

Las Directrices Voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales y su aplicación desde América Latina¹

Sergio Gómez E.²

Consultor de la Oficina Regional de FAO en América Latina y el Caribe.
e-mail: sergiogomez@gmail.com

Resumen

Este artículo se centra en el análisis y la discusión 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" y evalúa en las posibilidades de su implementación. Comienza examinando el contexto que explica su contenido y la metodología que propone. Para ello, analiza el proceso de acaparamiento de tierras; el nuevo contexto social, político y cultural que prevalece en la actualidad; el nuevo significado que tiene la propiedad de la tierra y los cambios en la FAO. Luego, destaca y analiza el amplio proceso de participación que caracterizó la elaboración del documento de las Directrices Voluntarias. En seguida, se presentan algunos instrumentos que se pueden considerar como una forma para aplicar las Directrices. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre la experiencia en América Latina.

Palabras claves: Tenencia de la tierra, conflictos rurales, América Latina

Voluntary Guidelines of the responsible governance of natural resources tenure and the application in Latin America

Abstract

This paper focuses on the analysis and discussion of the Voluntary Guidelines on the responsible governance of land tenure, fisheries and forests in the context of national food security, assessing possibilities of its implementation in Latin America. It begins by examining the context that explains its contents and the applied methodology, analyzing the process of land grab; the actual social, political and cultural context; the new meaning of land property and changes in FAO. It also highlights and analyzes the broad participatory process that characterized the elaboration of the Voluntary Guidelines document, followed by a presentation of examples that can be considered as a way of application of these Guidelines. Finally, some reflections about the experiences on the Voluntary Guidelines in Latin America are developed.

Key words: Land tenure, rural conflicts, Latin-America

Introducción

¹Los antecedentes se basan en el libro **Las Directrices Voluntarias y su Aplicación desde América Latina**. Sergio Gómez (Editor). Oficina Regional de la FAO, Santiago, 2015.

² Sociólogo chileno de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Maestría Universidad de Essex, Gran Bretaña; y Doctor en la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

En este artículo sobre 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"³, en adelante DVGT, se tratan cuatro temas.

En primer lugar, se presenta el contexto en que surgen, que en gran medida explican su necesidad, el carácter que ellas tienen y el contenido de las mismas. Luego, se destaca el carácter ampliamente participativo que tuvo el proceso de elaboración, hecho que le otorga una alta legitimidad a su contenido. Esta parte – el contexto – ocupa más de la mitad del artículo, pues se estima que siendo una materia importante, no ha sido suficientemente tratada ni difundida. En segundo lugar, se destacan los puntos esenciales que contienen las Directrices, como mecanismos de diálogo y de negociación, respetando algunos principios que deben condicionar su funcionamiento. En tercer lugar, se avanzan reflexiones sobre las actividades que habría que realizar para dar nuevos pasos en la implementación de las DVGT, destacando su urgencia. Finalmente, se plantean los principales desafíos en una tarea que se encuentra en pleno desarrollo y que debería combinar la imaginación frente a la ausencia de fórmulas pre existente, pero tomando en cuenta que hay muchas iniciativas a partir de las cuales se podría avanzar, sin la pretensión de partir de cero. Concluye el artículo, con algunas reflexiones finales.

Antecedentes

Para comenzar, resulta necesario entregar antecedentes básicos 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. Se trata de un documento que fue aprobado en el CSA en Mayo de 2012 luego de un largo y amplio proceso de participación.

Un primer aspecto que debe ser resaltado es el hecho de que las DVGT **no constituyen un texto normativo** que establece cómo se debe aplicar su contenido, sino que más bien entrega orientaciones sobre las formas y los medios para los fines que se deben lograr. Este reconocimiento ayuda a explicar sus fortalezas y debilidades. De cualquier manera, es necesario no perder de vista que el fin primordial de las DVGT 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. También hay que señalar que las Directrices, son de carácter "voluntario", como lo indica su nombre. Ello significa que no tienen el carácter de vinculantes, como puede ser el convenio 169 de la OIT⁴.

Las 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)⁵.

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

³ Documento aprobado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en mayo de 2012.

⁴ En estricto sentido, los convenios de la OIT tampoco son vinculantes para los países que los firman, en la medida que no hay sanciones por su incumplimiento. Se trata más bien una obligación moral.

⁵Esta referencia y las que siguen corresponden al texto oficial de las DVGT.

instrumentos internacionales sobre los derechos humanos (Postulados preliminares, Objetivos, pág. 1).

En lo que sigue se tratan los elementos fundamentales que intentan explicar las preguntas que figuran en el título. Sin abordar estos temas, es imposible avanzar en el tema central del documento, es decir la aplicación / implementación de las DVGT. En primer lugar se esclarece lo que se entiende por “difusión” para luego entregar antecedentes sobre el contexto en que se elabora el documento. Luego, se entregan los elementos fundamentales de las DV y lo que significa “aplicar” o “implementar” para terminar con consideraciones sobre la necesidad de tomar en cuenta la institucionalidad y las políticas públicas que existen en los casos donde se van a aplicar.

La extensión de esta parte, casi la mitad del documento, es un reflejo de la importancia que se atribuye a la necesidad de lograr claridad sobre los elementos que se encuentran en la base de este instrumento, como condición previa para avanzar en su implementación, que es realmente el objetivo central del documento.

I.- En qué consiste “difundir” las DVGT. El contexto

Se parte de la premisa que, si bien existe la información sobre la existencia de las DV, su contenido y alcance es ignorado por una amplia mayoría de quienes deberían conocerlas. El texto de las DV, como consecuencia de los avatares de su elaboración - amplia participación de actores y diversas negociaciones para lograr acuerdos –termina en un documento complejo y árido que no permite que luego de su lectura se logre una fácil comprensión sobre su real contenido⁶. Sin embargo, en general, se ha logrado un cierto consenso de que efectivamente es un documento importante, aunque se conoce poco sobre lo que efectivamente es su contenido, para que puede servir y cuáles son sus potencialidades.

En realidad, sólo una lectura del documento no termina por explicar lo que es su significado y alcance. Para entenderlo y visualizar sus potencialidades y su sentido práctico, necesariamente hay que hacer referencia al contexto en el que se formula y aprueba y por ello hay que considerar el conjunto de circunstancias que ocurren alrededor del proceso de elaboración de las Directrices Voluntarias. Para ello, se debe identificar los principales elementos que rodean este proceso y que inciden en el modo en que éstas se formulan.

Por ello, se estima que es necesario realizar un trabajo previo de "difusión" sobre lo que son las DV - su contenido, alcance y posible uso - para en una segunda etapa explorar la posible pertinencia que puedan tener para ser aplicadas en diferentes realidades y coyunturas, donde recién entonces podemos pasar a una fase de "capacitación", es decir cómo pueden ser utilizables.

Este ejercicio resulta necesario ya que permite explicar la opción por el tipo de enfoque de las DVGT y puede aportar antecedentes que faciliten el proceso de su implementación. Se hace referencia a los hechos y procesos “reales” y efectivos, para diferenciarlos de los “formales”. Interesa rescatar cuáles son estos 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 tratamiento en la forma en que se expresó. En otras palabras, se busca identificar dos ejes: por un lado, los problemas que efectivamente busca atender las Directrices, los temas de tenencia de los recursos naturales; por la otra, cuáles son las razones para que se planteen en una forma determinada, es decir, proponer una metodología específica para abordar estos temas.

Una vez que se logra claridad sobre estos temas, se pueden abordar los elementos fundamentales que tratan las DV y sus objetivos generales y específicos. Posteriormente, se deben identificar tanto la institucionalidad como las políticas públicas que dicen relación con la tenencia de los recursos naturales en cada situación concreta.

⁶“Las Directrices de Tenencia tienen un lenguaje algo técnico y no siempre fácil de entender para personas que no están habituadas a leer ese tipo de textos”. Anexo: (CIP) Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. Manual popular de las Directrices Voluntarias. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación. Argentina, 2015

Tres son los elementos que se deben considerar para entender las razones por las cuales se llega a la elaboración de las DVGT: 1) acaparamiento de tierras; 2) nuevo contexto socio político cultural; y 3) otras condiciones; y a la forma en que estas se formulan.

1.- Acaparamiento de tierras

La importancia y prioridad que ha alcanzado el tema de la tenencia de los recursos naturales en la actualidad, no cabe duda, obedece a la magnitud e importancia de los procesos observados en el funcionamiento del mercado de estos, en los últimos años. De partida, hay que establecer que si no existiera el proceso de concentración y extranjerización de la tierra (*landgrabbing*) y de los recursos naturales que se observa en la actualidad, no se hubieran elaborado las DVGT. Más aún, en la medida que esta situación llegó a alcanzar estos niveles, donde incluso se estima que se llega a poner en riesgo la seguridad alimentaria de los países.

De partida, hay que señalar que se dispone de una extensa bibliografía sobre el tema “acaparamiento de tierras” por parte de grupos académicos altamente estructurados que se encuentran articulados en el Land Deals Politics Initiative (LDPI)⁷, Sus miembros individuales son destacados académicos que realizan docencia e investigación en centros académicos entidades de reconocimiento universal.

El marco de referencia que propone LDPI, se nutre en la respuesta de su quehacer académico de las siguientes preguntas claves: (i) ¿quién es propietario de qué?; (ii), qué hace cada cual?; (iii); qué obtiene cada uno; (iv) qué es lo que hacen con el excedente? (v) cómo las clases sociales y grupos en la sociedad interactúan entre ellos?; y (vi) cómo los cambios en las políticas, afectan la dinámica ecologista y viceversa?.

Como quedó ampliamente demostrado en un estudio sobre el funcionamiento del mercado de la tierra realizado por FAO / RLC en 17 países de América Latina y el Caribe⁸, se constata que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos naturales que se presencia en la actualidad, ha aumentado en forma notable con respecto a la realidad observada en la década de los años 60 del siglo pasado⁹, cuando con esos niveles de concentración, se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la región.

Si bien los antecedentes presentados en este 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, 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 asume un rol

⁷ El LDPI es una entidad académica de coordinación, especializada en la investigación social del tema del acaparamiento de tierras, integrada por cuatro reconocidas instituciones académicas y por cerca de un centenar de miembros individuales. Las instituciones: Instituto de Estudios Sociales (ISS), La Haya, Holanda; Instituto para la Pobreza, la Tierra y los Estudios Agrarios (PLAAS) en la Universidad de Western Cape en África del Sur; Instituto de Estudios sobre el Desarrollo en la Universidad de Sussex (IDS), Reino Unido; y el Instituto Polson para el Desarrollo Global de la Universidad de Cornell, Nueva York, USA.

Esta entidad, en colaboración con la Revista *Journal of Peasant Studies*, bajo el liderazgo de Jun Saturnino Borrás del ISS de La Haya. En 2011 se realiza la primera Conferencia Internacional donde se discutieron 120 trabajos sobre el tema en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) en la Universidad de Sussex, en Inglaterra. En 2012 la segunda conferencia en la Universidad de Cornell, Ithaca en el Estado de Nueva York. En 2013 se realiza el tercer evento en Yale University. Ver Bibliografía. También habría que agregar los trabajos realizados por ONG como GRAIN, FIAN, OXFAM, etc.

⁸ 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: Los 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.

⁹ En aquellos años se cuenta con los estudios realizados en el marco del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) que fueron completas investigaciones socio económicas que se desarrollaron en un amplio grupo de países de la Región. Ver: Solon Barraclaugh y Juan Carlos Collarte. **El hombre y la tierra en América Latina:** resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, Síntesis. Editorial Universitaria, Santiago, 1972.

bastante más importante que el que se observaba hace cinco años: el proceso de expansión de las empresas “translatinas” asume un dinamismo creciente; mientras que los “pooles de siembra” argentinos han experimentado fuertes cambios¹⁰.

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.

a) Presencia de “Estados inversionistas”

El fenómeno de la presencia de los “Estados inversionistas” se encuentra en sus fases iniciales y restringidas sólo a los países grandes de la región. Conviene recordar que la definición más ortodoxa del acaparamiento de tierras, 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, comprando tierras en Argentina y Brasil.

b) Fondos de inversión

La alta rentabilidad de algunos cultivos, especialmente los dominado “flexi cultivos”¹¹ 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 (Suecia).

c) 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 ha identificado tres vías de expansión intrarregional, de acuerdo a los recursos que son movilizados.

i) Empresas “translatinas”¹²

En este caso, se encuentran las principales empresas forestales chilenas. Una, 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 grupo empresarial como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), uno de los 3 grupos económicos más grandes del país. Otra, empresa CMPC, creada en Chile por una familia tradicional hace más de 90 años, que aún la

¹⁰La 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.

¹¹ En inglés “flex crops”, se caracterizan por tener múltiples usos (como alimento para humanos o animales, como combustible, o material industrial) que pueden intercambiarse fácilmente: la soja puede utilizarse como alimento, pienso o biodiesel; la caña de azúcar, como alimento o etanol; la palma aceitera, como alimento, biodiesel o usos comerciales e industriales; el maíz, como alimento, pienso o etanol.

¹² Las translatinas, término empleado por la CEPAL - empresas transnacionales latinoamericanas que realizan inversiones directas fuera de sus países de origen- se han transformado en un fenómeno de creciente importancia.

mantiene bajo su control. Ambas tienen tierras e instalaciones industriales en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, entre otros.

ii) 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, se han expandido arrendando más que a través de la compra de tierra y a medida que crecieron, concentraron su capital, aumentaron las compras en el país y se ampliaron comprando o arrendando tierras en países vecinos.

iii) Vía expansión vecinal: Brasil en Paraguay y Bolivia

La tercera vía es la expansión de la actividad empresarial acompañada por la migración de empresarios a los países vecinos. Esta es la realidad que se observa en el caso de 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.

d) Tradicionales, pero con novedades

Finalmente, siempre existieron otros sectores que concentraron tierras en la región, los empresarios agrícolas nacionales y las empresas transnacionales. Ellos permanecen, pero bajo nuevas condiciones.

i) Inversionistas nacionales

Como se planteó, han existido desde siempre, pero antes tenían actividades exclusivamente en la agricultura y se les conocía con diferentes denominaciones tales como: latifundistas, hacendados, burguesía agraria o empresarios agrícolas. Lo novedoso es que 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.

ii) Empresas transnacionales

Estas siempre han tenido presencia 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 inversionistas agrícolas en la región.

Productos / actividades

De acuerdo al uso de la tierra y a los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran, estas pueden ser destinadas a:

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

b) Biocombustible. Se trata de cultivos que son insumos sustitutos 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 y del precio del petróleo.

c) 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)¹³.

d) Turismo. El desarrollo de esta actividad 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.

e) 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 de petróleo y que presionan sobre el mercado de tierras agropecuarias.

f) 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 propios del clima templado y que tienen demanda de contra estación climática con respecto al hemisferio norte.

g) Conservación. Existen inversiones en tierras con un objetivo declarado de su “conservación” en la Patagonia de Argentina y de Chile. 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).

En resumen, los procesos de concentración y extranjerización de la tierra y la integración de las cadenas de valor, tienen un fuerte impacto en la seguridad alimentaria y éste es un importante factor que se encuentra en la base de la preocupación que explica la necesidad de elaborar las DVGT.

2.- Nuevo contexto socio político cultural

Para comprender las razones que explican el **modo** en que las Directrices fueron formuladas, necesariamente se debe hacer referencia al **nuevo contexto socio político cultural que prevalece entre fines del siglo XX y comienzos del XXI**. Dentro de él, hay dos elementos que deben ser destacados, y que no siempre son considerados, en la medida que una parte importante de estas ideas – fuerzas, tienen su origen fuera de la región, en los países del norte. El primero, dice relación con el impacto que tiene en el mundo progresista, el fin de la llamada “guerra fría”, que se expresa a través del ocaso de los “socialismos reales” y la crisis del socialismo, en su versión marxista, sobre el pensamiento socialdemócrata de Europa; el segundo, tiene que ver con la reciente toma de conciencia sobre 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 socio político cultural”. Este juega un papel importante en poner fin a los paradigmas excluyentes de “suma cero”.

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. Una 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

¹³ Corresponde al programa de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación, una iniciativa de las Naciones Unidas.

concepción de las políticas públicas. Las consecuencias se expresan en los ámbitos de la economía, la sociedad y el Estado.

i) Economía: cambios en las unidades productivas

Este ámbito considera los cambios que ocurren en el mundo de las empresas, 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 social¹⁴.

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).

Esta preocupación central, que provocó profundas discusiones conceptuales en los países del norte, llegaron ya digeridas posteriormente a América Latina y, muchas, mediante versiones relativamente vulgares, donde la RSE se planteó, en la práctica, como instrumento destinado a lograr un lavado de imagen de las empresas. Como se ha planteado, estas discusiones más conceptuales se desarrollaron, principalmente en Europa, y en ellas que participaron activamente círculos intelectuales y dirigentes sociales en la mayoría de estos países.

ii) 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 estas organizaciones tradicionales, a través de la sociedad civil que incluye a una diversidad de asociaciones:

- Vecinales, de consumidores, de ambientalistas, etc.
- Demográficas, a través de grupos específicos que se organizan de acuerdo a estructura etaria y de género

Todas ellas ponen especial énfasis en la inclusión universal y en apartarse de cualquier forma de segmentación que signifique exclusión.

En la actualidad, 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. Además, 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 activamente sobre los Estados y sobre las empresas, a través de su intervención en la estructura de poder y en los mercados.

El número y la importancia de este tipo de organizaciones han tenido un crecimiento significativo, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como por la capacidad de presión que logran expresar.

iii) Estado: modificaciones concepción Estado y las políticas públicas¹⁵

En este nuevo paradigma, se redefine el rol tradicional del Estado tal como se le conoció en el pasado. En efecto, 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. Dentro del nuevo paradigma, el Estado juega

¹⁴ 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." En caso de la producción de alimentos, se agrega una cuarta dimensión: la inocuidad.

¹⁵Ver: Giddens, Anthony y Diamond, Patrick (2005). **The New Egalitarianism**. Polity Press. Cambridge, United Kingdom.

un rol de articulador entre los principales grupos de interés que se expresan en la sociedad, en una dimensión donde se valora la amplia inclusión.

Ello conduce 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 entre los Estados y los ciudadanos organizados.

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 socio - históricas - culturales que tienen los fenómenos y por lo tanto, la formulación de políticas públicas supone que se actúe sobre realidades homogéneas.

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 sólo 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 todas estas realidades tan distintas, serían de un nivel de generalidad tal, que se volverían poco operativas.

En resumen, la eficacia que puedan tener estas políticas va a estar muy relacionada con la amplia participación que tengan en la elaboración de estas políticas, los sectores que serán directamente afectados por ellas buscando alcanzar crecientes grados de inclusión de amplios sectores de la sociedad. La concepción de los *stakeholders* o "grupos de interés", que se verá más adelante, debe estar muy presente en la definición e implementación de las políticas públicas.

3.- Otras condiciones

Hay otras dos condiciones que explican el surgimiento de las DVGT. En primer lugar, hay que destacar que el tema de la tenencia de la tierra volvió a cobrar centralidad dentro de los problemas que se deben abordar en la actualidad. Hasta la década de los años 70, la FAO privilegió este tema, pero luego fue abandonada. La tenencia de la tierra, aún con el nuevo significado que tiene en la actualidad, ha vuelto a ser un factor central a considerar, dada la situación que enfrenta el mercado de la tierra, que ya fue analizado.

En segundo lugar, los cambios que han ocurrido en la dirección superior de la FAO, han viabilizado la aprobación formal de las DVGT. De un lado, la importancia que le otorga el nuevo Director General al tema de la tenencia de la tierra; de otro lado, el establecimiento de una amplia política de alianzas más allá de los Gobiernos, como ocurría en el pasado, que incorpora a otros sectores: la sociedad civil, a la empresa privada y al mundo académico, que resultaron determinantes en la elaboración y aprobación de ese documento.

II- Contexto "formal"

Ahora se plantea el contexto "formal", vale decir los procedimientos que se siguieron en su elaboración. Para ello se destaca la legitimidad del documento y luego se presenta la secuencia del proceso de consultas, de negociaciones y la aprobación del documento.

Antecedentes: legitimidad del documento

Hay que resaltar que en este caso se trató de un proceso ampliamente participativo, tanto por tipo de sectores consultados como por el número expresivo de los miembros que fueron considerados. No se trata de un documento escrito por un equipo de consultores¹⁶.

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. A este documento no se le puede confundir con algún informe elaborado por prestigiosos consultores, pero que más allá de la calidad de su contenido, carece de la legitimidad que tienen las DVGT.

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 pasa el tiempo y que las Directrices no son aplicadas.

Se puede considerar 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: aborda un conjunto de temas y dimensiones;
- Inclusiva: considera la multiplicidad de actores involucrados; y
- Moderna: enfrenta los problemas reales de tenencia propios del siglo XXI.

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, a la sociedad civil, a el sector privado, y a los ciudadanos en general elegir si las acciones propuestas como 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, la distribución y la utilización de plaguicidas, etc.

La instancia donde se elaboraron las DVGT, es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) y por lo tanto, parece necesario entregar antecedentes sobre su historia, estructura y participantes. También, 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, 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 año 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

¹⁶ El 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, comenzó a ser elaborado en 2009 y fue aprobado en mayo de 2012.

(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 y 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.

Lo que interesa destacar es que la FAO entregó a su órgano de Gobierno más importante y de mayor legitimidad, la responsabilidad de la elaboración, negociación y aprobación de las DV.

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, a la sociedad civil, al sector privado, al mundo académico y a los 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 dirigentes sociales 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 Institution Chartered Surveyors (RICS).¹⁷

Proceso de negociaciones (2011-2012)

En el 36° período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial impulsó la continuación del proceso de 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 sirvieron 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.

¹⁷ RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), es un centro de alta reputación, que acredita 118.000 profesionales sujetos a altos estándares de control de calidad. RICS. Su origen se remonta a 1792 cuando 20 peritos se reunieron en el Westminster Palace Hotel, para elaborar resoluciones, estatutos y reglamentos para establecer una asociación profesional para representar a los expertos inmobiliarios.

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 fue posible, se avanzó considerablemente y alrededor del 75 % del documento había sido logrado para el final de la ronda.

Aprobación del documento (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.

III.- Elementos fundamentales de las DVG

Como ya se planteó, el objetivo general de las DV “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”.

A su vez, tiene los siguientes objetivos específicos:

Objetivos y elementos centrales

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 gobernanza de la tenencia, así como promover la cooperación entre los actores mencionados. (Postulados preliminares Objetivos pág. 1 y 2).

La mayor novedad de las Directrices es que ellas no ofrecen fórmulas para tratar los temas, sino que más bien proponen el 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, sobre la base a la correlación de fuerzas que se expresen en cada caso.

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 a continuación.

El diálogo y las negociaciones entre los diversos actores deben orientarse bajo 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. Por su parte, 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:

Cuando se plantean las orientaciones sobre cómo aplicarlos, en las condiciones que deben orientar los diálogos y las negociaciones, el texto es extremadamente claro, en la medida que 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.

Estos 10 principios de aplicación se concretan en los procesos de diálogo y de negociación donde se expresan las diferentes correlaciones de fuerzas que tienen los principales grupos de interés en territorios y en temas de tenencia específicos, 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 presentación de nuevos antecedentes y 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.

Que significa aplicar las DV

Aplicar las Directrices significa emprender un **proceso continuo**, que contempla:

- variados instrumentos;
- múltiples unidades de aplicación; y
- diferentes niveles de implementación.

En primer lugar, se trata de un proceso continuo. Ello no significa que las Directrices Voluntarias (DV) se aplican una vez y con ello el proceso se supone terminado. 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. Se puede estimar que el proceso de implementación de las DV tendrá una duración variable, dentro de un mediano plazo, en los diversos países y regiones de acuerdo a sus particulares condiciones.

De cualquier manera, dada la situación que prevalece en la tenencia de los recursos naturales en la Región, que ya hemos reseñado, se puede suponer que el proceso de normalización de la tenencia de estos recursos, utilizando las DV va a tomar un tiempo que se puede considerar, en muchos casos, como considerable.

A continuación se presentan, algunos ejemplos sobre posibles instrumentos y unidades sobre las cuales se pueden aplicar las DV. Estos, son solo posibles ejemplos, y de ninguna manera pretenden establecer una lista exhaustiva de posibles vías de intervención.

• **Variados instrumentos.**

Las distintas formas e instrumentos que se pueden utilizar corresponden a la diversidad de situaciones que deben enfrentar. Entre los instrumentos cabe señalar:

(a) los observatorios, como metodología de diagnóstico para investigar la situación de gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales en un territorio determinado;

(b) los protocolos de certificación de procesos o productos. 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.

(c) los mecanismos de dialogo como pueden ser las instancias de mesas de negociación. En ese sentido, una mesa de negociación es un dialogo entre las partes interesadas en un asunto o problema **con el propósito declarado de alcanzar un acuerdo.**

• **Múltiples unidades de aplicación.**

Las unidades donde se pueden aplicar los tipos de instrumentos que se han señalado a vía de ejemplo en el punto anterior pueden corresponder a:

(a) temas: se pueden referir a situaciones de arrendamiento de tierras, a disputas por títulos de dominio legales, etc.

(b) sectoriales: Como ejemplos se pueden señalar temas referidos a problemas de tenencia que se encuentran vinculados específicamente a cultivos tales como el forestal, la caña de azúcar, etc.

• **Diversos niveles de aplicación.**

Finalmente, la implementación de las DV, utilizando los instrumentos ya reseñados y las diferentes unidades temáticas o sectoriales, puede ser aplicada en diferentes niveles, sean a nivel local, regional o nacional.

IV.- Aplicación de las DVGT

En esta segunda parte, se discute el concepto de los “grupos de interés”, dentro del marco conceptual de los *stakeholders*, propuesto por Freeman¹⁸. En seguida adoptando esta perspectiva conceptual, se identifican y caracterizan los principales grupos de interés que se debe considerar como participantes en las instancias de dialogo y de negociación para la aplicación de las DV. Posteriormente, se describen los roles e intereses específicos que cada uno de ellos tiene. Termina esta parte, planteando algunas ideas para lograr un fortalecimiento de las capacidades de algunos de estos grupos de modo que puedan participar activamente en la aplicación de las DV.

Sin la pretensión de constituir un “manual” que contiene una receta (un conjunto estandarizado de procedimientos para conseguir un logro), se presentan algunas reflexiones que pueden ser útiles para orientar la búsqueda de ideas para encontrar metodologías, instrumentos, mecanismos, etc., que puedan colaborar en el proceso de implementar las DV.

¹⁸El creador de la teoría del *Stakeholder* de la empresa moderna es el profesor Edward Freeman. Aunque inventó el término *stakeholder*, no cabe duda que lo introdujo definitivamente en el lenguaje de la estrategia, de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa. Ver Bibliografía.

En definitiva, esta sección pretende ser un aporte para la idea varias veces expresada de contribuir a una “Caja de Herramientas”¹⁹ donde se puedan depositar elementos que puedan ser utilizados por aquellos que participan en este tipo de actividades de acuerdo a la pertinencia que puedan tener, en función de las particulares circunstancias que se enfrenten en cada caso particular.

Significado de “aplicar”

Vale la pena insistir que lo substancial en el proceso de implementación de las DVGT consiste en fomentar las instancias de diálogo y de negociación en aquellos casos donde existan problemas y / o conflictos sobre temas de tenencia de los recursos naturales con todos los grupos de interés (*stakeholders*) directamente involucrados.

Cuando se plantea que deben ser **todos**, significa se debe involucrar, por lo menos, a los representantes de las comunidades, a los empresarios que son parte de los problemas y/o conflictos y a los Gobiernos, en el nivel que corresponda.

En esta perspectiva, nos parece útil considerar el concepto de *stakeholders*, elaborado por primera vez por Freeman. Este se refiere a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una entidad. Este autor señala la necesidad de establecer la distinción, considerando los diferentes actores que participan efectivamente en las decisiones en una variedad de instituciones y organizaciones, entre ellas las empresas modernas. Por un lado, se encuentra el *shareholder*, que equivale a un propietario de títulos de acciones en el caso que se trate de una; por el otro, él acuña el concepto de *stakeholder*, que corresponde a las partes o grupos interesados, que son aquellos que se ven directamente afectados por las actividades que desarrollan las empresas y que, por lo tanto, sus puntos de vista deben ser atendidos en la toma de decisiones de las mismas empresas. 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 gobierno 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.

Finalmente, este conjunto de condiciones son las que permiten dar sustentabilidad a las empresas. Lo que se ha planteado, se restringe al ámbito de la empresa y se formaliza en normas estandarizadas en textos que tratan sobre la RSE. Pero, estos planteamientos son extensivos a cualquier tipo de institución, incluidas las públicas y su formalización se expresa como Responsabilidad Social Corporativa, RSC.

Los principales grupos de interés son aquellos que se encuentran directamente afectados por los problemas de tenencia de los recursos naturales, entre ellos la tierra, la pesca y los bosques.

Los conflictos individuales, que son muy comunes, normalmente se resuelven mediante los mecanismos procesales establecidos en la legislación que establecen procedimientos que funcionan en la mayoría de los casos, como son los tribunales de justicia de diferentes tipos.

Sin embargo, las DVGT pueden ser un instrumento para abordar y buscar vías de solución, cuando se trata de **conflictos sociales**, vale decir cuando grupos sociales - generalmente organizados - reclaman derechos sobre la tenencia sobre otros grupos o empresas que también los reclaman. Más aún, cuando estas situaciones se mantienen por largos períodos en el tiempo, los mecanismos que ofrecen las DV pueden resultar eficientes, ya que los conflictos que se eternizan en el tiempo, terminan por perjudicar a todos los grupos que se enfrentan.

Sin embargo, hay otros sectores que también se encuentran interesados en aportar en la resolución de estos conflictos.

¹⁹El kit de herramientas se refiere a un conjunto de alternativas con métodos, procedimientos y, en general ejemplos, para la implementación de las DV, que pueden ser útiles de acuerdo a las circunstancias que se presenten para dar respuesta a soluciones particulares.

Uno de ellos son los **Gobiernos** de los países que terminan asumiendo las consecuencias sociales y políticas que se derivan de la mantención de este tipo de conflictos. Temas que tienen que ver con la presión de grupos organizados que los instan a intervenir en la búsqueda de soluciones, problemas de mantención del orden público, etc. son los motivos más visibles que los lleva a intervenir en la solución de estos conflictos.

También, la **academia** puede jugar un rol en este proceso. Además de los centros académicos tradicionales, que pueden colaborar a establecer las dimensiones de los problemas que están en la base de los conflictos, sino también se debe buscar la participación de Centros Académicos, que tienen como base institucional de ONG y que muchas veces tienen vínculos muy directos con los principales grupos de interés que se encuentran en conflicto.

Por su parte, la FAO puede tener un rol importante en este proceso. No sólo por su vinculación con el origen de las DV, sino también porque en su condición de organismo internacional dependiente de Organización de las Naciones Unidas, tiene una capacidad de convocatoria amplia.

Finalmente, hay que dejar establecido que la identificación de los representantes de los principales grupos de interés, no es siempre es una tarea fácil. Cuando los representantes corresponden a los que se encuentran directamente involucrados, no hay mayores problemas en su identificación. Pero en la medida en que estos son dirigentes, y que no son los directamente afectados por los problemas, sino que son portavoces de ellos, surgen problemas de representatividad. Estos aumentan en la medida que se sube desde el nivel local hacia niveles más amplios de representación, digamos al nivel municipal, las dificultades aumentan. Estas dificultades, a su vez, pueden crecer exponencialmente en la medida que se llega a los niveles regionales y nacionales.

Definición de los principales "stakeholders"

El supuesto que está en la base de la constitución de instancias de diálogo es que si bien cada uno de los principales "grupos de interés" tiene roles e intereses específicos, mediante sus aportes en ellas, existe la voluntad de llegar a acuerdos. Esto, por lo menos, es lo que se plantea a nivel de intenciones.

Por otro lado, el diálogo que tiene lugar entre estos diferentes "grupos de interés" se encuentra mediado por la correlación de fuerzas que se observa en un espacio y tiempo determinados.

Por último, se debe que considerar que, como ya se ha planteado, este balance de relaciones de poder que se expresa en una determinada coyuntura, no constituye un hecho inamovible, sino que más bien se trata de una construcción social, que puede ser modificada a medida que se avanza en el diálogo.

i) Metodología de aproximación / intereses específicos

Como se ha señalado, cada grupo de interés tiene una perspectiva propia en la forma de aproximarse a la implementación de las DV, donde persigue objetivos que le son propios a través de instrumentos específicos.

Para las organizaciones representativas de la **sociedad civil** el interés específico, en la mayoría de los casos, prioriza la solución de los problemas de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, que afecta a sus representados y asegurar mecanismos que puedan fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos que se puedan alcanzar. Una vez logrado los acuerdos, normalmente va a privilegiar las perspectiva del monitoreo para verificar el grado de cumplimiento que estos tengan. Uno de los instrumentos más utilizados son los observatorios.

Para los representantes de la **empresa privada** el interés particular que buscan al participar en mesas de diálogo consiste en avanzar en acuerdos que signifiquen asegurar la creación de mejores condiciones de sustentabilidad de la empresa en el mediano y largo plazo. Para ello se comprometerá en la elaboración de informes periódicos y verificables sobre el estado de cumplimiento de los acuerdos. Los instrumentos que privilegia son los protocolos

de certificación, entendidos como documentos que permiten asegurar que ciertos parámetros efectivamente se cumplen y que garantizan y responden por los compromisos asumidos.

Las instituciones **académicas**, suelen colaborar tanto con representantes de la sociedad civil como de la empresa privada, en la elaboración diagnósticos, propuestas de instrumentos de mediciones pertinentes y confiables que permitan dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos frutos de las negociaciones. Por lo tanto, se volcarán en el aporte de instrumentos de metodología de verificación, que cuenten con el acuerdo explícito de las partes interesadas.

Los **Gobiernos**, finalmente deben velar para que los instrumentos utilizados en las de **instancias de diálogo y de negociación** (mesas, mecanismos de certificación) funcionen con la fluidez necesaria, siempre manteniendo los principios que deben presidir el funcionamiento de ellas considerando los criterios, universalmente reconocidos y aceptados, que ya fueron señalados. El Gobierno no actúa simplemente como un facilitador para el diálogo entre las partes, sino que normalmente tiene una posición específica que se encuentra determinada por los intereses que expresa en un momento dado.

El siguiente cuadro, sintetiza lo planteado:

Sector	Interés	Instrumento
Gobierno	Vigencia principios y aporte de orientación	Fomento instancias diálogo
Sociedad civil	Verificar grado cumplimiento	Monitoreo / Observatorio
Sector privado	Sustentabilidad	Instrumentos verificación
Academia	Estándares rigurosos	Instrumentos metodológicos

Vale la pena notar que la FAO tiene vinculaciones establecidas con todos los diferentes sectores. De partida, los Gobiernos de los países miembros, son parte integrante de la Organización. Con los otros tres, la FAO ha establecido en los últimos años, relaciones de cooperación y de alianzas con cada uno de ellos²⁰.

Por último, la implementación debe considerar las múltiples unidades temáticas y sectoriales y los diversos niveles sobre los cuales se puede intervenir. De nuevo, solo a vía de ejemplo, se pueden señalar los siguientes:

- temáticas: regularización y/o acceso de tenencia, medio ambiente, etc.;
- sectoriales; caña de azúcar, fruta, forestal, etc.; y
- territoriales: nivel local (Municipal), regional (Estadual) o nacional (Federal).

Condiciones de las formas de aplicación

A continuación se argumenta sobre las posibilidades que tiene la exploración de múltiples formas de aplicación de las DVGT. 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.

Como ya se ha planteado, 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 la diversidad existente.

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 o conflictos en diversos grados de desarrollo. Además de asegurar la presencia de los principios que deben orientar las mesas de diálogo, resulta de la mayor importancia que se cuente con mecanismos operacionales que incluyan las siguientes condiciones:

²⁰Ver: <http://www.fao.org/partnerships/strategies/es/>

a). Necesidad de establecer **compromisos formales** entre los principales involucrados. Sobre el particular, se hace hincapié en la idea de asegurar una amplia participación de todos los sectores que serán directamente afectados, buscando alcanzar crecientes grados de inclusión;

b) Lograr que estos compromisos contengan **variables consensuadas** y susceptibles de ser fácilmente operacionalizadas, lo que equivale traducir los acuerdos en definiciones que sean fácilmente medibles;

c) Se deben establecer **mecanismos institucionales** de implementación, de modo de contar con estructuras adecuadas y procedimientos para puedan ser puestas en práctica;

d) Contar con la 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

e) Debe existir una voluntad de aceptación explícita de las consecuencias sobre los compromisos asumidos por todas las partes y mecanismos que incentiven el cumplimiento y sanciones su incumplimiento.

El cumplimiento del conjunto de todas estas condiciones, resulta necesario para que los mecanismos de implementación de las Directrices puedan ser efectivos.

Rol específico de cada “grupo de interés” en la implementación

Una vez analizado el interés que cada grupo de interés tiene una perspectiva propia en la forma de aproximarse a la implementación de las DV, se presenta el rol que cada cual debe desempeñar.

Así se puede incentivar la aplicación de las Directrices por parte de los Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito empresarial. También la academia y la propia FAO tienen un papel que jugar en la implementación de las Directrices.

a) Gobiernos

Para que los Gobiernos puedan tomar iniciativas en la aplicación de las DVGT, en primer lugar, es fundamental que ellas sean conocidas, enfatizar 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 sólo al poder ejecutivo, sino que se debería considerar el poder judicial y el legislativo. A su vez, dentro del poder ejecutivo, no sólo se debe limitar a los interlocutores más tradicionales que tiene la FAO, como son los Ministerios de Agricultura y las instituciones especializadas. Se hace referencia a diferentes entidades ligadas a salud, educación, desarrollo social, medio ambiente, etc.

En cuanto a los niveles, no se trata sólo de trabajar con una variedad de instituciones a nivel nacional, sino que también hay que considerar los niveles estadales / federales y los niveles locales /municipales.

Sobre el trabajo a realizar junto al aparato de Estado, hay un largo camino por recorrer.

b) Organizaciones de la sociedad civil

Sin lugar a dudas, en este sector hay un activo derivado del hecho de una participación ejemplar de un amplio conjunto de dirigentes en su elaboración, quienes conocen ampliamente el alcance de las DVGT y son militantes de su contenido y participan activamente en su implementación. En la región, estos se encuentran organizados en la Alianza por la Soberanía Alimentaria de América Latina y el Caribe²¹.

La Alianza creada en 2013 en Bogotá representa a 23 redes, movimientos y organizaciones de América Latina y el Caribe y 11 organismos nacionales, integrantes de entidades continentales y regionales de campesinos y campesinas, de la pesca artesanal, la

²¹<http://www.viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/1835-declaracion-de-la-i-asamblea-de-la-alianza-por-la-soberania-alimentaria-de-america-latina-y-el-caribe>

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 desde 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, en su versión tradicional.

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 ligados 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.

c) Sector empresarial

El mundo empresarial no se presenta de manera homogénea en cuanto a su posición frente a los temas que tratan las DVG. Por cierto, existe un sector más tradicional que es refractario a este tipo de iniciativas. Este sector se expresa normalmente a través de las organizaciones empresariales corporativas más tradicionales.

Hay otra parte del 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. Normalmente este sector se encuentra vinculado al Pacto Global y participan activamente en programas y actividades relacionadas con RSE.

El Pacto Global²² 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.

En Octubre de 2009 se creó el Centro Regional para América Latina y el Caribe en Apoyo al Pacto Mundial de Naciones Unidas como un organismo que busca fortalecer al Pacto Mundial en América Latina y el Caribe, de acuerdo a sus condiciones y características. La sede del Centro Regional está ubicada en la ciudad de Bogotá. Además, 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.

Adicionalmente, estas empresas se encuentran institucionalmente vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Secretaría General, mediante la Alianza del Pacto Global, lo que puede facilitar acuerdos de colaboración con la FAO.

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 buscar la posibilidad de un convenio de colaboración inter agencias para llevar a cabo un programa Regional de implementación de las DVG.

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.

d) La academia.

²² Ver: www.Documents/Pacto%20Global.pdf

La academia también puede prestar un importante apoyo en los programas de implementación de las DV. Por un lado, pueden colaborar en actividades de “difusión” de las DV. Por el otro, pueden aportar su capacidad de sistematizar información relevante sobre los temas en conflicto; dimensionar las consecuencias que tiene la mantención de los conflictos sobre tenencia, etc.

Hay múltiples maneras de establecer relaciones de colaboración con el mundo académico. FAO se encuentra definiendo un nuevo programa que debería contemplar un análisis de las agendas de investigación y de intervención de los principales centros de pensamiento de la región sean estas Universidades u otros centros de investigación – ambos públicos - privados – tercer sector – todos ellos de excelencia y que cubran las áreas temáticas prioritarias de la FAO. El programa debería consultar la participación de entidades individuales así como de redes regionales y temáticas.

Un ejemplo puede ilustrar esta búsqueda. La representación de FAO en Colombia ha establecido un programa de colaboración con la Universidad del Externado de Colombia a través de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas por medio de la “Cátedra abierta de asuntos rurales: Directrices voluntarias para la gobernanza de la tenencia de la tierra”. Esta Cátedra, es un espacio académico organizado por el Área de Investigación en Conflicto y Dinámica Social del Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS), que busca dar a conocer la realidad de los asuntos agrarios en virtud del proceso de urbanización durante las últimas décadas, reivindicar la realidad campesina y enaltecer el rol del campesinado colombiano en su condición de ciudadano.

Existe una experiencia de colaboración entre el ISS de la Haya y FAO para apoyar los programas de implementación de las DV en Guatemala y en Colombia. Se trata de la participación de candidatos al doctorado del ISS que están realizando su trabajo de campo sobre acaparamiento de tierras y DV para sus investigaciones en estos países. Ellos aprovechan esta actividad para colaborar con los programas que realiza la FAO localmente y, a su vez, FAO les facilita el acceso a la información que ellos necesitan levantar. Se encuentra pendiente una evaluación de esta experiencia.

e) Papel de la FAO

FAO debe mantener un liderazgo en 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 FAO es aportar en la discusión de este tipo de materias, una perspectiva comparativa internacional. En términos metodológicos, esta perspectiva permite visualizar con claridad las semejanzas y las diferencias con otras experiencias que se desarrollan en otros países; los grados en que los fenómenos se expresan en diferentes situaciones; y en fin aportar con luces y sombras la realidad analizada nacionalmente.

En este sentido se podría avanzar en el establecimiento de metas globales, regionales y nacionales en la implementación de las DVGT, vinculando su cumplimiento al establecimiento de reconocimientos y de premios. Estas actividades acompañadas de la debida difusión, pueden ser un estímulo para el avance en la implementación de las Directrices.

FAO como institución tiene la legitimidad y la experiencia necesarias para impulsar este tipo de iniciativas.

V.- Tareas pendientes y reflexión final

En esta parte final se señalan las principales tareas que corresponde realizar a la FAO en el corto y mediano plazo.

Adecuación de instrumentos

En primer lugar, en la búsqueda de posibles formas para avanzar en la implementación de las DVGT, parece necesario identificar instrumentos y programas de 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.

Por lo tanto, 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”²³ es un buen ejemplo de cómo utilizar mecanismos e instrumentos ya existentes de la FAO para avanzar en la implementación de las DVGT.

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 en la actualidad, 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. En otras palabras, toma lo fundamental de las DVGT en el sentido de propiciar el diálogo y la negociación entre las principales partes interesadas para enfrentar los problemas pendientes en la tenencia de la tierra en el sector forestal.

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 reconociendo 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 dialogo y la negociación entre todos los grupos de interés. Para ello, distingue actuar en las cuatro áreas que ya fueron anunciadas en el párrafo anterior:

- 1) Necesidad de contar con un diagnóstico certero;
- 2) Requisito de establecer organizaciones fuertes que puedan canalizar los intereses de los diferentes grupos de interés;
- 3) Exigencia de instalar capacidad efectiva de participación por parte de los grupos de interés; y
- 4) 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.

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 las 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.

Elas 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.

²³www.fao.org/3/a-i3249s.

Permiten asegurar que ciertos parámetros se cumplen y garantizan y responden por su compromiso.

Mesas de diálogo y de negociación

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 serán objeto de negociaciones y de la presencia efectiva de las principales partes envueltas en la controversia.

El funcionamiento de estas Mesas se asemejan bastante al “tripartismo” que es el término que se utiliza para referirse a un cierto tipo de organización y procedimientos de concertación entre tres sectores: los gobiernos, las organizaciones de empleadores, y los sindicatos. El origen del tripartismo debe ubicarse en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), institución internacional gobernada por representantes de los tres sectores antes señalados. En el proceso de aplicación de las DV la FAO debería realizar un proceso de aprendizaje sobre la experiencia acumulada que tiene la OIT en esta materia, con el objeto de adoptar las “buenas prácticas” que la experiencia de esta organización ha logrado acumular a lo largo de su historia.

Además en este punto resulta conveniente valorizar las condiciones que deben orientar los diálogos y las negociaciones ya comentadas. La vigencia de estos principios, parte fundamental de las Directrices, sirve para emparejar la cancha en la cual intervienen las partes del 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 depende 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.

Finalmente, hay que considerar que la correlación de fuerzas no es un hecho inamovible, sino más bien se trata de una construcción social, que puede ser modificada.

Reflexión final

De partida, habría que recordar que las DV son “voluntarias”. Que surgen en gran medida a partir del proceso de acaparamiento de tierras, como detonante. Y que pretender ser un instrumento para la solución de conflictos

Las DVGT son una herramienta elaborada por una instancia de gobierno privilegiado de FAO como es el CSA, que consultó al conjunto de los grupos de interés involucrados en los conflictos que surgen como consecuencia del acaparamiento de tierras que se observa en el mundo en general y en América Latina en particular.

Se trata de un instrumento que tiene una **legitimidad de origen** indiscutible, en la medida que es el fruto de un proceso de diálogo y de negociación en el cual participaron todas las partes interesadas: los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y contó con el apoyo de sectores importantes del mundo académico. Estas Directrices constituyen un acuerdo sin precedentes sobre principios y prácticas reconocidos a nivel internacional, en relación con la gobernanza de la tenencia.

El desafío actual es avanzar en su implementación. Pocos discuten que se trata de una herramienta que puede resultar útil para enfrentar problemas reales y urgentes que abarcan vastos territorios y afectan a amplios grupos de personas. Los conflictos en torno a la tenencia de la tierra, son ancestrales y se encuentran en todas partes. Lo novedoso es que los que se enfrentan en la actualidad, son de magnitudes desconocidas. También existe un acuerdo transversal en el sentido de que la mantención indefinida de este tipo de situaciones, no benefician a nadie. Ni a las comunidades que se sienten afectadas; ni a las empresas que son indicadas como los responsables; ni los gobiernos que no logran solucionar los conflictos. Solo agravan las situaciones existentes.

Por lo tanto, resulta urgente avanzar en la implementación de las DVGT, utilizando tanto los mecanismos existentes, adaptando otros y, en fin, creando los que sean necesarios. Lo importante es avanzar en las instancias de diálogo y de negociación, que a la luz de las orientaciones que ofrecen las Directrices, estas se puedan aplicar en diferentes ámbitos (temáticos, territoriales, etc.); a través de diversos mecanismos (acuerdos directos, normativas, legal, etc.); y en variados niveles (nacional, regional, local).

Referencias bibliográficas

BARRACLAUGH, S.; COLLARTE, J. **El hombre y la tierra en América Latina**: Resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, Síntesis. Editorial Universitaria, Santiago, 1972.

BORRAS, S.; M.; FRANCO, J.; GOMEZ, S. KAY, C & SPOOR, M. **Land grabbing in Latin America and the Caribbean**, Journal of Peasant Studies, 39:3-4, 845-872. 2012.

BORRAS, S.; KAY, C.; GOMEZ, S. & WILKINSON, J. **Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America**. Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement. Volume 33, Issue 4. 2012.

BORRAS, S.; KAY, C.; GOMEZ, S. & WILKINSON, J. **Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina**. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, Volumen 38, 1er semestre de 2013 p. 75- 103.

(CIP) Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. **Manual popular de las directrices voluntarias**. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación. Argentina, 2015

FAO. **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). Santiago. 2012.

FAO. **Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe**, Oficina Regional de la FAO. F. Soto y S. Gómez (Editores). Santiago. 2013.

FERNANDES, B. **Re-peasantization Resistance and Subordination: The Struggle for Land and Agrarian Reform in Brazil**. Agrarian South: Journal of Political Economy 06/2014; 2(3). 2014.

FREEMAN, E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Cambridge University Press. 2010.

GIDDENS, A.; DIAMOND, P. **The New Egalitarianism**. Polity Press. Cambridge, Reino Unido. 2005.

GRAS, C.; HERNÁNDEZ, V. **El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización** (Coomp.) Editorial Biblos, Buenos Aires. 2013.

Información adicional consultar.

Pacto Global. www.cumpetere.com/Documents/Pacto%20Global.pdf

<http://farmlandgrab.org/>

<http://www.fian.org/>

<https://www.grain.org/>

http://www.iss.nl/research/research_programmes/political_economy_of_resources_environment_and_population_per/networks/land_deal_politics_ldpi/ldpi_global_research_network/

<https://www.oxfam.org/>

Recebido para publicação em 1 de outubro de 2015

Aceito para publicação em 30 de outubro de 2015