



## Foro temático técnico para conmemorar el quinto aniversario 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 (DVGT): algunas reflexiones

*Sergio Gómez E.; Javier Molina C; Rodrigo Castañeda*

Durante los días 5 y 6 de octubre pasado se realizó en Roma, un importante evento a propósito del quinto aniversario de la aprobación por parte del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), del documento que contiene 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 ahora en adelante DVGT).

El propósito de estas reflexiones es compartir algunos rasgos sobre su desarrollo para lo cual se hace referencia a los asistentes; la centralidad en la discusión sobre el complejo tema de la tenencia de los recursos naturales; la potencialidad que tienen las DVGT para enfrentar los problemas vigentes sobre la tenencia de estos recursos; los principales logros que se han alcanzado en estos cinco años; y los desafíos pendientes.

Lo primero que se debe destacar, es la alta participación, **representatividad y calidad de las discusiones participantes**. En efecto, más de 250 asistieron personas de todos los continentes, representando a gobiernos (a nivel de ministros, vice-ministros y otros funcionarios públicos), encargados de institutos de tierras, altos dirigentes de organizaciones representativas de la sociedad civil incluyendo dirigentes de las principales organizaciones mundiales de campesinos; dirigentes empresariales representando al sector privado; académicos de destacadas universidades, y funcionarios de organismos internacionales (FAO, WB, IFAD, WFP) y donantes como la Unión Europea que co-organizó junto con la FAO el Foro Temático. Este expresivo marco de participantes es un fiel reflejo de dos hechos. Por una parte, recupera un rasgo esencial sobre lo que fue el origen de las DVGT: una larga, amplia y significativa participación de todos los actores directamente involucrados en los problemas de la tenencia de los recursos naturales, cuestión que aseguró la legitimidad del documento. Por el otro lado, refleja la importancia que tiene la voluntad política de las partes involucradas en los complejos temas relacionados con la tenencia de los recursos naturales. Particularmente en la implementación de las DVGT, como una forma de progresar en una gobernanza responsable de los mismos. En otras palabras, las posibilidades de avanzar en su implementación, dependen por completo de una decisión que expresa una clara voluntad política en este sentido.



En seguida, es necesario reiterar la **importancia y la actual pertinencia** de las DVGT como un instrumento para lograr una adecuada gobernanza de los recursos naturales. Entre ellos particularmente la tierra, en la medida que en la actualidad, ha surgido un nuevo fenómeno de la concentración y extranjerización, a niveles no conocidos hasta ahora, bajo la forma de “acaparamiento de tierras” conocido en inglés como *land grabbing*. En efecto desde hace casi una década, se observa este proceso que se expresa en una concentración y extranjerización de la tierra, sin precedentes en la historia, como producto del desencadenamiento de tres crisis simultáneas: (i) crisis por un aumento explosivo en la demanda por alimentos; (ii) crisis energética que demanda grandes extensiones de tierras antes destinadas a la producción de alimentos para el cultivo de biocombustibles; y (iii) una crisis financiera que transforma a la tierra en un activo seguro y rentable para los inversionistas, frente a otras alternativas tradicionales cuestionadas (acciones, bonos, etc.). Esta situación genera una dinámica del mercado de la tierra que adquiere una fuerza tal, que hace necesario la propuesta de un nuevo marco para la gobernanza de los recursos naturales. Este hecho, es el que detona la necesidad de abocarse a la elaboración y de aprobación de las DVGT.

Con su elaboración y aprobación, se reubicó el tema de la tierra en un **nivel de importancia y de visibilidad** que las actuales circunstancias ameritan. La centralidad que tuvo el tema de la tierra se perdió en la medida que avanzó la reforma agraria, en sus diferentes modalidades, en prácticamente todo el continente. La dinámica del funcionamiento del mercado de la tierra, ya señalado, volvió a ubicar la importancia de este complejo tema. El largo proceso de participación y de negociaciones en la que participaron todos los sectores directamente involucrados, le otorgó un grado de legitimidad al documento que compensa con largueza el carácter voluntario de las mismas.

También hay que destacar que se aborda el tema desde la perspectiva de los grupos vulnerables y marginados. Durante estos años, las DVGT han contribuido a efectuar notables cambios en la gobernanza de la tierra en la medida que estos grupos integrados por pastores, campesinos, mujeres del medio rural, pescadores, trabajadores rurales y pueblos indígenas, utilizan las Directrices para reclamar, proteger y restaurar sus derechos legítimos a la tierra, a los bosques y a las pesquerías. Las Directrices han modificado las reglas del juego. A nivel mundial, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen que la gobernanza de la tierra es fundamental para alcanzar el derecho humano a la alimentación y la nutrición, para la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y en términos más generales, para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Durante las discusiones a lo largo de este evento se destacó que un aspecto esencial de las DVGT es el **abordaje metodológico** que se propone. En él se deben destacar: la participación activa y directa entre todos los directamente involucrados en los conflictos en torno a la tenencia de los recursos naturales; el respeto a normas universalmente aceptadas en las negociaciones, y alcanzar los acuerdos que sean posibles de acuerdo a las particularidades de cada situación, con respeto a las legislaciones vigentes y a los derechos consuetudinarios.

En cuanto a los avances, se examinó que en muchos países, a través de la implementación de las DVGT se ha logrado abrir espacios de diálogo político inclusivos en relación a las distintas reivindicaciones y las demandas en torno a la tenencia de la tierra. En algunos países (por ejemplo Colombia, Guatemala, Sierra Leone y Senegal) se han



iniciado procesos participativos de revisión de políticas que afectan el acceso a la tierra y los recursos naturales, utilizando las DVGT como referencia.

Sin embargo es necesario considerar la ampliación de una participación, sobre todo que incorpore a las mujeres y a los grupos vulnerables y marginados, en la gobernanza de la tenencia; fomentar y permitir procesos de reformas legales, como la incorporación de las DVGT en los marcos legislativos y normativos nacionales; respaldar los esfuerzos de los titulares de derechos para reclamar, proteger y restaurar sus derechos legítimos de tenencia; y contribuir a la realización de inversiones más responsables basadas en la tierra.

Con referencia a los puntos pendientes, hay que considerar que millones de personas sufren de inseguridad en el acceso a la tierra y a otros recursos naturales. En muchos países, la pérdida de acceso seguro a los recursos naturales se produce como consecuencia de la concentración de la tierra y las prácticas nocivas de algunos inversionistas a expensas de campesinos, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales. Cada año más defensores de la tierra y del medio ambiente son víctimas de actos de violencia y muchos de ellos pierden la vida.


La carencia y/o insuficiencia de marcos normativos, jurídicos y reglamentarios para las inversiones, incluyendo las transacciones de tierras, está limitando las posibilidades de mejorar la gobernanza y la promoción de inversiones responsables para la transformación rural.

Por otro lado el debilitamiento creciente de las estructuras tradicionales de gobernanza de la tierra en contextos donde prevalecen los derechos comunales (por ejemplo muchos países de Africa así como algunos en América Latina) está conduciendo a la privatización (y en algunos casos, concentración) de esas tierras. Así, tanto dirigentes comunales como miembros de la comunidad (con derechos de tierras), dan concesiones o venden sus derechos a personas privadas ajenas a la comunidad o a empresas (nacionales o extranjeras). Ello sumado a la poca presencia / debilidad de las instituciones del estado en esos territorios conduce a la poca transparencia en las transacciones de tierras y al acaparamiento de las mismas.

La gobernanza deficiente de la tenencia pone en peligro la gestión sostenible de los recursos naturales y fomenta conflictos, desplazamientos involuntarios y migraciones. También crece la vulnerabilidad al cambio climático, particularmente de los grupos más vulnerables y amenaza los esfuerzos para conservar la biodiversidad.

Para responder a estos desafíos y partiendo de los logros ya alcanzados, el evento identifico algunas áreas estratégicas de acción, entre ellas:

- Asegurar que la aplicación de las DVGT se fundamente en los principios de los derechos humanos fundamentales y la protección efectiva de quienes defienden los derechos legítimos a la tierra y los recursos naturales;
- Continuar desarrollando las actividades de difusión y sensibilización sobre el potencial que tiene el uso de las DVGT para mejorar la gobernanza de la tenencia y llegar a definir enfoques sistémicos para la gobernanza responsable de la tenencia;
- Fortalecer los enfoques inclusivos velando por la incorporación de las múltiples partes interesadas para que la aplicación de las DVGT se realice en base a los principios de participación efectiva de todos los involucrados,



la rendición de cuentas y que resulten en mecanismos efectivos para la resolución de conflictos sobre la tenencia:

- Vincular la gobernanza de la tenencia a las estrategias que aseguran un enfoque que considere una transformación rural sostenible e inclusiva, que incluya a sistemas de alimentación adecuados, que consideren una perspectiva de desarrollo territorial, incluyendo la efectiva implementación de inversiones responsables;
- Fortalecer las instituciones de administración de tierras (los organismos que formulan políticas, catastro y registro de la propiedad) tanto a nivel nacional como a nivel local. Esto incluye las instituciones encargadas de abordar/resolver conflictos de tierras (en algunos países son los Tribunales Agrarios, en otros las Cortes de Tierras).
- Fomentar el seguimiento de la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques y su contribución de ésta a la realización del derecho humano a la alimentación y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030;
- Promover el uso de las Directrices como elemento central en la estrategia para la consolidación de los procesos de paz en situaciones de conflicto y post-conflicto;
- Integrar los programas de implementación de las DVGT en estrategias que consideren la adaptación y mitigación al cambio climático, así como de conservación de la biodiversidad; y
- Finalmente, la incorporación de las DVGT a los planes de formación académica y profesional que imparten las universidades y los institutos superiores de estudios, como una forma de ir legitimándolas entre las nuevas generaciones e incorporando a las antiguas a esta nueva perspectiva.
- Promover y asegurar la participación del sector privado en el proceso de implementación de las DVGT, especialmente en los espacios de diálogo que se formulan a nivel país. Esto en miras a fortalecer el diseño de políticas públicas locales y soluciones efectivas incluyendo a todos los actores. Se sugiere que este aspecto de trabajo con el sector privado, puede ser una de las vías para integrar la implementación de DVGT con el proceso que se inicia a través de RAI (Inversiones responsables en agricultura).

En definitiva, la identificación y posterior implementación de estas líneas de acción es responsabilidad compartida de los Gobiernos, de los titulares de derechos legítimos a la tierra, la pesca y los bosques, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de los organismos de las Naciones Unidas. Si se actúa de acuerdo a lo anterior, se podrá mantener el impulso para continuar la aplicación de las DVGT, tomando en cuenta la importancia que tiene la gobernanza de la tenencia de los recursos naturales para la efectiva protección del derecho humano a la alimentación y para alcanzar las metas comprometidas en los ODS para el año 2030.

La reunión que comentamos, significó un paso importante, en esta dirección.