

# 02

## HACIA UN BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES, UNA HERRAMIENTA DE LUCHA PARA LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Ángel Strapazzón<sup>1</sup>

*“Una palabra no dice nada y al mismo tiempo lo esconde todo igual que el viento esconde el agua como las flores que esconde el lodo”.*

*Una Palabra*, Carlos Varela (músico y cantautor cubano, 1963)

Las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (en adelante, las Directrices), aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas en 2012 tras un largo proceso participativo<sup>2</sup>, se van transformando en una herramienta de lucha para los movimientos sociales y los pueblos indígenas del mundo entero, pero también en una referencia insoslayable de todos los grupos de actores de poder, hegemónico, neutral o contra-hegemónico. En este artículo hacemos una evaluación preliminar de la implementación de las Directrices cuatro años tras su aprobación, desde la perspectiva de los movimientos y las organizaciones sociales.

### USO DE LAS DIRECTRICES COMO HERRAMIENTA DE LAS LUCHAS POR LOS RECURSOS NATURALES

Desde las organizaciones miembros del Grupo de Trabajo de Tierras y Territorio del Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP) hemos asumido la responsabilidad de apoyar la implementación de las Directrices utilizándolas como una herramienta más de nuestras luchas. Para esto elaboramos un Manual Popular de capacitación<sup>3</sup> en un esfuerzo conjunto de diferentes sectores (campesinas y campesinos, pueblos indígenas, pescadoras y pescadores, pastoras y pastores, habitantes urbanos) del mundo entero. El Manual es un material de pedagogía popular que acerca de una manera ingeniosa a la vida de las comunidades y las personas un documento difícil de leer. Elaborarlo significó un proceso de aprendizaje y solidaridad, ya que no se trata de presentar situaciones particulares sino de encontrar elementos comunes, universales y compartidos en diferentes situaciones. Nuestro Manual, que se está traduciendo ahora en varias lenguas de pueblos indígenas e idiomas locales, fue la base para realizar talleres de capacitación con los miembros de base de los movimientos sociales en más de 15 países de todos los continentes y para desarrollar un currículo de aprendizaje y capacitación sobre las Directrices que utiliza una metodología nuestra y ha tenido mucho eco. Al mismo tiempo, hemos profundizado en nuestra política de forjar alianzas y crear convergencia a partir de todas nuestras luchas.

<sup>1</sup> Ángel Strapazzón es miembro del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) de Argentina y de La Vía Campesina (LVC). Es co-coordinador del Grupo de Trabajo de Tierras y Territorio del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP). El CIP es la plataforma de los y las productoras de alimentos a pequeña escala, las organizaciones de trabajadores y trabajadoras rurales y los movimientos sociales de base para impulsar la soberanía alimentaria a nivel mundial y regional. Un agradecimiento especial a Philip Seufert (FIAN Internacional), a Manigüeigdinapi Jorge Stanley Icaza (Consejo Internacional de Tratados Indios, CITI) y a Francisco Sarmento (Universidad de Coimbra) por su apoyo en la redacción y revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en español.

Sobre la base de este trabajo de capacitación, hemos desarrollado procesos de incidencia en políticas públicas relativas a la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques en siete países, abriendo espacios de diálogo y de negociación con gobiernos, autoridades locales e instancias regionales, y mejorando nuestras propuestas y nuestros argumentos mediante el lenguaje de las Directrices. En algunos países hemos conseguido nuevas leyes y políticas que van en línea con el espíritu de las Directrices<sup>4</sup>, y hemos avanzado con la resolución de conflictos de tierras en varios países.

Dialogando con las Directrices e incorporándolas en nuestras vidas y luchas hemos profundizado y ampliado nuestro horizonte de entendimiento sobre las políticas públicas y la gobernanza de los recursos naturales. Como movimientos sociales y pueblos indígenas tenemos ahora más elementos para analizar, desarrollar, plantear y defender nuestras propuestas de políticas públicas. Aplicar las Directrices en nuestros países también ha levantado nuevamente el espíritu de otros documentos relevantes de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT. Además, hemos podido fortalecer el reconocimiento desde la FAO de los movimientos sociales y pueblos indígenas como sujetos protagónicos del proceso de implementación de las Directrices. También más y más los gobiernos y la FAO nos reconocen como expertas y expertos en pie de igualdad con otras expertas y expertos.

## ALGUNAS TENDENCIAS QUE NOS PREOCUPAN

Nos oponemos a las tentativas de desvirtuar las Directrices para convertirlas en un instrumento de responsabilidad social corporativa, como promueven algunos gobiernos donantes y ONG para legitimar o promover el acaparamiento de recursos. Hay empresas, grandes corporaciones del sector privado como Coca Cola, Pepsi, Cargill, Nestlé, Unilever, Illovo y organizaciones filantrópicas como la Fundación Bill y Melinda Gates, que reivindican estar implementando las Directrices<sup>5</sup>. Insistimos en que las Directrices están dirigidas principalmente a los Estados y en que, al aprobarlas, se comprometieron a aplicarlas según su objetivo principal: contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas al mejorar la gobernanza de la tenencia en beneficio de las personas y comunidades más vulnerables y marginadas<sup>6</sup>. Esto significa que todo el esfuerzo debe centrarse en los derechos y las necesidades de las comunidades y de los grupos más marginados, y no en los intereses empresariales privados. También vemos con preocupación que pocos gobiernos han emprendido iniciativas para implementar las Directrices mediante procesos que respeten sus estándares de participación e inclusión, y que los parlamentos siguen desconociéndolas en gran parte. La capacitación de los gobiernos y las autoridades locales para implementar las Directrices sigue siendo un desafío. También es esencial que los Estados mejoren su capacidad de monitorear conflictos y la situación de la tenencia en los países, y que refuercen el enjuiciamiento efectivo de abusos y crímenes cometidos por empresas, inversores e inversoras.

## SEGUIMOS AVANZANDO

Cuatro años tras su aprobación, sería prematuro hacer una evaluación de la implementación y aplicación de las Directrices que no sea preliminar. Mejorar la gobernanza de la tenencia es un proceso complejo que necesita tiempo y donde la clave es encontrar vías para resolver conflictos sociales y políticos<sup>7</sup>. Mientras seguimos

- 2 FAO. *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*. Roma. 2012. [www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es](http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es). Ver también: Monsalve Suárez, Sofía. *Las nuevas 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: ¿un punto de inflexión en la gobernanza mundial de los recursos naturales?* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. 2012. Págs. 37-40. [www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2012/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp\\_web\\_r2.pdf#page=37](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp_web_r2.pdf#page=37). Ver también la entrevista: Strappazzón, Ángel. *Un Puntapié para una Nueva Civilización*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. 2012. Págs. 42-43. [www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2012/R\\_t\\_F\\_a\\_N\\_Watch\\_2012\\_sp\\_web\\_r2.pdf#page=42](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp_web_r2.pdf#page=42).
- 3 Grupo de trabajo de Tierras y Territorio del CIP. *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques*. Marzo de 2016. [www.foodsovereignty.org/es/manualpopular](http://www.foodsovereignty.org/es/manualpopular).
- 4 Ver también el artículo *La tierra y la paz en Myanmar: las dos caras de la moneda*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.
- 5 Para obtener más información ver las páginas web de estas empresas. Ver, por ejemplo: The Coca-Cola Company. *The Coca-Cola Company Commitment: Land Rights and Sugar*. 2013. [assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d586040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf](http://assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d586040fcb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf). Cargill. *Does Cargill support global standards that respect and strengthen local communities and farmers' rights to land?* 2014. [www.cargill.com/news/issues/agricultural-development/land-rights/index.jsp](http://www.cargill.com/news/issues/agricultural-development/land-rights/index.jsp). Nestlé. *Nestlé Commitment on Land & Land Rights in Agricultural Supply Chains*. 2014. [www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate-social-responsibility/nestle-commitment-land-rights-agriculture.pdf](http://www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate-social-responsibility/nestle-commitment-land-rights-agriculture.pdf).
- 6 Ver el pronunciamiento internacional *Las Directrices sobre la gobernanza responsable de tenencia en una encrucijada*, elaborado por diversas organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Diciembre de 2015. [www.fian.org/fileadmin/media/media\\_publications2015/Publications\\_November2015/2015\\_TG\\_Statement\\_final\\_ES.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/media_publications2015/Publications_November2015/2015_TG_Statement_final_ES.pdf).
- 7 Ver, por ejemplo, el cuadro *La agricultura familiar y la gobernanza de la tierra y los recursos naturales en los países de lengua portuguesa*, que figura a continuación.

avanzando por el camino hacia la soberanía alimentaria y la justicia, vamos incorporando las Directrices y otros instrumentos de derechos humanos a nuestras luchas. Somos las propias organizaciones sociales las que damos valor normativo y social a estos instrumentos. Las palabras hacen, crean, inventan, desarman, organizan. El que quiera oír que oiga, el que quiera ver que vea. Hemos aprendido de sabias y sabios de las montañas, los ríos, los mares, los bosques, las quebradas o las sierras, que esas palabras andan, nos andan, hacen y llegan y tocan y hacen... crean. De esas palabras están hechas las Directrices, y el Manual Popular nos provoca a encontrarlas. Nos da palabras claves para comprender las palabras de las Directrices. Así, en ellas como en el Manual Popular andan las palabras, están vivas, porque estamos nosotras y nosotros, están nuestras vidas, nuestros aciertos, victorias y derrotas. Nos vamos haciendo ellas, y ellas se van haciendo nosotros.

En ese sentido seguiremos reforzando nuestras alianzas y nuestros argumentos, desarrollando herramientas partidarias y utilizando nuestros medios para disputar a los grandes medios. Las Directrices componen un inmenso mensaje: que los bienes naturales son un derecho que corresponde a campesinas y campesinos, pescadoras y pescadores artesanales, pastoras y pastores, trabajadoras y trabajadores rurales, pueblos indígenas, sin tierra, consumidoras y consumidores que quieren transformarse en comensales, jóvenes, hombres y mujeres; a sus pueblos, a la humanidad en su conjunto. Pero aunque tenemos derecho a la tierra, nos atrevemos a decir con los pueblos y civilizaciones de América que la tierra no nos pertenece, nosotros y nosotras pertenecemos a ella.

### CUADRO 2.1 La agricultura familiar y la gobernanza de la tierra y los recursos naturales en los países de lengua portuguesa

Francisco Sarmiento<sup>8</sup>

En el marco del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CONSAN-CPLP) se creó, en 2012, un grupo de trabajo sobre agricultura familiar para implementar la Estrategia de seguridad alimentaria y nutricional de la CPLP (ESAN-CPLP)<sup>9</sup>.

Este grupo de trabajo especial está formado por múltiples actores y su mandato es formular propuestas de políticas públicas (para la aprobación del CONSAN-CPLP) con vistas a respaldar la agricultura familiar. Una de las primeras propuestas del grupo fue la elaboración de las Directrices para apoyar la agricultura familiar en los Estados miembros de la CPLP<sup>10</sup>.

En la última versión, actualmente a debate, se han priorizado varias esferas para una posible cooperación entre los Estados miembros de la CPLP. Se ha hecho un énfasis especial en una mejor gobernanza de la tierra y los recursos naturales. De hecho, este era el objetivo principal expresado por los Estados en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas con la adopción en 2012 de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en lo sucesivo, las Directrices de la tenencia)<sup>11</sup>.

La participación actual de la sociedad civil, la academia, las y los parlamentarios y el sector privado en el CONSAN-CPLP tal vez permita alcanzar un acuerdo respecto a un conjunto de principios y acciones para una mejor gobernanza de la tierra y los recursos naturales. Este acuerdo deberá incluir, entre otros elementos,

- 8 Francisco Sarmiento ha realizado estudios de postdoctorado sobre la gobernanza de la seguridad alimentaria en la Universidad de Coimbra (Portugal) y trabaja como consultor para la FAO. Un agradecimiento especial a Daniel Gómez (FIAN Internacional), Miguel Malta (ACTUAR) y Marcos Arana Cedeño (WABA) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en portugués.
- 9 La ESAN-CPLP se diseñó sobre la base de una consulta en línea de todas las partes interesadas, los Estados miembros, la sociedad civil y el sector privado. La ESAN-CPLP fue aprobada por los Estados miembros en 2011 y se presentó en octubre del mismo año en el 37.º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas en Roma (Italia).
- 10 Para obtener más información, ver la versión 1.0 de las Directrices para apoyar la agricultura familiar en los Estados miembros de la CPLP, que se sometió a consulta pública entre el 1 de abril y el 15 de junio de 2016. [esancplp.wix.com/directrices-af-cplp](http://esancplp.wix.com/directrices-af-cplp).
- 11 FAO. *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*. Roma, 2012. [www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf).

la aplicación de las leyes de tierras existentes, la actualización de los catastros y la zonificación agroecológica, la reglamentación eficaz de la inversión privada y la coordinación de estas medidas con los posibles programas de apoyo para los y las agricultoras familiares. Este proceso es uno de los principales desafíos a los que hace frente la ESAN-CPLP.

## LA AGRICULTURA FAMILIAR

La categoría de los agricultores familiares está jurídicamente reconocida en algunos Estados miembros de la CPLP, como en el caso de Brasil, pero tal reconocimiento no existe en el resto de los países. En los otros Estados miembros, la mayoría de los agricultores familiares no pueden ser incluidos en las clasificaciones estadísticas existentes como, por ejemplo, “productor único autónomo” (Portugal), “pequeño productor agrícola” (algunos Estados africanos y Timor-Leste), o “campesinos” (la mayoría de los países africanos). No obstante, en el conjunto general son actores muy importantes porque cultivan superficies de un tamaño relativo pequeño o medio (desde 0,20 hasta 18 hectáreas), con diferentes niveles de tecnología, y son responsables de entre el 70% y el 100% de la producción de alimentos. Además, emplean entre el 60% y el 84% de la población activa (a excepción de Cabo Verde y Portugal)<sup>12</sup>. Su identificación y reconocimiento serán importantes para la implementación de varias políticas públicas, entre ellas la garantía de acceso a la tierra y el control de la misma. Este reconocimiento está estrechamente vinculado con el compromiso contraído por los Estados, incluidos los de la CPLP, en varios instrumentos internacionales con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

## CONTEXTO DE CONFLICTO

Esta discusión se está celebrando en medio de un contexto internacional caracterizado por un interés renovado en la tierra y los recursos naturales. Brasil, pese a los últimos avances, sigue teniendo uno de los sistemas de tenencia de la tierra más desiguales del mundo. En Timor-Leste, con las diferencias existentes, hay conflictos frecuentes por la propiedad de la tierra. En Santo Tomé y Príncipe, a pesar de la reforma agraria de los años 80, se observa una aguda fragmentación en las propiedades familiares, lo que plantea nuevos desafíos para la sostenibilidad de estos sistemas de producción<sup>13</sup>. Es importante señalar que en Portugal, único país de la CPLP miembro de la Unión Europea, las y los jóvenes agricultores se enfrentan a serias limitaciones para acceder a la tierra y permanecer en ella, debido a un sistema alimentario cada vez más concentrado.

En el caso de los países africanos de la CPLP más grandes (Mozambique, Angola y Guinea-Bissau), son frecuentes los procesos de ocupación de tierras para inversiones privadas a gran escala, que resultan en muchos conflictos en torno a la tierra. Un ejemplo de esto es el caso del llamado programa ProSavana<sup>14</sup>. Se trata de un programa que iniciaron los Gobiernos de Brasil, Mozambique y Japón en 2011 como programa de cooperación para el desarrollo de la agricultura en el Corredor de Nacala, que abarca 19 distritos en el norte de Mozambique.

La sociedad civil ha expresado su inquietud respecto a las violaciones de los derechos de las comunidades y las poblaciones tradicionales durante las ocupaciones, que pueden poner en peligro el acceso de los y las agricultoras familiares a tierras de calidad. También ha expresado inquietudes sobre el apoyo público prestado a la

12 FAO. *Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP*. Roma. 2013. [www.fao.org/3/a-ar430o.pdf](http://www.fao.org/3/a-ar430o.pdf).

13 Para obtener más información, ver: Dias, Joana. *La isla laboratorio: gobernanza y agricultura sostenible en Santo Tomé y Príncipe y en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 64-66. [www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2015/RtFNWatch\\_ES\\_web.pdf#page=64](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_ES_web.pdf#page=64).

14 Para obtener más información sobre ProSavana, ver: [www.farmlandgrab.org/post/view/26158](http://www.farmlandgrab.org/post/view/26158).

expansión generalizada de un modelo de producción que se basa en el uso intensivo de insumos agrícolas, con las consiguientes externalidades ambientales negativas. Estas inquietudes se han reflejado, de forma más organizada, en la campaña No a ProSavana en Mozambique<sup>15</sup>. Además, las organizaciones de base vinculadas a la iglesia católica están profundizando en el debate sobre esta cuestión. En el momento de redacción de este artículo, se está celebrando en Mozambique una reunión de representantes de varias organizaciones de base de la iglesia católica de todos los países de la CPLP para debatir una posición y una estrategia conjuntas.

Durante la última reunión del CONSAN-CPLP, celebrada en noviembre de 2015 en Timor-Leste<sup>16</sup>, los debates informales entre los distintos actores participantes pusieron de relieve la inquietud del sector privado por disponer de seguridad en la tenencia y de menores costos de transacción en las inversiones en curso. El sector privado también expresó el deseo de tener claridad sobre las zonas disponibles para nuevas inversiones agrícolas. Algunos gobiernos han expresado su preocupación respecto a los conflictos por la tierra y su necesidad de fomento de la capacidad para la aplicación de leyes de tierras, la gestión de catastros y la actualización de la zonificación agroecológica (que en su mayor parte indica únicamente posibles características productivas).

## DESAFÍOS A CORTO Y MEDIO PLAZO

Sin subestimar los intereses en conflicto en juego y los desafíos existentes, se cree, en base a los debates preliminares acontecidos, que la posibilidad de negociar un acuerdo entre los distintos actores está al alcance del CONSAN-CPLP.

No obstante, su materialización es tal vez el mayor desafío a medio plazo para este mecanismo institucional innovador de la CPLP, teniendo en cuenta la complejidad del tema, la falta de experiencia y medios del CONSAN-CPLP y el cierre reciente del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil (el principal motor del grupo de trabajo sobre agricultura familiar en la CPLP).

Por lo tanto, el fortalecimiento de las y los agricultores familiares en la CPLP implica su identificación y reconocimiento, su acceso garantizado a la tierra y a otros recursos naturales, y la implementación de las políticas públicas apropiadas. Esto significa que la mejora de la gobernanza de la tierra debe ser una parte integral del programa de fortalecimiento de la agricultura familiar en el CONSAN-CPLP.

En un momento en el que se busca fortalecer a nivel internacional el monitoreo de la implementación de las Directrices de la tenencia<sup>17</sup>, sería importante que los países de la CPLP pudieran aprovechar la próxima reunión del CONSAN-CPLP para discutir y llegar a un acuerdo sobre un conjunto de compromisos y sobre los criterios y medios para su monitoreo a nivel nacional y regional.

15 En 2013 se envió una carta abierta a los Gobiernos de Mozambique, Brasil y Japón para detener urgentemente el programa ProSavana. [www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/57359-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana](http://www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/57359-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana). Además, en 2015 se envió una carta abierta al presidente de la República de Mozambique. [www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/53904-selo-carta-aberta-a-sua-excelencia-presidente-da-republica-de-mocambique-por-sociedade-civil](http://www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/53904-selo-carta-aberta-a-sua-excelencia-presidente-da-republica-de-mocambique-por-sociedade-civil).

16 En la reunión de presentación de su mecanismo de facilitación para la participación en el CONSAN, los representantes del sector privado indicaron como una prioridad la identificación de tierras disponibles para inversiones en todos los países, abriendo una discusión informal sobre el tema en la última reunión del CONSAN-CPLP en noviembre de 2015.

17 Nota al pie 11.