



# CONSULTA REGIONAL

tenencia de la tierra y otros recursos naturales

## INFORME FINAL

**Consulta Regional Latinoamérica de la FAO sobre Directrices Voluntarias para una Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra y otros Recursos Naturales. América del Sur y México.**

Brasilia, Brasil  
20 – 21 Mayo de 2010.

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

Esta evaluación se basa en los debates y los resultados de la reunión de consulta regional de América Latina sobre las *Directrices Voluntarias sobre gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales* que se llevó a cabo en Brasilia, Brasil, del 20 al 21 mayo de 2010. Las opiniones expresadas en esta evaluación son las de los participantes de la reunión de consulta y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

## Introducción

La tierra y los recursos naturales proporcionan una plataforma para los medios de vida y una base para las prácticas sociales, culturales y religiosas. Los derechos al acceso a estos recursos están siendo alterados cada vez más por el cambio climático, los desastres naturales, las diversas expresiones de violencia, el crecimiento demográfico y el aumento de las demandas de la tierra para la agricultura industrializada y otras actividades económicas como la producción de biocombustibles, desarrollo de proyectos inmobiliarios para turismo, entre otras.

Una gobernanza débil de estos recursos dificulta el crecimiento económico y el uso sostenible del medio ambiente; en cambio, la administración responsable de la tenencia de la tierra y de otros recursos naturales puede ayudar a reducir el hambre, la pobreza y a potenciar el desarrollo social y económico. Con el fin de llevar a la práctica este enfoque de la tenencia, existe un creciente interés por definir un instrumento internacional que los países puedan adoptar e implementar.

Como respuesta a esta inquietud, la FAO junto con varios asociados está desarrollando las consultas a diversos actores sobre *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y de otros recursos naturales*. Las directrices voluntarias intentan proporcionar a los Estados, a la sociedad civil y al sector privado una orientación práctica sobre la gobernanza responsable de la tenencia como medios para aliviar el hambre y la pobreza, mejorar el medio ambiente, apoyar un desarrollo económico equitativo nacional y local; y reformar la administración pública. Al proponer principios y normas aceptados internacionalmente para las prácticas responsables, las directrices proporcionan un marco y un punto de referencia que las partes interesadas pueden utilizar cuando desarrollen sus propias políticas y actividades en este ámbito.

Se busca que estas directrices se basen en un enfoque basado en los derechos y que sean un apoyo de otra iniciativa de la FAO: las *Directrices voluntarias para apoyar la progresista realización del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Las directrices voluntarias también se basarán en el trabajo que la FAO ha realizado a largo plazo para mejorar el acceso seguro a la tierra y a otros recursos naturales, que incluye la convocatoria, en 2006 de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR).

Desde punto de vista metodológico, el proyecto contempla recabar las recomendaciones que preparan conjuntamente los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, la academia y las organizaciones internacionales en cada continente. Para ello, se realizaron reuniones regionales de consulta de los diferentes actores involucrados, los cuales incluyeron talleres de la sociedad civil, reuniones de grupos de expertos, sesiones de consulta ampliada, entre otras.

Una vez redactado un borrador que compendie todas las instancias regionales de consulta, se presentarán las directrices voluntarias para que las aprueben los países miembros de la FAO. Sobre la adopción de las directrices voluntarias, la FAO y sus asociados apoyarán su implementación a través de los planes de acción nacionales y de la Organización con sus redes de asociados y sus actividades relacionadas con el proyecto.

El presente informe da cuenta de una consulta amplia realizada para América del Sur (incluido México), la cual se realizó en Brasilia los días 20 y 21 de mayo del 2010 con el apoyo del Gobierno de Brasil, y fue precedida por una reunión de la sociedad civil representada por organizaciones integrantes del Comité Internacional para la Planificación de la Soberanía Alimentaria (CIP), cuyas conclusiones se adjuntan en forma de Anexo de este documento.

El documento consta de dos secciones: La primera de contexto, recoge el tenor de las principales discusiones que se generaron a raíz de las presentaciones que se hicieron en la Consulta (Ver programa en el Anexo). Ellas pretenden reflejar el clima en el cual se dio el trabajo de comisiones. La segunda, corresponde a un reflejo lo más transparente posible de los aportes que se hicieron en el trabajo de

comisiones. Estas opiniones reflejan las posiciones de quienes las expresaron, sean de representantes de gobiernos o de la sociedad civil.

### **I. Síntesis de las principales conclusiones.**

En general, los resultado que nos entrega esta consulta, es en primer lugar la confirmación que los países de América del Sur se encuentran en diferentes situaciones respecto a la problemática de tierra y recursos naturales y la capacidad de los Estados para abordar la temática es muy variada. Esto hace que la posibilidad de generar diálogos políticos y sociales para tratar el tema sea mas o menos complejo dependiendo de la realidad nacional, sin embargo, todos los países poseen experiencias en materia de programas de y políticas de acceso a recursos, pero con distintas resultados.

Las principales conclusiones emanadas de la discusión llevada a cabo en la Consulta se refieren a:

- La tierra, así como otros recursos productivos de capital, están sufriendo un alarmante proceso de concentración en la propiedad y su uso. Además, esto se ve agravado por la extranjerización en la tenencia legal de ellos en la mayoría de los países de América del Sur.
- Esta situación ha repercutido principalmente en el normal desarrollo de la agricultura familiar en el continente ha, provocando por ejemplo, masivos procesos de migración desde el campo a las ciudades y pérdida de la forma de vida tradicional en el mundo rural.
- Por lo anterior, el Estado debe tener un rol más activo en el diseño, aplicación y control del cumplimiento de medidas tendientes a mejorar la gobernanza y administración de la tierra, teniendo un papel central en la regulación de compras y transferencias de tierras a empresas extranjeras. Todas estas políticas deben propender a la protección de la agricultura familiar y, por ende, la soberanía alimentaria de cada país.
- El acceso a la tierra y otros recursos naturales por parte de la agricultura familiar, y muy especialmente a grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y etnias, debe ser considerado un derecho.
- Las directrices voluntarias de la tierra deberían tener un carácter vinculante, es decir, ser de carácter no voluntario para ser adoptadas por los países miembros de la FAO, mejorando así su efectividad y resguardando su aplicación.

## II. Contexto

La concentración de la propiedad de la tierra sigue siendo el mayor obstáculo a la gobernanza responsable de la tierra y de los otros recursos naturales en América Latina, pues está en la base de la desigualdad de ingresos, de los conflictos en el campo y del éxodo rural que, a su vez, genera padrones de ocupación ilegal y desordenada. Tanto los fenómenos de urbanización no sustentable, la llamada “favelización”, como la expansión de la frontera agrícola sin regulación pública de los usos de los suelos, son originados principalmente de la concentración de la tierra en niveles sin comparación con el resto del mundo.

La concentración es producto de la consolidación de complejos agro-industriales transnacionales que, en muchos casos, están más integrados al sistema agro-alimentario mundial que a los mercados internos, y también por fenómenos de largas adquisiciones de tierras por fines puramente especulativos. Ambos fenómenos retroalimentados por el alza de los precios internacionales de alimentos y materias primas.

Este modelo ha generado históricamente niveles distributivos y de empleo insuficientes así como ha formado relaciones asimétricas en los ámbitos económico, político y social con la agricultura familiar, campesina, con las comunidades indígenas y tradicionales, al mismo tiempo que les ha disputado los territorios y los recursos naturales.

En este sentido, el cambio climático, que afecta más a los pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, profundiza los efectos mencionados más arriba.

En este escenario, en los últimos años se registra una recuperación de la capacidad en la mayoría de los Estados para la intervención y la regulación de los mercados y de la tenencia de la tierra, destinada a desarrollar sistemas sostenibles de producción de uso y ocupación de la tierra y que este sea capaz de garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

La reforma agraria redistributiva como acción destinada al fortalecimiento de los sectores de la agricultura familiar, campesina, indígena vuelve a ser una opción estratégica de algunos gobiernos nacionales y la función social de la propiedad de la tierra es cada vez más incorporada en los marcos jurídicos nacionales. Igualmente dada la condición de vulnerabilidad de la actividad pesquera artesanal, frente a la industrial, es necesario establecer sistemas de regulación para la distribución y manejo de los recursos del mar. Además del cumplimiento de los derechos de los trabajadores garantizados en las constituciones nacionales.

El punto de partida de estas directrices debe ser la seguridad alimentaria y la Soberanía Alimentaria, cuyo principio se basa en los derechos humanos y el acceso de otros derechos como, entre otros, el de la alimentación, la cultura, el trabajo. El acceso a la tierra es un derecho humano en conformidad con las obligaciones establecidas por los Estados para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada. Este derecho ha sido desarrollado en el marco de las “Directrices Voluntarias para una realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, aprobadas por la FAO en 2004.

Las Directrices deben asumir los compromisos surgidos de la Conferencia de la CIRADR y establecidas en su Declaración final. Igualmente las Directrices deben promover la exigibilidad de los derechos ya establecidos por las leyes nacionales y los tratados internacionales.

La Sociedad Civil planteó que las Directrices sean vinculantes y no voluntarias.

Las Directrices deberían contener un enfoque de derechos humanos y que hagan referencia explícita a los instrumentos ya existentes en el marco legal internacional como son la CEDAW, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (capítulo 8 sobre el acceso a la tierra por parte de la mujer rural), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros Tratados y Convenios que contienen derechos, principios y estándares muy concretos respecto a las obligaciones de los Estados.

Respecto la efectividad de las Directrices, se hizo un llamado para que éstas no queden en el papel sino que haya un mecanismo de monitoreo y vigilancia. En el tema de género, se mencionó el rol importante que cumplen los mecanismos ya establecidas en Naciones Unidas para hacerle seguimiento a la protección de los derechos a nivel nacional. Se señaló en particular el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Adicionalmente la consulta señaló la importancia del rol del Consejo de Seguridad Alimentaria para el seguimiento de las Directrices Voluntarias a partir de la sesión 11 a 16 de octubre de 2010.

### **III. Resultado del Trabajo de Comisiones.**

Los participantes participaron en cinco comisiones de trabajo. Ellas son.

- Grupo 1;* La tenencia de la tierra, administración y formas de uso.
- Grupo 2;* La tenencia de los recursos naturales, agricultura y sus distintos usos (agricultura de exportación; forestal, minería, turismo).
- Grupo 3;* Género, pueblos indígenas, Mujeres y jóvenes.
- Grupo 4;* Gestión de la tierra, cuestiones urbanas, desarrollo.
- Grupo 5;* Economía, mercados y valoración de la tierra.

Los resultados de las discusiones de cada uno de los grupos fueron organizados en aspectos de diagnóstico y directrices recomendadas. Los principales aspectos tratados en cada uno de ellos son:

#### **Grupo 1: La tenencia de la tierra, administración y formas de uso**

##### *DIAGNÓSTICO*

Uno de los principales elementos que se destaca en el diagnóstico es la fuerte inequidad en la distribución de la tierra. Sin equidad no es posible una adecuada gobernanza.

Se constata, además, un incremento en la concentración de la tierra en manos de grandes empresas, que se registra en los países de América Latina (AL). Dichas empresas cuentan con el respaldo de algunos Estados y Gobiernos, los cuales frecuentemente las subsidian -con recursos directos y/o facilitando su acceso a tierras fiscales- para su establecimiento.

Los fenómenos anteriormente descritos, gatillan fuertes procesos de migración de la población rural a las ciudades, debilitando el desarrollo del mundo campesino. En resumen, la instrumentalización de la tierra con fines meramente productivos y económicos, esta perjudicando a los grupos más vulnerables.

##### *DIRECTRICES RECOMENDADAS.*

Se debe explicitar que la tierra tiene una función social, económica y ambiental, basada en el derecho a la alimentación y a la vida. Por ello, es que se recomienda valorar la tierra de manera diferente a la que hace el mercado. Con este fin, se propone hablar de territorio y de Madre Tierra.

Recomendar a los Estados la revisión de los marcos jurídicos y promover nuevas leyes que contemplen esta función social, económica y ambiental de la propiedad. Para ello, un punto relevante es garantizar la participación de la sociedad civil como contralor social en toda gestión, administración y distribución del

recurso.

Otra propuesta en este mismo sentido es la adjudicación a las comunidades de potestad para resolución de conflictos y legalización de las tierras, dentro del marco jurídico vigente en cada país.

Se recomienda posesionar el tema de Reforma Agraria en el centro de la agenda política de los países, integrando en este proceso a la FAO y organizaciones sociales en cada país.

Los elementos a considerar en los procesos de Reforma Agraria, deberían poner su foco en aspectos como igualdad de género, pluralismo jurídico (reconocimiento de títulos individuales y comunitarios) y una expresa prohibición del latifundio.

También se deben regular legalmente los procesos de especulación en el mercado de la tierra, la venta no regulada de tierras a extranjeros; y la tenencia de la tierra para las comunidades campesinas e indígenas. La seguridad jurídica debe reconocer la posesión de las tierras como elemento fundamental de la propiedad.

Además, se hacen las siguientes recomendaciones puntuales:

- Acceso público a la información de tierras: catastro participativo. Estos catastros deben ser actualizados y contener la identificación de los titulares, superficie y el uso de la tierra.
- Instalar instancias jurídicas para el control, seguimiento y sanciones. Promover la creación de espacios como Observatorios, Relatorías y Tribunales ciudadanos.
- Incentivar la creación de tribunales agrarios nacionales para que los juicios de tierras den garantías a los grupos más vulnerables
- Coordinación entre niveles de gobierno federal y provincial. FAO debe recomendar la creación de marcos jurídicos y procesos de administración únicos que se apliquen a nivel nacional
- Actualización de los Censos Agropecuarios y redefinición de los indicadores de productividad, con el fin de mejorar el diagnóstico de la situación de tenencia de tierras en cada país.
- Se deben moderar las indemnizaciones monetarias en los procesos de expropiación a los latifundios, evitando promover la especulación con el recurso.
- Se recomienda la aplicación de sanciones a los gobiernos que no aplican los marcos jurídicos contra atropellos en sus derechos de acceso a la tierra y otros recursos a campesinos e indígenas
- Fortalecer a los gobiernos locales para que en la aplicación de sus políticas públicas de gestión de las tierras, favorezcan efectivamente a los grupos más vulnerables.
- Los Estados deben reinvertir en las tierras ya utilizadas, en lugar de ampliar la frontera agrícola.
- Se debe promover un cambio de la matriz tecnológica. Es difícil llevar a cabo un proceso de reforma agraria sin definir mecanismos para producir en forma sustentable, por ejemplo, utilizando técnicas agro ecológicas (sin agroquímicos, transgénicos, otros). Por tal razón, es clave el tema de la asistencia técnica. Además, se recomienda el mejoramiento de los programas de transferencia tecnológica y de investigación agrícola, que permitan apropiarse de los resultados por parte de las comunidades campesinas e indígenas y de agricultores.

Finalmente, se solicita a la FAO, promover que estas directrices puedan transformarse en normas obligatorias para los países.

## **Grupo 2: La tenencia de los recursos naturales, agricultura y sus distintos usos (agricultura de exportación, forestal, minería y turismo)**

### *DIAGNOSTICO.*

Existe la certeza que actualmente existe legislación que asegura el derecho a la tierra y a los recursos que se encuentran en ella, pero que tienen problemas en su implementación y aplicación efectiva.

También existe la percepción que la tierra y el territorio no son mercancías y que su administración debe ser abordada desde una perspectiva de derechos.

Cuando se realizan grandes inversiones en infraestructura por parte de algunos Estados, y que conllevan como efectos negativos el desplazamiento de asentamientos y la destrucción de recursos naturales, no se identifica claramente el público beneficiario de ellas, quedando la sensación que los mayores beneficiarios son grandes empresas y otros grupos de poder. Finalmente, estas iniciativas no incluyen evaluaciones de impacto ambiental y social.

Con respecto a otros recursos naturales, se hace mención que existen comunidades en donde es clave la pesca artesanal. Sin embargo, hoy en día existe presión hacia ellas por el uso de los recursos naturales, por parte de las empresas inmobiliarias vinculadas al turismo y la producción acuícola, vulnerando así los derechos consuetudinarios de este segmento productivo.

### *DIRECTRICES RECOMENDADAS*

Cuando se habla de tenencia de los recursos naturales y agricultura, es más adecuado referirse al concepto de territorio, por ser este más amplio en su definición. En el territorio hay intereses de diferentes actores que se contraponen. Así, se recomienda integrar esta visión en la tenencia de los recursos naturales que son bienes de capital para alguna actividad productiva.

Las gobernanza y tenencia debe incentivar a que el acceso a los recursos en el territorio este orientado a garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a alimentación.

En este mismo sentido, se recomienda no sólo un tipo de gobernanza que provenga del Estado, sino que se reconozca aquella que proviene de las comunidades que ocupan histórica y ancestralmente esos territorios. Por ejemplo, se debe promover la consulta y el consentimiento informado previo de las comunidades ante cualquier iniciativa de inversión en el territorio, respetando así la soberanía de quienes ocupan tradicionalmente el espacio, y no priorizando la de quienes pretenden ocuparlo para la mera explotación de sus recursos.

Otra visión sobre este tema es que el Estado y los Gobiernos deben asegurar la exigibilidad y ejercicio activo de los derechos relacionados con el acceso a la tierra y sus recursos que poseen las comunidades, cuando estos han sido violentados.

Se pide reconocer, dentro de las políticas de tenencia de tierra, a la agricultura familiar como actor fundamental en el resguardo de la biodiversidad.

Se recomienda diseñar políticas de tenencia que integran la función económica y social. Al respecto se observa que la función económica no puede ser entendida como una forma de discriminar las prácticas

productivas de las comunidades indígenas, las cuales manejan grandes territorios que pueden ser calificados como improductivos, o comparar indistintamente los niveles productivos de la agricultura familiar con la industrializada. El objeto central de las políticas públicas de tenencia de los recursos naturales tiene que ser el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Se recomienda promover la aplicación de instrumentos de planificación territorial, a fin de regular la tenencia de la tierra y la competencia por los recursos naturales que tiene las diferentes actividades productivas. Se sugiere hacer una zonificación con criterios agro ecológicos, a fin de propiciar el desarrollo de políticas públicas orientadas a esta forma de producción.

En cuanto a la competencia por los recursos naturales que se da entre las diferentes actividades productivas:

Se recomienda determinar claramente cómo enfrentar los conflictos que se den en los territorios en torno al acceso a los recursos, como el agua, los bosques; así como los impactos negativos de actividades como la minería y el turismo.

Se deben diseñar mecanismos control y de ejercicio de responsabilidad civil y penal a las empresas trasgredían algún derecho de las comunidades en el ámbito de tenencia de recursos naturales. Estas también deben procurar incluir exigencias extraterritoriales, como es el caso de las empresas transnacionales que no tiene asiento legal en el país donde se encuentra desarrollando su actividad productiva.

Sobre la minería, la posición es que se debe promover un desarrollo sustentable de la actividad, que no involucre la generación alguna de impacto negativo en comunidades aledañas.

En cuanto al turismo, se debe disminuir la desterritorialización de comunidades rurales debido a la compra de sus tierras por parte de empresas de este ámbito. Se debe pensar en mecanismos que viabilicen la pequeña propiedad, que de valor a la biodiversidad local y la producción tradicional, como una forma de retener el territorio en manos campesinas.

Finalmente, se recomienda que el Estado, tenga reglas claras sobre la distribución, tenencia, uso y protección de los recursos naturales como la tierra y el agua.

### **Grupo 3: Género, pueblos indígenas, Mujeres y jóvenes.**

#### *DIAGNOSTICO.*

Se destaca que los temas referentes a grupos específicos, son abordados de manera segmentada, restándoles la transversalidad que tiene en el ámbito de diseño y puesta en marcha de políticas públicas.

Se detecta que ha existido una situación de “despojo” que ha sufrido la población indígena desde hace muchos años y que actualmente ha sido agravada a causa de la compra de tierras para explotación minera, turismo y plantaciones de monocultivo. Debido a este escenario, las comunidades se ven obligadas a migrar a la ciudad, sufriendo discriminación social y económica, pasando a integrar grupos marginales en el área urbana. Se resaltó la importancia de otros derechos afectados por dicha discriminación como por ejemplo, el derecho a la salud y a una vida digna.

Por otra parte, la mujer ha sido discriminada en la propiedad legal de recursos naturales (especialmente la tierra) como consecuencia de los procesos de reforma agrarias en las cuales es el hombre es considerado como cabeza de hogar.

La situación que afecta a los jóvenes, promovida principalmente por el modelo de desarrollo imperante,



genera que no existan las motivaciones suficientes para que este grupo vea como opción de vida permanecer en el campo y trabajar la tierra.

En términos generales, se detecta que el proceso de Cambio Climático afecta muy especialmente a los pueblos indígenas, mujeres y jóvenes.

#### *DIRECTRICES RECOMENDADAS.*

Se expresó que las directrices no deberían ser voluntarias sino vinculantes y por lo tanto, que éstas sean ratificadas por los Estados y posteriormente incorporadas en el diseño de políticas a nivel nacional.

Se solicita que dichas directrices contengan un enfoque de derechos humanos y que hagan referencia explícita a los instrumentos ya existentes en el marco legal internacional como son la CEDAW, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (capítulo 8 sobre el acceso a la tierra por parte de la mujer rural), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la OIT; la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros Tratados y Convenios que procuran derechos, principios y estándares muy concretos respecto a las obligaciones de los Estados. Igualmente, las directrices deberían incluir referencia explícita a otros documentos de la FAO que tienen particular relevancia en el tema de acceso a los recursos naturales y su impacto sobre ciertos derechos, en particular el derecho a la alimentación así como referencia a la importancia de la Conferencia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de los años 1979 y 2006.

Respecto a su aplicabilidad y puesta en ejercicio, se hace un llamado para que las directrices cuenten con un mecanismo de monitoreo y vigilancia efectiva.

Se recomienda que la *legislación nacional* consagre de manera explícita la protección a los territorios indígenas y a los derechos a la tierra frente a los grandes proyectos de inversión, ya sean estos públicos o privados. Se insiste en el hecho de incluir mecanismos que hagan efectivos dichos derechos.

En el ámbito de la administración de la tierra, se estableció que debe aplicarse el principio de *transparencia respecto al manejo de la información*, puesto que existe un desconocimiento de las empresas que tienen la propiedad u otra forma de tenencia de grandes extensiones de tierras en la mayoría de los países. La población debe tener acceso a dicha información y debe ser consultada como condición previa para la realización de dicha inversión, es decir, la gobernanza de la tierra y otros recursos debe tener un fuerte componente de participación ciudadana en su génesis, sobre todo, cuando estén involucradas poblaciones con grupos como indígenas o comunidades en situación de pobreza.

Debe haber mecanismos de monitoreo y recursos a nivel nacional para garantizar justicia y protección de los derechos cuando éstos sean violados. Se plantea la importancia de llevar a cabo una Reforma Agraria desde una perspectiva integral, participativa y que incluya muy especialmente a jóvenes, indígenas y mujeres.

Se recomienda utilizar el concepto de bienes naturales en contraposición al concepto de recursos naturales ya que engloba una visión mucho más respetuosa con la naturaleza y por lo tanto más sostenible.

El rol de la mujer en la agricultura debe ser reconocido y dejar de ser considerado como una ayuda complementaria al trabajo del hombre. Las mujeres siempre han tenido un papel preponderante en la producción de alimentos y la preservación de la biodiversidad. Un ejemplo de esto lo constituye que, la gran mayoría de las veces, es la mujer quien tiene a su cargo la conservación de germoplasma, a través de la administración de las semillas.

Desde una perspectiva de género, el concepto de agricultura familiar es un término patriarcal, el cual excluye a la mujer. Se recomienda trabajar el concepto de *agricultura campesina*, el cual integra y da igual valor a todos los componentes del grupo familiar.

En cuanto al *acceso de la tierra* y otros recursos por parte de las mujeres, se recomienda que este sea ser *garantizado* dentro de los marcos legales de los países. La titulación conjunta de la propiedad– entre hombre y mujer -debe ser promovida a nivel nacional como garantía de no discriminación. Así mismo, se recomienda abordar estos procesos con una perspectiva integral, asegurando el acceso a los otros recursos productivos necesarios para la actividad agrícola, como son el crédito, la infraestructura pública de conectividad, entre otros.

Por su parte, debe abordarse a los jóvenes como un segmento de importancia estratégica, ya que el se cruza a todos los demás sectores: indígenas, no indígenas, mujeres, etc.

Es necesario un cambio en el sistema educativo en el cual se impulse el rol del joven en el desarrollo rural. La educación debe fortalecerse desde un punto de vista técnico, pero además desde una perspectiva de derechos y de participación política. Los jóvenes deben ser integrados a la construcción política del desarrollo rural.

Por ejemplo, se recomienda a los gobiernos fomentar las condiciones para fortalecer las Instituciones consuetudinarias de los Pueblos Indígenas, su cosmovisión y sus sistemas jurídicos. Se sugiere que las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, integren la institucionalidad ambiental que participa en la administración de los territorios, garantizando así una participación concreta y efectiva en los procesos de gobernanza de los recursos naturales.

Se consideró importante que los gobiernos propicien la recuperación de los recursos naturales para los pueblos indígenas, salvaguardando así un patrimonio cultural viviente y capital humano nacional.

Finalmente, como recomendación general, se identifica claramente que los actuales modelos de tenencia de tierra imperantes en Latino América, obedecen a un modelo capitalista que ha promovido intereses individuales. Es así que estas directrices deben tender a recuperar los intereses colectivos y con ello recuperar los valores de la vida, trastocados por el actual sistema.

Nota del Grupo de trabajo.

*Los integrantes de este grupo declararon no estar de acuerdo con que se haya constituido en comisión específica para tratar estos temas, ya que todos los otros grupos deben abordar la correcta gobernanza desde una multiplicidad de ópticas, la de los hombres, mujeres, indígenas, jóvenes, etc. Aislar el tema solo aumenta la discriminación. Además no se ha considerado al sector afro-descendiente, que también forma parte constitutiva de la identidad diversa de América Latina.*

**Grupo de Trabajo 4: Gestión de la Tierra, cuestiones urbanas, desarrollo**

*DIAGNOSTICO.*

La interrelación entre lo urbano y lo rural se ha desdibujado ante el progreso y la modernidad: Lo urbano -rural constituían un concepto de vida y espacio que ha sufrido procesos de descomposición, por una falsa concepción del desarrollo que tiende a vincularlo más a lo urbano. Se va desdibujando “el campo” como el espacio de naturaleza sana, el lugar de esparcimiento, descanso, y encuentro con el paisaje; degradando su estética y espiritualidad.

La Interacción rural-urbana o, mejor dicho, la multifuncionalidad rural, condiciona la existencia de tres tipos de oferta de los ámbitos rurales: oferta alimentaria, oferta ambiental (esparcimiento, etc.) y oferta cultural (cultura rural). Uno de los grandes problemas detectados en la conceptualización gubernamental de uno y otro, lo constituye la definición de lo rural únicamente por la cantidad de habitantes. Lo urbano sería definido mediante diversas dimensiones mientras que lo rural sólo por una dimensión cuantitativo-

poblacional, hecho que determina el diseño y aplicación de políticas en esos espacios. Sin embargo, existe la certeza que lo rural puede influir en lo cultural independientemente de su peso poblacional. Pero más aún, siendo la agricultura algo fundamental para la economía, es negativo en varios sentidos que lo urbano pierda esa perspectiva esa valorización de tal papel de lo agrario en la economía.

En este escenario, se detectan procesos migratorios campo-ciudad compulsivos y violentos. Dentro de las principales causas, están la falta de servicios básicos como educación, salud, comunicación, apoyo a la producción, carencia de infraestructura para el acopio de la producción agrícola y déficit en el acceso a mercados atractivos. Además, esto se ve agravado por el proceso de concentración de la Tierra, y en general por el efecto que ha tenido en la producción agraria el modelo Agroindustrial.

Los efectos que este proceso migratorio tiene son, entre otros: Desarraigo y pérdida de identidades culturales; reproducción fallida del modelo comunitario rural en las ciudades, disputas y conflictos entre migrantes rurales y comunidades urbanas territorialmente organizadas.

Se identifican complicaciones de índole ambiental, como el proceso de contaminación del agua por ausencia de tratamientos de residuos, los cuales contaminan las fuentes subterráneas y afluentes superficiales próximos a las ciudades, y que son utilizados como fuente de agua de riego. También se presenta problemáticas vinculadas a la proximidad de las siembras a espacios urbanos, complejizando manejos como la aplicación de agroquímicos.

Algunas de las causas de estos problemas son ausencia de gestión-planificación con enfoque sistémico por parte de los estados, tanto a nivel de comunas, municipios, alcaldías; como de gobierno central. También existen responsabilidades por parte de los gobiernos y la FAO, que promueven la imposición de modelos altamente disgregadores como la agroindustria, los cuales al entender del grupo, representan falsas soluciones al problema del hambre. También existe una deficiente gestión ambiental en los territorios.

El crecimiento de la Mancha Urbana y proliferación de la pobreza es una decisión de las políticas neoliberales: disciplinar y desmovilizar a través de políticas asistencialistas y clientelistas, gatillando una dependencia y pérdida de la autonomía de las personas y las comunidades.

#### *DIRECTRICES RECOMENDADAS*

Establecer los *marcos regulatorios y las políticas complementarias que atiendan a las necesidades de las poblaciones urbanas-rurales.*, y que estas medidas sean resultado de una construcción participativa de las poblaciones diversas (pueblos indígenas, afro descendientes, agricultores familiares, campesinas, pescadores artesanales, pastoralistas, asalariados y trabajadores rurales, recolectores de manglares y otros).

En resumen, promover el fortalecimiento y constitución de espacios y procesos de *diálogo participativo para la gestión y planificación territorial*, el cual involucre activamente a organizaciones y la sociedad civil en general.

Los Municipios, Comunas y Alcaldías deben generar leyes que le otorguen derechos y obligaciones, con el objetivo de mejorar el diseño y ejecución de políticas de cambio en el uso de los suelos, espacios y territorios.

En este mismo sentido, las reglamentaciones y leyes en relación al control ambiental tienen que ser de cumplimiento pleno y con sanciones donde la población participe y acceda a mecanismos de autorregulación del proceso y control ciudadano. Los estados y gobiernos deben garantizar la financiación de los procesos y agendas de planificación participativa, así como deben constituir órganos de mediación de conflictos de las poblaciones y asentamientos.

Se sugiere promover un enfoque sistémico de la organización y distribución territorial del uso y destino de las tierras y otros recursos naturales, muy especialmente cuando estos estén en conflictos de intereses entre

espacios urbanos y rurales.

En cuanto a prácticas recomendadas, se plantea:

- Creación de cinturones ambientales de agricultura urbana familiar y comunitaria.
- Fortalecimiento y construcción de nuevos Mercados Locales que vinculen directamente al proveedor de alimentos (espacio rural) con los consumidores (espacio urbano). Estas instancias constituyen espacios de interrelación culturales entre productores y consumidores.

También el grupo sugiere algunos principios orientadores de las políticas gubernamentales en este tema:

**Reconocimiento:** De lo rural y de lo urbano, como formas de vida diversas y complementarias; cuyas relaciones deben estar fundamentadas en la solidaridad.

**Reconocimiento:** Del mundo rural como Espacio de vida, cuya consolidación requiere de presencia de una población con respeto por sus raíces. Estas poblaciones requieren condiciones mínimas de permanencia, entre las más importantes se tiene el acceso y uso de la tierra y demás bienes naturales.

**Reconocimiento:** que estos territorios y poblaciones diversas (pueblos indígenas, afros, quilombolas, campesinas, pescadores artesanales, pastoralistas, trabajadores y asalariados rurales y otras), tienen una importancia clave: dar al conjunto de la sociedad la provisión de alimentos y, aportar a la preservación de la naturaleza y el patrimonio natural y cultural.

**Apoyo y Estímulo:** al desarrollo de formas de comercio justo, que garanticen a las poblaciones urbanas alimentos de calidad provenientes de las poblaciones rurales. En resumen, pide diseñar e implementar políticas públicas, que no ocupen una exclusiva óptica urbana y que además deba contar con el apoyo político de los gobiernos, dándoles así validez y haciendo más eficiente su cumplimiento.

#### **Grupo 5: Concentración y extranjerización de la Tierra.**

##### *DIAGNOSTICO*

El problema de la concentración de la tierra en muchos de los casos está relacionado con la compra de largas extensiones de tierras por extranjeros para cultivos alimentarios, producción de biocombustibles; entre otros. En otras ocasiones, el fenómeno responde además a la especulación financiera mediante la concentración de activos.

Antes los procesos de extranjerización de la tierra se realizaban a título individual, situación que hoy en día se realiza mediante corporaciones y otras personas jurídicas que no tienen una identidad fácil de determinar ni localización específica. Existe entonces, una debilidad por parte de la mayoría de los Gobiernos para frenar este proceso, frente a la fuerza de los capitales inversionistas transnacionales.

Otra característica del fenómeno, es que no siempre responde a la figura de compra, si no que existe también concentración mediante la firma de grandes contratos de arrendamiento a largo plazo.

Lo anteriormente expuesto, da luces sobre que la cuestión de la propiedad de la tierra tiene un fuerte componente de política y de relaciones de poder. Algunos ejemplos de esto son: Ecuador, donde el tema de la concentración de la tierra está íntimamente ligada con la corrupción de políticos y dirigentes, por lo cual se producen expropiaciones con abuso sobre los ocupantes históricos de las tierras. En Brasil, como

en Argentina la concentración fundiaria tiene una relación directa tanto con el poder político como con la extranjerización de los capitales. En Colombia la concentración tiene como origen la violencia y la ilegalidad del desalojo por medio de los procesos de ocupación territorial por los grupos en conflicto, guerrilla o narcotráfico. En México no existe tanto el interés por invertir en la tierra, sino en los procesos en los cuales se da el valor agregado a esta. Actualmente los campesinos, se quedan solamente con un 10% del valor agregado total del producto final.

Otro tema de fondo es la fragmentación de los territorios, los cuales, al ser comprados de manera desordenada por diferentes dueños, dividen a las comunidades de pequeños agricultores. En México las tierras campesinas han sufrido grande fragmentación. En Perú y Bolivia hay fragmentación, y se utilizan medidas de distribución colectiva para afrontarlo.

El tema del valor de la tierra está directamente relacionado con los problemas de la concentración y la extranjerización, ya que la especulación de la tierra produce valores ficticios de su precio en el mercado. Existe sin embargo una discrepancia al momento de poner precio a la tierra, ya que se considera que no debe tener un valor monetario, sino el valor como fuente de vida. En este sentido existen dos temas importantes que no se consideran el actual sistema de mercadeo del recurso; el primero es el valor cultural, y espiritual que tienen las tierras para sus habitantes. El otro es el valor de los servicios no sólo económicos, sino ambientales y de sustentabilidad que el recurso natural aporta para la reproducción de la vida familiar, la local y el medio ambiente circundante.

#### *DIRECTRICES PROPUESTAS.*

La propuesta para resolver el problema de la concentración y la extranjerización es la afirmación de una soberanía nacional que se exprese a través de la reglamentación y regulación pública, a través de medidas que identifiquen el origen de las transacciones.

Para evitar la especulación financiera fundiaria se propone además que dichas regulaciones públicas trasciendan las fronteras nacionales y se apliquen a nivel transnacional a fin de desmotivar la especulación de intereses extranjeros sobre los recursos naturales de los países. Se propone que a través de un enfoque de derechos humanos se revisen los tratados nacionales e internacionales sobre promoción de inversiones.

Se propone específicamente:

- Reconocer la posesión; a fin de tener claridad sobre los adquirientes de la tierra;
- Tener un registro transparente y de conocimiento publico de adquisiciones;
- Aplicar impuestos sobre la venta y/o arriendo de la tierra; y -Imponer limites máximos sobre las superficies a ser adquiridas

Además, incluir los principios que fundamentan el Plan de Revisión Agraria y Forestal que está implementando el Gobierno de Bolivia, a saber:

- Acceso equitativo a la tierra;
- Título agrario a familias campesinas para agricultura familiar;
- Tierra como sustento de la soberanía alimentaria; y
- Restricción de la venta de tierra a extranjeros.

Se propone además, que los territorios indígenas sean excluidos del mercado de la tierra, bajo el alero del Convenio 169 de la OIT.

No solo la productividad económica de los recursos deben ser considerados en la valoración de las tierras, por lo que se recomienda diseñar un método o sistema, que valore desde un punto de vista conservacionista el recurso. En caso de expropiaciones, las indemnizaciones deben realizarse a través de valoraciones que sean discutidas y acordadas con la gente dentro de los terrenos.