas internacionalmente aceptadas para los sistemas por conducto de los cuales se regulan los derechos de uso, gestión y control de la tierra, la pesca y los bosques.

2. Contribuir a la mejora y a la elaboración de los marcos de políticas, así como los marcos jurídicos y organizativos a través de los cuales se regulan los derechos de tenencia sobre dichos recursos.

3. Aumentar la transparencia y mejorar el funcionamiento de los sistemas de tenencia.

4. Fortalecer las capacidades y el funcionamiento de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de los pescadores, y de los usuarios de los bosques, los pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos que tienen interés en la go-

bernanza de la tenencia, así como promover la cooperación entre los actores mencionados (Postulados preliminares Objetivos págs. 1 y 2).

En segundo lugar, donde sí se ofrecen orientaciones sobre cómo aplicarlos, en las condiciones que deben orientar los diálogos y las negociaciones, el texto es extremadamente claro, cuando enumera los siguientes principios de aplicación: 1. Dignidad humana; 2. No discriminación; 3. Equidad y justicia; 4. Igualdad de género; 5. Enfoque holístico y sostenible; 6. Consulta y participación; 7. Estado de derecho; 8. Transparencia; 9. Rendición de cuentas; 10. Mejora continua (Asuntos generales, principios de aplicación págs. 4 y 5). Todos ellos, deben estar presentes en los mecanismos que se utilicen para la implementación de las Directrices.

En cuanto a sus debilidades, se pueden mencionar la ausencia de instrumentos específicos y de mecanismos explícitos. Pero ello es consecuencia de la opción que se tuvo a elaborar las Directrices, de plantear ordenaciones metodológicas y no normativas. Sin embargo, hay que reconocer que este hecho ha retardado el proceso de implementación.

Por eso, la tarea de explorar las diversas formas que se puede asumir resulta una tarea urgente. Este texto pretende avanzar en esta dirección.

III. IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES: MÚLTIPLES FORMAS

La implementación de las DVGTT debe entenderse como un proceso continuo que contempla variadas formas, en múltiples unidades de aplicación.

El hecho de subrayar que se trata de un proceso continuo, significa que las Directrices no se aplican una vez y luego el proceso concluye. Por el contrario, cada avance en su aplicación abre nuevas perspectivas y desafíos, ya que permiten identificar nuevas “aplicaciones” y mecanismos que permitan su eficaz fiscalización.

También, se debe utilizar variados instrumentos buscando diversas formas que resulten pertinentes a la diversidad de situaciones que se pueden encontrar. Como ejemplo se pueden señalar los siguientes:

- observatorios, metodología de diagnóstico sobre gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales;
- instrumentos, protocolos de certificación de procesos o productos; y
- mecanismos: mesas de negociación

Por último, la implementación debe considerar múltiples unidades y diversos niveles de aplicación. De nuevo, solo a modo de ejemplo, se pueden señalar:

- temáticas o sectoriales; y

- territoriales: nivel local (municipal), regional (estadual) o nacional (federal).

A continuación se argumenta sobre las posibilidades que tiene la exploración de múltiples formas de aplicación de las DVG. De partida, hay que impulsar la creatividad en la búsqueda de formas, métodos, mecanismos e instrumentos, todos ellos en los diversos niveles de intervención (nacional, regional, local) que se puedan identificar.

No se trata de sugerir un recetario ni la elaboración de una lista exhaustiva. Solo se trata de iniciar un proceso que llame a incorporar otras.

Se trata de presentar ejemplos en que los principales grupos de interés se comprometen a establecer condiciones para que funcionen sistemas de diálogo y de negociación sobre temas relevantes de la tenencia responsable de los recursos naturales, sobre los cuales se enfrentan disputas pendientes o conflictos en diversos grados de desarrollo.

Resulta de la mayor importancia que cuenten con mecanismos operacionales que incluyan las siguientes condiciones:

- Compromisos formales entre los principales involucrados. Sobre el particular, se retoma la idea de asegurar una amplia participación de todos los sectores que serán directamente afectados, buscando alcanzar crecientes grados de inclusión de los sectores de la sociedad;
- Variables consensuadas y susceptibles de ser operacionalizadas, lo que equivale traducir los acuerdos en definiciones que sean fáciles de medir;
- Mecanismos institucionales de implementación, de modo de tener los que señalen los procedimientos para ser puestos en práctica;
- Capacidad de verificación sobre los cumplimiento, de manera tal que se propongan mecanismos que puedan medir el grado en que van alcanzando las metas propuestas; y
- Voluntad de aceptación de las consecuencias sobre los compromisos asumidos por todas las partes.

El cumplimiento del conjunto de todas estas condiciones, resulta necesario para que los mecanismos de implementación de las Directrices puedan ser de utilidad.

Vale la pena insistir que, a nuestro juicio, lo principal en el proceso de implementación de las DVG es fomentar el diálogo y la negociación con todos los *stakeholders* involucrados en los problemas y/o conflictos sobre temas de tenencia.

Cuando se plantea "todos", ello debe involucrar por lo menos los Gobiernos, a los representantes de las comunidades y a los empresarios que son parte de los problemas y/o conflictos sobre temas de tenencia.

En consecuencia, se puede definir, como cualquier persona o entidad que es afectada o sentirá los efectos derivados por las actividades o la marcha de una empresa u otro tipo de organización, además de sus propios accionistas; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, las asociaciones de vecinos afectadas o ligadas, los sindicatos, las organizaciones civiles y en general las comunidades donde se ubican sus instalaciones.

En segundo lugar, la práctica de las empresas que adoptan este enfoque es la incorporación de la ética al mundo de los negocios, lo que quiere decir que hay que desarrollar Gobiernos corporativos que funcionan sobre la base de conductas éticas, y que sus prácticas de gobiernos deben ser transparentes.

En tercer lugar, el funcionamiento de las empresas bajo estas bases debe ser verificable a través de instrumentos y mecanismos que sean socialmente aceptados.

Este conjunto de condiciones son las que permiten dar sustentabilidad a las empresas.

IV. ROLES EN LA IMPLEMENTACIÓN

El principal desafío es advertir que la legitimidad de origen que tienen las DVGT necesita con urgencia alcanzar una legitimidad de implementación, pues como se ha señalado se estima que la primera tiene una vigencia limitada y que se puede desvanecer, en la medida que el tiempo avanza y las Directrices no son aplicadas.

Por ello, resulta urgente incentivar la aplicación de las Directrices frente a los Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito empresarial.

Gobiernos

Para que los Gobiernos puedan tomar iniciativas en la aplicación de las DV, en primer lugar, es fundamental que ellas sean conocidas, enfatizar en sus potencialidades y dar a conocer las experiencias exitosas que existen. En esta tarea la FAO tiene un rol decisivo que jugar.

Cuando se hace referencia a los Gobiernos, en realidad se quiere aludir, no solo a los interlocutores más tradicionales que tiene la FAO, como son los Ministerios de Agricultura y las instituciones especializadas. Se hace referencia tanto a los diversos niveles como a toda la institucionalidad del Estado.

En cuanto a los niveles, no se trata solo de trabajar con una variedad de instituciones a nivel nacional, sino que también hay que considerar los niveles estatales/federales y los niveles locales/municipales.

Estos niveles deberían considerar además a las instituciones legislativas y judiciales. Las instancias legislativas nacionales-federales deben ser complementadas con organismos judiciales en todos los niveles.

En este ámbito hay un largo camino por recorrer.

Organizaciones de la sociedad civil

Sin lugar a dudas, en este sector hay un activo derivado la participación ejemplar de un amplio conjunto de dirigentes en su elaboración, quienes conocen ampliamente el alcance de las Directrices y son militantes de su contenido. Estos se encuentran organizados en la Alianza por la Soberanía Alimentaria de América Latina y el Caribe.

La Alianza, creada en 2013 en Bogotá, representante de 23 redes, movimientos y organizaciones de América Latina y el Caribe y 11 instituciones nacionales, integrantes de organismos continentales y regionales de campesinos y campesinas, de la pesca artesanal, la agricultura familiar, trabajadores y trabajadoras rurales, jóvenes, pueblos originarios, afrodescendientes, movimientos agroecológicos, de derechos humanos y ecologistas. La Alianza emerge de un proceso histórico de una historia de más de 16 años de esfuerzo y con luchas que datan de mediados de los 90. Desde el nacimiento del concepto de soberanía alimentaria que se discute y define por primera vez en la II Conferencia Internacional de la Vía Campesina, realizada en Tlaxcala, México, en abril de 1996, han recorrido un largo camino enriqueciendo este concepto para convertirlo en un legado.

Sin embargo, también hay que reconocer que existen otros grupos de dirigentes campesinos que plantean que ya existe la forma de enfrentar los problemas de tenencia de la tierra: esta es la reforma agraria.

Este sector, que puede ser considerado como “nostálgico”, se resta a los esfuerzos de aplicación de las DVG. Dos hechos deben ser resaltados: por un lado, las Directrices son consideradas *a priori* como un retroceso de sus convicciones de cómo resolver los problemas del campo; por el otro, no conocen el contenido de las Directrices y, menos aún, el potencial que ofrecen.

Aquí hay una tarea pendiente, en el sentido de comprender que, en algunos casos, sus planteamientos sobre la reforma agraria tiene que ver con valores más bien universales, como la dignidad de los campesinos, la superación de la pobreza, etc., que por cierto son compartidos por todos, pero no que se refieren a temas referidos a la tenencia. Aquí, queda pendiente difundir las nuevas características que tiene la concentración de la tierra, donde la reforma agraria, en sentido estricto, carece de vigencia y en cambio las DVG resultan pertinentes.

Sector empresarial

El mundo empresarial no presenta un bloque homogéneo en cuanto a su posición frente a los temas que tratan las DVG. Por cierto que existe un sector más tradicional que es refractario a este tipo de iniciativas.

Hay otro sector empresarial donde los temas de la sustentabilidad de las empresas en el largo plazo y las condiciones que le impone el mercado externo, los hace muy sensibles a este tipo de iniciativas y normalmente este sector se encuentra vinculado al Pacto Global que participa activamente en programas y actividades relacionadas con RSE.

El Pacto Global¹⁷⁴ consiste en un conjunto de diez principios que propusieron las Naciones Unidas a manera de guía para la conducta responsable en los negocios del sector privado. El Pacto incluye principios sobre la protección de los derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción, derivados de los principios, convenciones y declaraciones ya existentes de la ONU respecto de estos temas.

Adicionalmente, estas empresas que se encuentran institucionalmente vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Secretaría General, mediante la Alianza del Pacto Global, puede facilitar acuerdos de colaboración con la FAO.

Finalmente, para poder implementar programas, se debe señalar que el Pacto Global tiene una estructura organizacional con oficinas de representación en todos los países de RLC.

Por lo tanto, las posibilidades de establecer una alianza estratégica entre la FAO y el Pacto Global puede ser una interesante posibilidad de explorar. Más aún, se podría explorar la posibilidad de un convenio de colaboración interagencias para llevar a cabo un programa de implementación de las Directrices.

El papel de la FAO

Como ya se ha señalado, la FAO debe mantener la iniciativa de implementar las Directrices, fundamentalmente impulsando su difusión frente a los principales grupos de interés, donde los Gobiernos deben ser un objetivo muy estratégico.

El principal valor agregado que tiene la FAO es entregar a la discusión de este tipo de materias desde una perspectiva comparada internacional. En términos metodológicos, esta perspectiva permite visualizar con claridad las semejanzas y las diferencias; los grados en que los fenómenos se expresan; en fin, las luces y sombras de la realidad analizada.

En este sentido se podría avanzar en el establecimiento de metas globales, regionales y nacionales en la implementación de las DVG, vinculando su cumplimiento al establecimiento de reconoci-

¹⁷⁴ Ver: Antonio Vives, Pacto Global: ¿esto es todo? Ver: www.cumpetere.com/Documents/Pacto%20Global.pdf

mientos y premios. Estas actividades, acompañadas de la debida difusión, pueden ser un estímulo al avance en la implementación de las Directrices.

La FAO, como institución, tiene la legitimidad y la experiencia necesaria para impulsar este tipo de iniciativas.

Desafíos pendientes

En cuanto a los desafíos pendientes, se debe destacar la identificación de instrumentos específicos que permiten avanzar en la implementación de las DV.

1) Instrumentos y programas de la FAO

En primer lugar, en la búsqueda de posibles formas para avanzar en la implementación de las DV, parece necesario identificar instrumentos y programas de la FAO que se formularon antes de la aprobación de las DVGT y que contienen elementos que, aun cuando cubren aspectos parciales o se encuentren en una forma germinal, resultan pertinentes con aquellos que se desarrollan en las DVGT.

Se trata de programas e instrumentos que contienen aspectos que forman parte de las DVGT y que con una explicitación de algunos elementos adicionales pueden ser eficientes instrumentos para su aplicación.

Se trata de identificar programas que hayan sido elaborados con anterioridad al año 2012, donde se encuentran en forma incipiente algunos principios que se formalizan cuando se aprueban las DVGT.

El documento **“Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal, una guía práctica”**¹⁷⁵ es un buen ejemplo de cómo utilizar mecanismos e instrumentos ya existentes de la FAO para avanzar en la implementación de las DV.

Ofrece, en forma resumida, un conjunto de **86 instrumentos temáticos** que se agrupan en cuatro áreas que se presentan más adelante.

La guía se inspira en las Directrices Voluntarias y reconoce la experiencia acumulada por la FAO en el sector forestal, propone una guía práctica para mejorar la gobernanza de los bosques. La guía está dirigida para quienes se proponen intentar mejorar la gobernanza de la tenencia forestal, a

¹⁷⁵ Mayers, J., Morrison, E., Rolington, L., Studd, K. y Turrall, S. 2013. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia Nº 2, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Londres y Roma. Los planteamientos que se señalan en esta parte se basan en este texto y no pretenden originalidad. Solo se han modificado parcialmente los títulos de las áreas resumidas para dar mayor claridad al texto.

través del diálogo y la negociación entre todos los grupos de interés. Para ello, distingue actuar en las cuatro áreas:

- La necesidad de contar con un diagnóstico certero;
- El requisito de establecer organizaciones fuertes que puedan canalizar los intereses de los diferentes grupos de interés;
- La exigencia de instalar capacidad efectiva de participación por parte de los grupos de interés;
- Contar con mecanismos que permitan una fiscalización/monitoreo sobre el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

2) Certificados

Otro de los mecanismos operacionales para la aplicación de las DVGT son los sistemas de «certificación» que se han desarrollado en el entorno de las preocupaciones de la FAO y que muchas veces se encuentran relacionados con iniciativas de responsabilidad social, empresarial o corporativa, a la que ya se hizo referencia.

Un aspecto central de la propuesta metodológica debe contemplar una sistematización de los principales acuerdos establecidos entre los grupos de interés, entre ellos, la sociedad civil, las empresas y el Estado, sobre las condiciones que deben cumplir la producción y servicios, conocidos como las certificaciones.

Ellas deben ser conocidas para que los grupos directamente involucrados lo puedan aplicar y/o exigir y para que otros grupos puedan encontrar en ellos orientaciones para definir nuevas vías de aplicación.

Las certificaciones son un instrumento que permiten reconocer ciertas características de responsabilidad social y/o medio ambiental, en un determinado producto o servicio. Permiten asegurar que ciertos parámetros se cumplen y que, pese a no poder abarcarlo todo, garantizan y responden por su compromiso.

3) Mesas de diálogo

Las mesas de diálogo y de negociación integradas por todos los grupos involucrados en conflictos por la tenencia de la tierra en un territorio, resultan instancias especialmente apropiadas para la implementación de las DVGT. Las posibilidades para avanzar en lograr acuerdos dependerá en gran medida de la claridad de los temas que van a ser tratados y que será objeto de negociaciones y de la presencia efectiva de las principales partes envueltas en la controversia.

En este punto resulta conveniente valorizar las condiciones que ya han sido mencionadas y que deben orientar los diálogos y las negociaciones: 1. Dignidad humana; 2. No discriminación; 3. Equi-

dad y justicia; 4. Igualdad de género; 5. Enfoque holístico y sostenible; 6. Consulta y participación; 7. Estado de derecho; 8. Transparencia; 9. Rendición de cuentas; 10. Mejora continua.

La vigencia de estos principios, parte fundamental de las Directrices, sirve para emparejar la cancha en la cual intervienen las partes en conflicto o controversia.

En estas mesas la condición en que se da la correlación de fuerzas entre las partes resulta crucial. El diálogo y la negociación siempre dependen de la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos de interés/actores sociales en un territorio, en temas específicos, todo ello en un tiempo determinado.

La correlación de fuerzas no es un hecho inamovible, sino más bien se trata de una construcción social que puede ser modificada.

ANEXOS

Anexo 1. Participantes en el 37 Período de Sesiones CSA, Roma, Octubre 2011

- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 128 países
- Participantes del Comité Estados miembros que no pertenecen al Comité
- Otros observadores

ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS ÓRGANOS

- Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas
- Programa Mundial de Alimentos
- Organización Mundial de la Salud

SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

- **ACTIONAID Internacional.** Es una organización internacional que trabaja con más de 15 millones de personas en 45 países, por un mundo libre de pobreza e injusticia. La oficina central se encuentra en Johannesburgo. Es la única organización internacional de desarrollo, con la oficina central con sede en África. También cuenta con oficinas a través de Asia, América y Europa.
- **Acción contra el Hambre.** Es una organización humanitaria internacional, neutral e independiente que combate la desnutrición a la vez que garantiza agua y medios de vida seguros a las poblaciones más vulnerables. Su misión es salvar vidas eliminando el hambre a través de la prevención, la detección y el tratamiento de la malnutrición. Desde las crisis hasta la sostenibilidad, enfrentan las distintas causas de la malnutrición y sus efectos utilizando su conocimiento y experiencia en nutrición, seguridad alimentaria, agua y saneamiento, salud e incidencia política. Todas sus actividades tratan de mantener y/o restaurar la dignidad humana.
- Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración
- Alianza contra el Hambre y la Malnutrición
- Asociación de Agricultores de Asia para el Desarrollo Rural Sostenible
- Coalición Asiática de Organizaciones No Gubernamentales para la Reforma Agraria y Desarrollo Rural
- Asociación Asiática para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Zonas Rurales
- Caritas Internationalis

- Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición
- ConcernWorldwide
- Confederación Europea de ONG para la Ayuda y el Desarrollo
- Información y Red de Acción para el Derecho a Alimentarse
- Franciscans International
- Amigos de la Tierra Internacional
- Fundación Promoción Social de la Cultura (FPSC)
- Instituto de Política Agrícola y Comercial
- Alianza Internacional de Mujeres
- Asociación Internacional de los Clubes de Leones
- Asociación Internacional Rural Católica
- Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
- Federación Internacional para la Economía Familiar
- Federación Internacional de Mujeres Profesionales y de Negocios
- Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica
- Federación Internacional de Mujeres Juristas
- Red Internacional sobre Seguridad Alimentaria
- Consejo Internacional de Tratados Indios
- Movimiento Internacional de la Juventud Agraria y Rural Católica
- Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC
- Alianza Internacional Sabe the Children
- Más y Mejor – Campaña Internacional para la Ayuda a la Alimentación, a la Agricultura y al Desarrollo para Erradicar el Hambre y la Pobreza
- Oxfam Internacional
- Acción Práctica
- Rotary International
- Asociación Internacional Soroptimista
- Instituto del Asia Sudoriental para la Educación Comunitaria
- GORTHA The Freedom from Hunger Council of Ireland
- Vía Campesina
- Mujeres Organizadas para el Cambio en la Agricultura en la Gestión de Recursos Naturales
- Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad
- Federación Sindical Mundial
- Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores del Sector Pesquero
- Foro Mundial de Comunidades Pesqueras
- World Vision
- Sistemas Internacionales de Investigación Agrícola
- Bioersity Internacional
- Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
- Instituciones Financieras Internacionales y Regionales

- African Development Bank
- Asian Development Bank
- Fondo Monetario Internacional
- Banco Mundial
- Organización Mundial del Comercio

ASOCIACIONES Y FUNDACIONES FILANTRÓPICAS PRIVADAS

- **BILL AND MELINDA GATES FOUNDATION:** Número actual de empleados de la Fundación: 1.194; Fondo de donación: 40.200 millones de dólares; Pago total de subvenciones desde su creación: 28.300 millones de dólares; Pago total de subvenciones en el 2011: 3.400 millones de dólares; Pago total de subvenciones en el 2012: 3.400 millones de dólares: en cuanto a su alcance geográfico, la Fundación apoya la labor en los 50 estados de EE. UU., así como el Distrito de Columbia. A nivel internacional, brinda ayuda a más de 100 países.
- **GNIS Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plants**
- **AGR. INST. CANADA**
- **AMBERS&CO CAPITAL**
- **BAYER CROP SCIENCE**
- **CICILS International Pulse Trade and Industry Confederation (IPTIC)**
- **CME Group**, empresa administradora de riesgo en todas las clases de activos más importantes: masa de interés, índices accionarios, divisas, energía, productos agropecuarios, metales y productos de inversión alternativos, etc.
- **CROPLIFE**, CropLife International es una federación internacional de empresas agrícolas de biotecnología. Anteriormente se la conocía como Global Crop Protection Federation y el Grupo Internacional de Asociaciones Nacionales de Fabricantes de Productos Agroquímicos. *CropLife* Internacional está impulsada principalmente por BASF, *Bayer CropScience*, *Dow AgroSciences*, DuPont, FMC Corp, Monsanto, Sumitomo y Syngenta.
- **CROPLIFE ASIA**
- **DANONE**
- **DOW AGROSCIENCES**
- **FARMING FIRST**

- **GADCO**, se centra en el suministro de producción, transformación y comercialización de cereales y alimentos a base de proteínas en el África subsahariana. Opera una empresa integrada verticalmente, desde la producción a los alimentos envasados.
- **GAFTA**, Asociación de Comercio de Granos y Pienso es una organización mundial para promover el comercio internacional de cereales, piensos, legumbres y arroz. Cuenta con más de 1.500 miembros en 86 países. Sus intereses están muy extendidos y los miembros están todos dentro de las categorías generales de: los comerciantes, importadores, exportadores, intermediarios, distribuidores, fabricantes, procesadores de materia prima para consumo animal y humano, molineros, cerveceros, destiladores, analistas, superintendentes, los operadores de fumigación, agentes de tránsito, los árbitros, los bancos y los abogados.
- **GPIC**, Gestión de Proyectos de Informática y Comunicaciones (GPIC) nace como el proyecto empresarial de un grupo de profesionales del sector TIC con más de 30 años de experiencia.
- **IFIA**, International Federation of Inspection Agencies, tiene como objetivo mejorar los métodos, normas, procedimientos de seguridad y las normas utilizadas por sus miembros en beneficio de ellos y sus grupos de interés. IFIA trabaja en estrecha colaboración con los organismos gubernamentales y comerciales, en la realización de sus objetivos. Fundada en 1982, la IFIA tiene su sede central en Londres, Reino Unido, y es una organización sin ánimo de lucro.
- IFMA International Facility Management Association
- **INT. ZINC ASSOCIATION**. La misión de IZA es apoyar y productos antelación de zinc y los mercados a través de la investigación, el desarrollo, la transferencia de tecnología y la comunicación de los atributos únicos que hacen de zinc sostenible y esencial para la vida. Principales áreas de programas de IZA son Tecnología y Desarrollo de Mercados; Medio Ambiente, Salud y Sostenibilidad; y Comunicaciones.
- **INTL. FC. STONE**. Fundada en 1978, la empresa era conocida como Farmers Commodities Corporation hasta 2002
- **MAFM Macquarie Agricultural Funds Management Limited**
- **MONSANTO**
- **NOVOZYMES A/S**
- **PAN AFRICAN AGRI-BUSINESS**
- **PULSE CANADA**

- **SKOVS KORN**
- **TECHNOSERVE**
- **TOROS**
- **TRADEWINDS**
- **UNIFA**
- **WORLD FARMERS ORGANIZATION.** WFO, Organización Mundial de Agricultores, es una organización internacional formada por agricultores, que pretende reunir a todos los productores nacionales y las organizaciones de cooperativas agrícolas con el objetivo de desarrollar políticas que favorezcan a los agricultores en los países desarrollados y en desarrollo en todo el mundo. Tiene como objetivo fortalecer las posiciones de los agricultores en las cadenas de valor, con un enfoque particular en los pequeños agricultores. Al abogar en nombre de los agricultores y la representación de sus intereses en foros políticos internacionales, WFO apoya a los agricultores en una mejor gestión de la volatilidad extrema de los precios, aprovechando las oportunidades de mercado y el acceso oportuno a la información de mercado.
- **YARA INT.** Yara International ASA es una empresa internacional noruega de la industria química, cuya principal actividad es la conversión de la energía, los minerales y el nitrógeno del aire en productos agrícolas y soluciones para la industria. Su principal aplicación son los fertilizantes, además de productos industriales y soluciones medioambientales para prevenir la contaminación del aire, mejorar la calidad del agua y controlar los olores desagradables.

OBSERVADORES

- **Biovision–Foundation for Ecological Development,** ONG fundada en 1998 por el Premio Mundial de la Alimentación suizo Dr. Hans Rudolf Herren, con el objetivo de mejorar de forma sostenible la vida de las personas en África, destacando la conservación del medio ambiente.
- **Centre National de Cooperation au Development**
- **Fondo Común para los Productos Básicos**
- **Development Gateway**
- **Econexus** es una organización sin fines de lucro, desarrolla investigación y análisis de interés público de la ciencia y la tecnología y su impacto en el medio ambiente y la sociedad.

- **Comité Económico y Social Europeo**
- **Fundación del Azúcar**
- **Plataforma Global de Donantes**
- **Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición**
- **Comité Internacional de la Cruz Roja**
- **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
- **Consejo Internacional de Cereales.** El actual Convenio sobre el Comercio de Cereales, 1995 (CCC), es el más reciente de una larga serie de instrumentos de cooperación multilateral, que operan desde 1949. El CCC se aplica al comercio de trigo, cereales secundarios (maíz, cebada, sorgo y otros cereales) y arroz.
- **International Institute of Refrigeration**
- **Millenium Institute**
- **Campaña One ONE** is an international campaigning and advocacy organization of more than 3.5 million people taking action to end extreme poverty and preventable disease, particularly in Africa
- **OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**
- **Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel**
- **Prisma**
- **The Prince's Charities International Sustainability Unit**
- **Trans-Atlantic Food Assistance Dialogue.** El Diálogo de ONG Política de ayuda alimentaria transatlántica es una red informal de importante ayuda alimentaria de organizaciones no gubernamentales de Europa, Canadá y Estados Unidos, que se ha reunido para discutir la renovación del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA).
- **USC** Canadá, ONG
- **Foro Rural Mundial.** La Asociación Foro Rural Mundial (FRM) es un foro de encuentro, análisis y observatorio de desarrollo rural. Ha establecido convenios con universidades y otros centros formativos o de investigación, con asociaciones de agricultores y con las ONG con sólidos vínculos con organizaciones de base.

Anexo N° 2**Reunión de Consulta al Sector Privado. Londres, R.U. 25-26 Enero 2010**

Participantes				
	Nombre	Apellido	Organización / Cargo	País
Ms	Ursula	Hartenberger	RICS Head of Global Sustainability Policy	Belgium
Mr	Gaetan	VanLoqueren	Adviser to UN Special Rapporteur on the Right to Food	Belgium
Prof	Stig	Enemark	FIG President, Aalborg University, Dept. Development & Planning, Denmark	Denmark
Mr	Nicholas	Smith	Licensed Surveyor, Federation des Geometres Francophones	France
Mr	Rafic	Khoury	Senior International Relations Office, Federation desk Geometres Francophones	France
Dr	Alain	Durand-Lasserve	Senior Researcher, National Center for Scientific Research (CNRS), Paris	France
Ms	Elisa	Manukjan	German Federal Ministry of Agriculture Food & Consumer Protection (BMELV)	Germany
Mr	Kwame	Tenadu	Licensed Surveyor, Director of Geo-Tech Systems Limited	Ghana
Mr	C.S.	Jadhav	Director Marketing, Nandan Biomatrix, biodiesel production from Jatropha through franchise model	India
Mr	Deepak	Gahlowt	Managing Director – Xebec Design	India
Mr	Paul	Munro-Faure	Deputy Director, FAO NRC	Italy
Dr	Mika-Petteri	Törhönen	Land Tenure Officer, NRC	Italy
Mr	David	Palmer	Land Tenure Officer, NRC	Italy
Ms	Anni	Arial	FAO APO	Italy
Mr	Hiroshi	Oka	Minister of Economic Affairs, Embassy of Japan, London	Japan
Mr	Harold	Liversage	IFAD Officer	Kenya
Dr	Clarissa	Augustinus	Chief, Land, Tenure and Property Administration Section, Shelter Branch, Global Division, UN-Habitat, Nairobi	Kenya
Prof	Saad	Yahya	RICS Kenya (Chair), Emeritus Prof. University of Nairobi, Commissioner, RICS Major Disaster Management Comm.	Kenya
Mr	Kabogo	Ndegwa	Businessman and farmer	Kenya

Participantes				
	Nombre	Apellido	Organización / Cargo	País
Mr	Chris	Kiprop Foot	Kenya Land Owners Association	Kenya
Mr	John	Nguitui	Solid waste recycling and landfill	Kenya
Mr	Ibrahim	Mwathane	Landscape Land Surveyors & consultants	Kenya
Mr	Andraos	Bacha	Freshword International (Anglo-Kuwaiti company)	Lebanon
Ms	Sawsan	Bou Fakhreddine	Secretary General, AFDC (Association for Forests, Development and Conservation)	Lebanon
Mr	Ian	Corker	Land Tenure Expert. World Bank projects in Africa, Mauritius, West Bank.	Mauritius
Mr	Christopher	Tanner	FAO	Mozambique
Mr	Adamo	Valy	Rio Save Safaris	Mozambique
Mr	Graeme	White	Sustainable Forestry Consultant	Mozambique
Mr	Patrick	Simkin	Mandla Wilderness, private sector	Mozambique
Mr	Daniel	Gomez	FIAN International	Netherlands
Mr	Seerat	Asghar	Joint Secretary, Planning and International Development, Govt. of Pakistan	Pakistan
Dr	Julio	Calderón-Cockburn	Sociologist, Univ. Católica de Lima (PUPC)	Peru
Mr	William	Farmer	Surveyor General	Sierra Leone
Mr	Ishmael	Sunga	Chief Executive Officer, Southern African Confederation of Agricultural Unions (SACAU)	South Africa
Mr	Richard	Baldwin	Director Markets, Orgut Consulting AB, Stockholm (contacts Estonia/SE Asia)	Sweden
Mr	Muhammad	Sulaiman	Ardi Insitute, Dar es Salaam	Tanzania
Mr	Jonathan	Lingham	Policy Division, DFID	UK
Dr	Yusuf	Samiullah	Deputy Director & Head of Profession, Infrastructure Policy & Research Division, DFID	UK
Mr	James	Jensen	Defra, Agriculture and Climate Change Project	UK
Mr	Andy	Smith	Deputy Keeper of Registers, Scotland	UK
Mr	Louis	Armstrong	Chief Executive, RICS	UK
Mr	Max	Crofts	President, RICS; Partner, King Sturge	UK
Mr	Mark	Goodwin	Special Adviser to the Chief Executive	UK

Participantes				
	Nombre	Apellido	Organización / Cargo	País
Mr	Gillian	Charlesworth	Director of External Affairs, RICS	UK
Mr	Stephen	Brown	Head of Research, RICS	UK
Mr	James	Kavanagh	Director, RICS Land Group	UK
Mr	Rob	Mahoney	Chairman, RICS Knowledge Board, Principal, MahGeo	UK
Ms	Fiona	Mannix	Associate Director Land Group, Professional Groups & Forums	UK
Mr	Shailesh	Kataria	Manager, RICS Major Disaster Management Commission	UK
Mr	John	Tracey-White	RICS Build Action Project Surveyor	UK
Prof	Malcolm	Grant	Chairman, Russell Group of Universities; President/Provost, University College, London; former Professor of Land Economy/Pro Vice Chancellor, University of Cambridge	UK
Mr	Richard	Grover	Principal Lecturer, Economics, Oxford Brookes University	UK
Mr	Laurence	Cockcroft	Transparency International, London	UK
Mr	Patrick	Wakely	DPU Associates. Emeritus Professor of Urban Development, DPU, London University	UK
Mr	Simon	Blanford	Smith's Gore	UK
Mr	Duncan	Johnson	Editor, RICS Business	UK
Mr	Andrew	Jarvis	Senior Research Fellow, Energy, Environment & Development Programmes, Chatham House	UK
Dr	Diane	Dumashie	Dumashie Associates, Chair FIG Commission 8; Commissioner, RICS Major Disaster Management Commission	UK
Mr	Brian	Waldy	Secretary General, CASLE. Chairman RICS Education Trust	UK
Mr	Robin	McLaren	Director, Known Edge Ltd., Scotland	UK
Mr	David	Burton	Africa Regional Head, Corporate Real Estate Services, Standard Chartered Bank	UK
Ms	Anna	Locke		UK
Mr	Owen	Edwards	Senior Project Director & Land Consultant, HTS PE	UK
Ms	Rachel	Halley	Global Real Estate Advisor, Shell	UK
Mr	James	Birch	All Party Parliamentary Group on Agriculture and Food for Development	UK
Mr	Rob	Owen	Consultant	UK

Participantes				
	Nombre	Apellido	Organización / Cargo	País
Mr	Geoff	Payne	Geoff Payne & Associates. Housing and Urban Development Consultants	UK
Mr	Robin	Palmer	Principal Consultant, Mokoro Ltd; Former Oxfam Global Land Rights Policy Adviser; Member, DFID Land Tenure Advisory Group	UK
Mr	Tony	Lloyd Jones	Senior Lecturer, Max Lock Centre, U of Westminster, Commissioner, Major Disaster Management Commission	UK
Mr	Salil	Tripathi	Director of Policy, Institute for Human Rights and Business	UK
Ms	Janet	Barber	Independent Environmental Consultant	UK
Prof	Ya	Ping Wang	SCCUES, Heriot-Watt University	UK
Dr	Frances	Plimmer	Senior Research Officer, College of Estate Management, Reading	UK
Mr	Hamid	Rashid	Senior Advisor and Coordinator, Legal Empowerment of the Poor, UNDP	USA
Mr	Darryl	Vhugen	Attorney, RDI	USA
Mr	Jamey	Hadden	Strategic Development, Green Energy Viet Nam (biodiesel production from jatropa)	Vietnam

Los problemas en torno a la tenencia de los recursos naturales, entre ellos la tierra, tienen una presencia permanente en la región.

Como fruto de un amplio debate en el marco del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria –con la participación de gobiernos, sociedad civil, del sector privado y de la academia– se llegó a la aprobación del documento “Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, en mayo de 2012, que ofrece un nuevo marco para orientar debate y alternativas sobre la tenencia de los recursos naturales.

Esta publicación analiza el contexto y el alcance de este documento en el tema de la tenencia de la tierra; avanza algunas sugerencias sobre su implementación; y presenta algunas experiencias sobre su desarrollo en América Latina.

ISBN 978-92-5-308913-0



9 789253 089130

I5037S/1/10.15