

GEOPOLÍTICA de la SEGURIDAD ALIMENTARIA

Organismos internacionales y conocimiento

Análisis de documentos clave 2



ISSN 2953-5255

Dr. Juan José Borrell

COLECCIÓN PERSPECTIVAS/PROSPECTIVAS
SERIE: POLÍTICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
Nº3-AÑO 2022

Serie Política y Seguridad Alimentaria - ISSN 2953-5255
Colección Perspectivas/Prospectivas - ISSN 2718- 7306
Editor responsable Prof. Darío Maiorana
Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Cintia Lorena Espinosa

Ilustración: "Rebanada de choclo" de Xil Buffone, realizada en técnica mixta sobre papel (lápiz, marcadores y alcohol), 47 cm x 32 cm, 2012.

Coordinadora gráfica: Adriana Palma

La serie Política y Seguridad Alimentaria perteneciente a la Colección Perspectivas/Prospectivas es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Serie.

Los contenidos son publicados bajo la Licencia Creative Commons:



Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR
Dirección: Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;
Tel: (0341) 4802781;
mail: cei@unr.edu.ar

GEPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CONOCIMIENTO

Dr. Juan José Borrell

Análisis de documentos clave 2.

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,
Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2012.

Serie: "Política y Seguridad Alimentaria". Nro. 3. Año 2022.

PUBLICAN EN ESTE NÚMERO:

Dr. Juan José Borrell, Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CI-UNR). Integró la delegación oficial de Cancillería ante la Cumbre Mundial de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-ONU), Roma, desde 2011 a 2019.

GEPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CONOCIMIENTO

Análisis de documentos clave 2.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,
Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
ANÁLISIS DE DOCUMENTO DE FAO-ONU.....	9
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	23

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Serie: “Política y Seguridad Alimentaria”, la publicación *Geopolítica de la Seguridad Alimentaria, Organismos Internacionales y Conocimiento*, tiene como objetivo analizar los supuestos de conocimiento en los discursos de organismos internacionales que abordan la cuestión de la inseguridad alimentaria. En el presente texto se realiza un análisis del documento clave de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-ONU) titulado: “*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*”, publicado en Roma en 2012.

Al igual que se desarrolla en la primera publicación de esta serie, cabe reiterar la explicación que en el sistema de la ONU, la FAO es una entidad multilateral influyente en asuntos internacionales. Aunque no se concibe como una institución de carácter educativo, es efectivamente re/productora de conocimientos específicos y sostiene una configuración programática de contenidos temáticos y pretendidamente científicos los cuales procura articular vía diplomática para la gestión e implementación de políticas, y mediante acciones de divulgación a través de diversos recursos orientados según un conjunto de objetivos institucionales. Por su posición en el sistema internacional es posible afirmar, tomando conceptos de la sociología de Pierre Bourdieu, que goza de *poder simbólico*, lo cual sirve a los efectos de legitimar cierto monopolio de capital intelectual y científico, y ostentar una posición hegemónica en la competencia de conocimientos (Bourdieu, 1999).

El carácter general del discurso formulado para tales conocimientos es de tipo didáctico y prescriptivo; entendiéndose lo didáctico en su acepción formal como el estudio de la práctica de la enseñanza y del aprendizaje cuyo propósito principal es servir para guiar y mejorar la acción educativa, resolver diversos problemas prácticos y enunciar normativas aplicables que hagan más efectivo el aprendizaje. Según el documento seleccionado, los conocimientos particulares se orientan desde lo discursivo hacia el cómo, es decir la modalidad y técnicas que permiten hacer más eficiente una acción específica (sea cultivar, preservar el ambiente, reciclar desechos orgánicos, asegurar el derecho a la alimentación, acceder a la tierra, etc.). Sin embargo, también tienen una finalidad pedagógica general –no sólo técnica– al legitimarse bajo la causa moral de contribuir a solucionar el “problema del hambre en el mundo” y, más aún, con la misión institucional de avanzar hacia la utopía universal del *desarrollo sustentable* según se formula en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. En este sentido, la configuración discursiva de conocimientos que realiza esta entidad, se ajusta a la definición de didáctica entendida como un saber a la vez teórico, histórico y político: tiene su propio carácter teórico porque responde a concepciones sobre sociedad, sujeto, conocimiento, ciencia y educación; es histórico, ya que sus propuestas responden a contextos específicos, y es político porque su programa está dentro de un proyecto social institucional; en este caso el de un organismo internacional que busca tener alcance mundial (Díaz Barriga, 1998).

Vale destacar que desde los primeros años de la década de 1990 en el marco de la llamada globalización, diversas instituciones internacionales y de gobierno generan una reutilización tecnocrática de lo didáctico como saber “al servicio de” para el logro de resultados de forma pragmática. Desprendido de un análisis contextual e institucional y falsamente concebido como un saber neutral y técnico según el paradigma de conocimiento positivista heredado de la Modernidad, el giro neoutilitarista del discurso resulta funcional a reformas de cuño neoliberal en diversos países. En este contexto, organizaciones multilaterales como la ONU importan de la constelación discursiva de corporaciones transnacionales, discursos y conceptos de neto corte tecnocrático. Es decir, el tipo de len-

guaje deviene “didáctico” en un sentido eficientista y normativo, para el logro práctico de objetivos específicos de gestión. El uso mismo de las palabras en reportes institucionales denota una pretensión normativista de regular el comportamiento de los actores en pos de una “ejecución eficiente” de acciones, impostando así el lenguaje corporativo de la *management executive education*. En cierto modo existe una amalgama entre discurso corporativo y función didáctica del lenguaje entendida en sentido instrumental.

La FAO en tanto organismo dependiente de ONU no es ajena a esta dinámica, y desde los años 1990 reorienta su configuración discursiva y acción institucional según el esquema tecnocrático del neoliberalismo. El logro de la seguridad alimentaria mundial como una de las metas complementarias del mentado desarrollo humano, gana impulso con la reconfiguración geopolítica mundial tras la caída del bloque soviético y en paralelo a los acuerdos de libre comercio que dan nacimiento a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a principios de 1995. En dicho marco, el carácter misionario y salvacionista de los discursos de FAO-ONU claramente tienen una función ideológica y legitimante de su accionar internacional (Borrell, 2019).

Al respecto, el Informe referencial sobre Desarrollo Humano de la ONU de 1994 redefine la noción de seguridad, corriendo del eje al Estado como garante de la seguridad en el sentido clásico de defensa de la soberanía territorial, y centrando el foco en el plano individual. La *seguridad humana* es el concepto paraguas que abarca entre otros a la *seguridad alimentaria*, y propone efectivizar la acción internacional en la salvaguarda de las condiciones de vida de las personas que habitan el antes denominado Tercer Mundo (UNDP, 1994). Garantizar la libertad de necesidades materiales (*freedom from want*) es la noción pivote que los organismos internacionales a tono con la narrativa liberal economicista de raíz anglosajona emplean en sus documentos (Sen, 2000).¹

A partir de 1996 la FAO relanza su misión convocando en su sede la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, dado que «a pesar de todos los esfuerzos, la situación alimentaria en el mundo no mejoraba y el número de personas con hambre no disminuía, más bien al contrario: las cifras estaban aumentando a un ritmo alarmante». Según el organismo, a la Cumbre asistieron 186 jefes de Estado y de Gobierno y otros altos funcionarios reuniendo en total cerca de 10.000 participantes, siendo «la primera vez en la historia en la que los representantes y jefes de Estado dirigían su atención a la seguridad alimentaria y a la forma como sus ciudadanos podían acceder a los alimentos que necesitaban» (FAO, 2015:38). En este evento es aprobada la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* y el *Plan de Acción de la Cumbre Mundial*, lo cual se termina concretando en 2004 tras las negociaciones de los diversos países con la formulación de las llamadas *Directrices voluntarias* (FAO, 2005), en la que por primera vez se trata el contenido y la efectivización del derecho humano a la alimentación dentro de la FAO. Dicho documen-

1 Nótese que esta concepción materialista capitalista afín a la geocultura de la angloesfera difiere de otras nociones de *Libertad*. Por ejemplo para la perspectiva iluminista continental europea, libertad es entendida en el sentido político y social: ser libre significa no estar sujeto a condicionamientos de clase o grupo social y poder gozar de autonomía y derechos para la acción. Sería una condición natural y universal instituida en la carta de derechos humanos la cual los Estados deben asegurar. Para otras visiones, como en la teología católica o el idealismo filosófico, la libertad es una condición espiritual (o mental para los segundos): Dios en el principio de los tiempos nos dota del libre albedrío para poder elegir, independientemente de la condición económica, social o política. Somos libres para elegir el bien o la mala acción, y la Libertad eterna del espíritu (o su condena) pende de nuestra sola elección. En cambio, para la geocultura nutrida de la “ética protestante y el espíritu del capitalismo” —parafraseando a Max Weber— la Libertad está asociada con el *tener*, con no estar sujeto a condicionantes económicos: es libre quien tiene dinero, quien puede consumir y tener individualmente bienestar material; el pobre *no es libre* (lo cual para esa visión, en el fondo metafísica, sería exclusivamente por culpa propia).

to es analizado en la publicación *Geopolítica de la seguridad alimentaria. Organismos internacionales y conocimiento. Análisis de documentos clave 1*, de la serie Política y Seguridad Alimentaria del CEI-UNR.

El mencionado documento *Directrices voluntarias* (FAO, 2005) y el analizado en esta publicación sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (FAO, 2012), son los dos documentos más significativos de la institución desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad. De manera complementaria a ambos, distintos grupos técnicos de FAO elaboraron una amplia serie de documentos tributarios cuyo objetivo es hacer más “eficiente” la aplicación de diferentes normativas en el plano doméstico de países periféricos, abriendo el corpus de las directrices y reglando procedimientos para su adopción por parte de los gobiernos nacionales. La clara finalidad de los mismos es no sólo didáctica sino que también pedagógica, es decir imponer un programa curricular total de contenidos para un “saber ser” y un “saber hacer” en las sociedades de destino. En otras palabras, una enseñanza técnica integral sobre cómo realizar, institucionalizar y vigilar su cumplimiento.

En este sentido, se comprende el carácter “curricular” general y el propósito “didáctico” global de los documentos, ya que un objetivo central es «proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada» (FAO, 2005:2). En la misma tónica, desde el relanzamiento de la misión del organismo en 1996 y el llamado a renovar el compromiso por parte de los Estados, la FAO en distintos planos específicos impulsa acuerdos cuya finalidad ha sido normar o tipificar el *modus operandi* global en materia de explotación de recursos, cultivos, manipulación de alimentos, adecuación de buenas prácticas, homogeneización de procedimientos, estándares de recopilación y elaboración de reportes informativos. Es decir, su función no sólo ha sido la de servir de foro diplomático de reunión multilateral, sino que también contribuir a establecer parámetros o normativas de alcance universal, tanto en lo general como en lo específico; y particularmente divulgar, comunicar, enseñar a, e indirectamente compeler a la adopción de dichos estándares. Ejemplo de ello es: la presentación del *Código de Conducta para la Pesca Responsable* en 1995, el acuerdo en el mismo año junto con la OMC para la *Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* reglado por el *Codex Alimentarius* que FAO estipula, el *Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo para el uso de plaguicidas* de 1998, el *Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura* de 2001, y en 2012 las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques*.

Respecto entonces a este segundo documento aquí analizado (FAO, 2012), cabe destacar que se elaboraron entre 2013 y 2018 once guías técnicas complementarias sobre la *gobernanza de la tenencia*, las cuales «tienen por finalidad contribuir al desarrollo de las capacidades para la mejora de la gobernanza de la tenencia»; de esta manera la FAO afirma que “asiste” a los países en la aplicación de las Directrices. Se mencionan los títulos para dar cuenta del espíritu programático de las guías técnicas: la primera *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*, la segunda *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal*, la tercera *Respeto del consentimiento libre, previo e informado* (orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras), la cuarta guía *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*, la quinta *Guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos*, la sexta *Mejorar la gobernanza de tierras pastorales*, la séptima *Guía técnica para inversionistas*, la octava *Gobernar los de-*

rechos de tenencia de propiedades comunales, la novena Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro, la décima Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia, y la última guía Evaluar los derechos de tenencia de la tierra. Tal como afirma el organismo,

«estas publicaciones traducen los principios de las Directrices voluntarias en mecanismos, procesos y acciones prácticas; ofrecen ejemplos de buenas prácticas, mostrando cuáles son las iniciativas que han dado resultados satisfactorios, en dónde, las razones de su éxito y el método empleado; proporcionan instrumentos útiles para el diseño de las políticas y los procesos de reforma, que facilitarán la elaboración de proyectos de inversión y encauzarán las intervenciones».²

Un documento complementario a estas Directrices de 2012 que es referencial y antecede a su elaboración –y se analiza en una siguiente publicación de esta serie CEI-UNR– es el reporte *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*, elaborado en 2011 por el llamado Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre seguridad alimentaria y nutrición de la FAO (HLPE por sus siglas en inglés).

El análisis del discurso desarrollado en este trabajo no pretende ser conclusivo de un fenómeno en extremo complejo y de una institución con alcance mundial. Junto con otros artículos con similar abordaje, contribuye a avanzar en una línea de estudio sobre la configuración ideológica del organismo, siendo un análisis pionero en la temática que presentaba vacancia académica. Dentro entonces del marco estipulado y de los alcances de este tipo de estudio, se aplica una metodología de carácter cualitativa. Para la formulación de estrategias generales de investigación se toman los aportes del trabajo coordinado por Vasilachis de Gialdino (2006) del grupo de investigadores del CEIL-PIETTE del CONICET. Respecto a las técnicas específicas de metodología cualitativa de análisis del discurso aplicado a una selección de documentos y textos de FAO, se toman los aportes del grupo de Análisis Crítico del Discurso (Wodak y Meyer, 2003), que postula un procedimiento interdisciplinar para abordar los discursos y los entiende como una manifestación no neutral en pos de hacer explícitas las relaciones de poder; así como también postula la historicidad de los discursos y por consiguiente que son comprensibles en referencia a su contexto. Para el análisis del documento escogido se toma en particular el método de Siegfried Jäger en: “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos” (Wodak y Meyer, 2003:61-100).

ANÁLISIS DE DOCUMENTO DE FAO-ONU

Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2012.

1. Procesado del material para el análisis de la estructura

1.1. *Caracterización general:* fue publicado según el documento final ratificado por el *Committee on World Food Security (CFS)* de la FAO en su 38° período (extraordinario) de sesiones el 11 de mayo de 2012.

1.2. *Visión de conjunto:*

² Se pueden descargar los documentos de las guías técnicas en castellano de la página web de la FAO: <http://www.fao.org/tenure/resources/collections/governance-of-tenure-technical-guides/es/>

1.2.1. Resumen del tema

El documento propone que los Estados implementen una política universal de intervención, cambio, transferencia y reasignación de derechos de propiedad sobre tierras, bosques y zonas pesqueras para población considerada vulnerable, marginada, mujeres y población indígena, y luego su administración y seguimiento. Según el documento ésta modificación de la propiedad (o la noción de “tenencia”) tiene como objetivo contribuir al «derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la protección ambiental y el desarrollo social y económico sostenible». (p. 44) El documento propugna la implementación de una “reforma agraria” de tipo socialista- comunalista a escala mundial, particularmente en países en desarrollo y menos desarrollados.

1.2.2. Asignación de temas específicos

El documento aborda como tema central la modificación del derecho de “tenencia” (o propiedad) de tierras, bosques y zonas pesqueras a nivel mundial. Un 1er tema específico es la legitimación según una justa causa humanitaria universal; un 2do tema específico (bastante reiterado incluso con los mismo términos a lo largo del documento) es el rol que le compete a los Estados; un 3er tema inferido es el alcance limitado del rol estatal (deducido según contraposición a dos entidades o figuras creadas respecto a la “tenencia” de la tierra: los sistemas tradicionales de tenencia o de los “pueblos indígenas”, y la tenencia informal); un 4to tema específico, que escapa a lo regular administrativo estatal (y harto redundante en todo el documento respecto a tributación, seguimiento, relación con inversiones, registros, promoción de servicios, etc.), es la gestión de reformas redistributivas y expropiación de tierras; y un 5to tema es la relación del asunto con situaciones de supuesta emergencia (desastres naturales, conflictos, migraciones masivas).

1.3. *Resumen de la postura discursiva*

La postura discursiva es propositiva y normativa. El título del documento contiene un evidente oxímoron “Directrices voluntarias”, estableciendo un corpus normativo y organizativo que como debe respetar la soberanía estatal según principio constitutivo de Naciones Unidas formula que su propósito es servir de «referencia y proporcionar orientación» (pág. iv). Se destaca en la mayoría de los artículos del documento el uso del verbo deber en condicional: “debería”. Aún así la significancia de la temática y el nivel de injerencia total de las “recomendaciones” en los asuntos domésticos de los estados miembros (códigos jurídicos y decisiones políticas) es enorme, por lo que la condicionalidad de la postura discursiva se revela como un mero formalismo diplomáticamente correcto el cual apenas disimula el carácter imperativo, totalitario y revolucionario del documento. Su legitimación discursiva se basa en el permanente planteo de una “justa causa” humanitaria universal, denotando una postura propia de la corriente del idealismo liberal más purista.

2. Procesado del material de la muestra de análisis fino de fragmentos discursivos

2.1. *Marco institucional: el contexto de elaboración*

2.1.1. Justificación de la selección

La selección de fragmentos discursivos del documento procura evidenciar el carácter revolucionario de la propuesta del organismo internacional (FAO-ONU), el cual pretende modificar la constitución jurídica del sistema de propiedad de tierras y espacios naturales de los países en vías de desarrollo y menos desarrollados por un esquema legal que anula la propiedad privada y licua la figura del Estado nacional. Es decir la implementación de una reforma agraria de tipo socialista-comunalista.

2.1.2. Autor

El documento no menciona autores. Afirma que la misma «FAO y sus asociados han emprendido la elaboración de unas directrices» (pág. v), las cuales fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004. Explicita luego el carácter abierto, participativo, plural y representativo en sentido cosmopolita del proceso de su elaboración: «Su elaboración corrió a cargo del grupo de trabajo de composición abierta en reuniones celebradas en junio, julio y octubre de 2011 y en marzo de 2012. Se basan en un proceso integrador de consultas que se produjeron durante el período 2009-2010. Se celebraron consultas regionales en Brasil, Burkina Faso, Etiopía, la Federación de Rusia, Jordania, Namibia, Panamá, Rumania, Samoa y Vietnam. En esas reuniones se congregaron cerca de 700 personas provenientes de 133 países que representaban a los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico. Casi 200 personas de 70 países asistieron a cuatro consultas celebradas específicamente para la sociedad civil de África (en Malí), de Asia (en Malasia), de Europa y Asia central y occidental (en Italia) y de América Latina (en Brasil); y más de 70, procedentes de 21 países, estuvieron presentes en una consulta adicional del sector privado. En las Directrices se incorporan las propuestas que fueron recibidas a través de una consulta electrónica sobre el borrador cero. Las propuestas para perfeccionar el borrador cero provienen del sector público y privado, de la sociedad civil y del mundo académico, y se han originado en distintos lugares del mundo.» (pág. vi)

2.1.3. Motivo

El documento afirma en el Prefacio que: «El propósito de estas Directrices voluntarias es servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» (pág. iv). Luego de manera tautológica afirma que para garantizar el objetivo prioritario de la seguridad alimentaria se debe establecer la “gobernanza de la tenencia” (si A = B entonces B = A).

2.2. Superficie textual

2.2.1. Diseño gráfico (imagen)

El documento no incluye imágenes, sólo en la tapa un gráfico de diseño con íconos representativos de un bosque, viviendas, un campo parcelado y unas ondas verdes y azules que podrían hacer alusión a la tierra y al agua. El fondo inferior es blanco y figuran los logos de FAO y del CFS, y el fondo superior es celeste claro con el título del documento en letra color azul y subtítulos en letra color verde musgo, con una tipografía de letra de reporte informativo (fuente Tahoma). No hay figuras humanas ni animales en el gráfico.

2.2.2. Titulares, encabezamientos

El documento tiene 7 titulares a modo de breves capítulos y cada uno subtítulos:

1. Postulados preliminares
 - a. Objetivos
 - b. Naturaleza y alcance
2. Asuntos generales
 - c. Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia
 - c.i. Principios generales
 - c.ii. Principios de aplicación
 - d. Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia
 - e. Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia

- f. Prestación de servicios
- 3.Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia
 - g. Salvaguardas
 - h. Tierras, pesquerías y bosques públicos
 - i. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia
 - j. Tenencia informal
- 4.Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia
 - k. Mercados
 - l. Inversiones
 - m. Concentración parcelaria y otros enfoques de reajuste
 - n. Restitución
 - o. Reformas redistributivas
 - p. Expropiación y compensación
- 5.Administración de la tenencia
 - q. Registros de los derechos de tenencia
 - r. Valoración
 - s. Tributación
 - t. Ordenación reglamentada del territorio
 - u. Solución de controversias sobre derechos de tenencia
 - v. Asuntos transfronterizos
- 6.Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia
 - w. Cambio climático
 - x. Desastres naturales
 - y. Conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques
- 7.Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación

2.2.3. Estructura del texto en unidades de sentido

- 1. Legitimación según una justa causa humanitaria universal (carácter argumentativo);
- 2. Rol del Estado en los países en vías de desarrollo (carácter instructivo-normativo);
- 3. Medidas a implementar para lograr la “gobernanza responsable de la tenencia” (carácter instructivo-normativo).

2.2.4. Temas que aborda el texto

Fragmentos discursivos:

1. Legitimación (carácter argumentativo):

-«Objetivos: 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.» (pág. 1)

-«Estas Directrices tienen por objeto: (...) 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.» (pág. 1)

-«Aumentar la transparencia y mejorar el funcionamiento de los sistema de tenencia»

-«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.» (pág. 1)

-«Estos principios de aplicación son esenciales para contribuir a la gobernanza (...)

1. Dignidad humana: reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.
2. No discriminación: nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
3. Equidad y justicia: reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional.
4. Igualdad de género: garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos (...)
6. Consulta y participación: establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas (...)
8. Transparencia: definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y amplia difusión de las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.» (pág. 4-5)

2. Rol del Estado (carácter instructivo-normativo) (lo resaltado en negrita es de este autor):

-«7.4 Los Estados deberían asegurar que las mujeres y los hombres gocen de igualdad ante los derechos de tenencia de reconocimiento reciente y que tales derechos se registren. Cuando fuese posible, el reconocimiento y asignación jurídica de los derechos de tenencia de individuos, familias y comunidades debería **llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona**, en consonancia con las prioridades nacionales, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia.» (pág. 12)

-«7.6 Cuando no sea posible un reconocimiento legal de los derechos de tenencia, los Estados deberían **impedir los desalojos forzosos.**» (pág. 12)

-«9.1. Los actores estatales y no estatales deberían reconocer que la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.» (pág. 14)

-«9.6 Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para **reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas** y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.» (pág. 15)

-«9.10 Los actores estatales y no estatales deberían procurar, cuando sea necesario, en unión de las instituciones representativas de las comunidades afectadas y en cooperación con las mismas, **proporcionar asistencia técnica y jurídica a dichas comunidades** a fin de que estas participen en la elaboración de políticas, leyes y proyectos de tenencia de forma no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género.» (pág. 16)

-- «9.11 Los Estados deberían respetar y promover los **enfoques consuetudinarios** utilizados por los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. (...))» (pág. 16)

-«10.11 Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la **tenencia informal**. El proceso de establecimiento de estas políticas y legislaciones debería ser participativo, debería mantener una sensibilidad ante las cuestiones de género y debería tratar de disponer un apoyo técnico y jurídico para las comunidades y los individuos afectados. Los Estados deberían, en particular, reconocer la aparición del **derecho de tenencia informal producto de las migraciones en gran escala**.» (pág. 17)

-«15.1 Las **reformas redistributivas** pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la **expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general**.» (pág. 25)

-«15.2 Los Estados podrán estudiar el establecimiento de **límites sobre la tierra** como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas.» (pág. 25)

-«15.5 Cuando opten por realizar reformas redistributivas, los Estados deberían definir claramente los objetivos de los programas de reforma y las tierras exentas de la misma. Se deberían determinar con claridad quiénes son los beneficiarios previstos, por ejemplo las familias, en particular las que están a la busca de huertos domésticos, las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente desfavorecidos, los grupos marginados, los jóvenes, los pueblos indígenas, los recolectores y los productores en pequeña escala de alimentos.» (pág. 26)

-- «16.2 Los Estados deberían asegurar que la planificación y los procedimientos para la **expropiación** se lleven a cabo de manera **transparente y participativa**. Todas las personas que pudiesen verse afectadas deberían ser **contactadas, informadas adecuadamente y consultadas** durante cada una de las etapas del proceso de expropiación.» (pág. 28)

-- «16.7 Cuando se consideren justificados los desalojos por un fin de interés general como resultado de la expropiación de tierras, pesquerías o bosques, los **Estados deberían realizar los desalojos** y tratar a todos los afectados de manera coherente con sus obligaciones pertinentes de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.» (pág. 28)

-- «16.9 Los desalojos o traslados **no deberían** tener por resultado que los individuos **pierdan sus hogares** y sean vulnerables a la violación de los derechos humanos. (...)» (pág. 28)

3. Medidas de la “gobernanza” (carácter instructivo-normativo):

-«Todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, **incluida la propiedad privada**, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés general.» (pág. 6)

-«11.8 Dada la **importancia de los productores en pequeña escala** para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia.» (pág. 20)

-«13.6 (...) Se deberían establecer salvaguardas medioambientales para prevenir o minimizar la degradación y la pérdida de biodiversidad y para recompensar aquellos cambios que impulsen la buena ordenación territorial, las mejores prácticas y las reclamaciones.» (pág. 25)

-«15.5 (...) Se deberían determinar con claridad quiénes son los **beneficiarios previstos**, por ejemplo las familias, en particular las que están a la busca de huertos domésticos, las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente

desfavorecidos, los grupos marginados, los jóvenes, los pueblos indígenas, los recolectores y los productores en pequeña escala de alimentos.» (pág. 26)

-«18.2 En las políticas y leyes relativas a la valoración se debería tratar de asegurar que los sistemas de valoración tienen en cuenta **valores no comerciales**, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental, cuando sean aplicables.» (pág. 30)

-«18.4 (...) Las normas nacionales deberían ser congruentes con las normas internacionales pertinentes. La **capacitación** del personal debería comprender el entrenamiento en metodologías y **estándares internacionales**.» (pág. 31)

-«24.5 Los Estados y otras partes deberían abordar las cuestiones relacionadas con la tenencia durante la fase de reconstrucción (Desastres Naturales). Las **personas desplazadas** temporalmente deberían ser asistidas para el retorno voluntario, seguro y digno a sus lugares de origen. Se deberían suministrar los medios que permitan resolver las disputas sobre los derechos de tenencia. Cuando deban determinarse nuevamente los límites de parcelas u otras unidades territoriales, el proceso se llevará a cabo en consonancia con los principios de consulta y participación de estas Directrices. Cuando las personas se vean imposibilitadas de regresar a sus lugares de origen, deberían **ser reasentadas con carácter permanente en otros lugares**. El reasentamiento debería negociarse con las comunidades de acogida a fin de asegurar que los desplazados puedan gozar de un acceso seguro a tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos de forma que no se pongan en peligro los derechos ni los medios de vida de terceros.» (pág. 36)

2.3. Medios retóricos

2.3.1. Tipo y forma de la argumentación, estrategias argumentativas

Un rasgo característico de la retórica persuasiva del documento, es el uso del verbo *deber* en condicional, empleado como “debería” 376 veces todo a lo largo del texto (en promedio casi 9 veces por página en un texto que tiene 42 páginas en total). De manera general el documento apela a un criterio de autoridad de la FAO-ONU la cual sería la única institución reconocida oficialmente por los Estados (y que a la vez los “reconoce”, es decir da el carácter de miembro de la comunidad internacional) y con el conocimiento especializado para establecer “Directrices” de carácter universal.

Por sobre lo particular busca establecer un criterio general que tenga «alcance mundial» (pág. 2), barriendo las singularidades o formas de propiedad en los distintos países por un parámetro que pretende «promover el bienestar común» (pág. 6); estableciendo así que su criterio es el sentido común buscado y a promover por todos los Estados. De hecho en el prefacio cuando refiere a los autores y consultas realizadas para elaborar las Directrices (ver punto 2.1.2 más arriba), el criterio de cantidad busca establecer que el contenido de las Directrices es “voluntad de la mayoría”, y el criterio de calidad (ejemplo capital científico o capital social) que distintos sectores fueron consultados: «Las propuestas para perfeccionar el borrador cero provienen del sector público y privado, de la sociedad civil y del mundo académico, y se han originado en distintos lugares del mundo.» (pág. 6)

Esto pretendería legitimar iniciativas de carácter radical como la expropiación o la anulación de figuras legales-institucionales históricas como la propiedad privada de la tierra (que en diversos casos históricos se aplicaron no mediante procesos democráticos sino que sólo después de cruentas guerras civiles como en el caso de la formación de la Unión Soviética o de la China de Mao Tse-Tung). Incluso el carácter “abierto” de la argumentación se reafirma cuando establece que las expropiaciones deben llevarse delante de forma “transparente y participativa” («Todas las personas que pudiesen verse afectadas deberían ser contactadas, informadas adecuadamente y consultadas durante cada una

de las etapas del proceso de expropiación.» pág. 28). La propuesta promueve un cambio revolucionario a nivel mundial, bajo el supuesto que solucionará el problema del hambre en el mundo, la pobreza y la exclusión. Lo postulado no se basa en hechos comprobables, sino que en los llamados “Principios de aplicación” (dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, etc.) (pág. 4) y netamente según un argumento de tipo utópico: buscar cumplir «los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (pág. vi).

La mención discursiva de los ODM opera ideológicamente de canon moral o “tablas de la ley” que establecerían un sistema justo universal, por lo que toda acción que tienda hacia el logro de dichos Objetivos queda justificada (como la expropiación en gran escala o el desalojo), y obtura la posibilidad de su discusión y oposición. Al mismo tiempo se muestra progresiva, ya que: vuelve relativo dos grandes figuras institucionales-jurídicas tradicionales como la propiedad privada y la herencia; cambia el status jurídico de los pueblos indígenas no como ciudadanos de un Estado por el reconocimiento de pleno derecho sino como grupo poblacional ajeno a todo Estado; procura garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres (lo cual en el caso del derecho argentino ya está establecido); enuncia la “mejora continua” a partir de «mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza» (pág. 5), lo cual redundará en “mejores marcos normativos, jurídicos y organizativos”, y en el «aumento de la transparencia» (punto 8 de los Principios, pág. 5).

2.3.2. Lógica y composición

La lógica del texto es cerrada en sí misma, tautológica y autorreferencial (en el plano externo al documento: la meta mundial son los ODM creados por ONU, FAO es un organismo de ONU, FAO establece las “mejores” Directrices para lograr los ODM; en el plano interno al documento: las Directrices sirven para “mejorar” la gobernanza lo cual redundará en «lograr la seguridad alimentaria», pág. iv, y la «erradicación del hambre y la pobreza y el uso sostenible del medio ambiente dependen» de la gobernanza de la tenencia, pág. iv).

La esencia de su composición es argumentativa (las razones según las cuales se debe aplicar las medidas del documento: “bienestar de la humanidad”, “fin del hambre, de la pobreza y la vulnerabilidad social”, etc.) y prescriptiva-normativa (“todo va a ser mejor una vez que se implemente a escala mundial este documento”).

2.3.3. Implicaciones e insinuaciones

El entero documento es un modelo de implementación de la reforma agraria de tipo socialista-comunalista para países menos desarrollados y en desarrollo. Desde el título recurre a un oxímoron (*Directrices voluntarias*) y tres eufemismos (*gobernanza responsable de la tenencia*) para ocultar dicho carácter. El carácter propositivo-normativo y progresivo de las medidas, infieren que lo actual podría “mejorarse”, que “no es lo mejor”. El reemplazo de la noción de “gobierno” (la cual es potestad de un Estado) por la de *gobernanza* (que horizontaliza la toma de decisión y escinde la exclusividad del Estado de la misma al sumar actores no estatales, corporaciones, comunidades indígenas y organismos internacionales) infiere una mejora (*responsable*) en el uso de los recursos naturales. El concepto clave en este documento es el de *tenencia*, que busca reemplazar al de “propiedad” (de hecho en el único lugar donde se usa la expresión “propiedad privada”, punto 4.3, es para aclarar que «no tiene carácter absoluto» pág. 6). La clara inferencia es que se puede “tener” un lote de tierra sin su “propiedad”, dado que es el Estado quien modificaría el derecho constitucional de propiedad y asignaría derechos parciales de tenencia, administrando la misma.

2.3.4. Simbolismo colectivo o “figuratividad”, uso de metáforas, uso de imágenes o gráficos

El documento no tiene gráficos ni imágenes, tampoco recurre generalmente al uso de metáforas o de figuras simbólicas. Una expresión figurativa que se menciona en los Principios es la “transparencia” (cualidad de materias como el agua, cristales, tejidos), entendida como: «definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y amplia difusión de las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.» (pág. 5)

2.3.5. Giros idiomáticos, dichos populares, estereotipos

No hay uso de dichos populares o expresiones de tipo local, ya que el lenguaje del documento tiene un planteo formal-legal, normativo y objetivante con alcance universal. Hay dos “estereotipos” de actor o figuras supuestas que subyacen al texto con una clara función ideológica: 1. Los “buenos salvajes” que fueron perjudicados (¿a lo largo de la historia?) y están en una subcondición de carencia, pobreza, vulnerabilidad y/o marginación (como campesinos, mujeres –todas–, pueblos indígenas –todos–, etc.); 2. La FAO-ONU jugando un papel salvífico quien por intermedio de las Directrices (y la buena voluntad de los Estados para aplicarlas, por ello la funcionalidad del verbo en condicional “debería” de uso permanente en el documento) contribuiría a hacer realidad en la tierra la utopía milenarista del fin de la Historia (de la pobreza, el hambre, la exclusión, el descuido del ambiente, etc.).

En este sentido un clisé o estereotipo subordinado que recorre todo el documento y figura en la mayoría de los artículos donde se establece una Directriz es la expresión: “en el marco del derecho nacional e internacional”. Aunque el derecho nacional no necesariamente coincida con el internacional o directamente choque con lo propuesto en las Directrices, la expresión recurrente tiene como función ideológica ocultar y/o suavizar el carácter imperativo de las medidas, recordando que FAO procura respetar los respectivos plexos legales de los Estados, quienes “deberían” modificarlos de forma “voluntaria” (aunque al firmar y aprobar el documento en el pleno de FAO convalidan las propuestas y quedan sujetos a procurar su implementación).

2.3.6. Vocabulario y estilo

El vocabulario procura ser formal con estilo propositivo-normativo, aunque sin ser exhaustivo en la aclaración de conceptos (no tiene glosario), ya que hace pleno uso de eufemismos y conceptos no neutrales provenientes de la constelación discursiva del neoliberalismo cosmopolita y el paradigma del decrecimiento: como gobernanza, tenencia, sostenible, responsable.

2.3.7. Actores (personas, estructura pronominal)

El texto de forma permanente refiere a dos entidades: por un lado el Estado, en particular de países *menos desarrollados y en vías de desarrollo* que son quienes “deberían” implementar las medidas del documento, y por otro el conjunto de personas que supuestamente se beneficiarían con las Directrices: «las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente desfavorecidos, los grupos marginados, los jóvenes, los pueblos indígenas, los recolectores y los productores en pequeña escala de alimentos.» (pág. 26). La misma FAO-ONU se posiciona por encima de ambas entidades y como un tercer actor referencial: «26.4 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería ser el foro mundial donde los actores pertinentes se informen sobre las experiencias de cada uno y evalúen el progreso hacia la ejecución de estas Directrices y su pertinencia, eficacia y repercusiones.» (pág. 39). El

documento refiere también de forma tangencial a actores “no estatales” y aquellos que realizan “inversiones privadas” sin precisarlos (con el sólo fin de denotar amplitud y participación colectiva).

2.3.8. Referencias: fuentes de conocimiento, a las ciencias, etc.

No hay ningún tipo de referencia a fuentes científicas o académicas. FAO se posiciona como fuente primaria del conocimiento la cual (previa “consulta”) propone el conjunto de medidas la cual asegura que cambiará la condición de los más vulnerables del mundo, los marginados, los pueblos originarios, las mujeres, los jóvenes y ancianos, solucionará el hambre en el mundo, posibilitará el “desarrollo social” y el cuidado del medio ambiente del entero planeta.

2.4. *Afirmaciones ideológicas basadas en el contenido*

2.4.1. Noción subyacente del ser humano que se transmite

La noción subyacente de ser humano es materialista, liberal e ideológicamente idealista cosmopolita (ver noción de *seguridad humana* de ONU mencionada en introducción). El documento presenta dos figuras de ser humano: una explícita, mencionada todo a lo largo del texto que son las personas beneficiarias de la implementación de las Directrices (“los marginados, hambrientos, pobres y vulnerables” del mundo, en particular de los países en vías de desarrollo), y por otro lado inferida o no dicha, que serían quienes son propietarios de la tierra y se verían sujetos (en ningún lugar refiere a “afectados”) a la modificación del régimen de propiedad. Como arriba se menciona (punto 2.3.5) la primer figura responde a la caracterización de “buenos salvajes”, cuya futura salvación y acceso al bienestar depende de la aplicación de las “justas” Directrices establecidas por la FAO-ONU. Ambas figuras aparecen contrapuestas: la modificación de las condiciones de propiedad de la tierra de unos asegurará el bienestar de los otros (y del ambiente), quienes dejarán de ser los “condenados de la tierra” (parafraseando aquí a Frantz Fanon).

Un grupo humano que aparece diferenciado es los “pueblos indígenas”, quienes poseen según el documento un status jurídico extra estatal. Es decir, no están sujetos a integrar una ciudadanía que goza de derechos civiles y económicos sino que en sí mismos como colectivo con un “sistema tradicional de tenencia” (todo el punto 9 del texto): «Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. (...) Los Estados deberían respetar y promover los enfoques consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.» (pág. 15 y 16), y también: «14.3 Cuando proceda, las inquietudes de los pueblos indígenas en materia de restitución deberían abordarse en el contexto nacional y con arreglo al derecho nacional» (pág. 25). En otras palabras, donde se asiente una comunidad de “pueblo indígena” (no está definido el criterio de “indígena” u “originario”) la presencia estatal se mantendría al margen, como encapsulando ese territorio de toda injerencia, incluso de sí mismo; lo cual contribuye a fragmentar en el territorio el ejercicio de soberanía estatal. Claramente la postura cosmopolita neoliberal es coherente con la de ONU de apoyar los reclamos territoriales de los llamados “pueblos originarios” en detrimento de los Estados de los países en desarrollo, instrumento de poder blando (o *soft power*) que es utilizado por las potencias centrales del tablero internacional para presionar diplomáticamente a los países vulnerables y limitar su ejercicio de soberanía. De aquí que el sentido individualista del concepto de *seguridad humana* de ONU y de “rescatar” la pequeña comunidad “de origen” por sobre el colectivo nacional (o plurinacional), es

funcional a las relaciones asimétricas de poder respecto a los países periféricos por parte de las potencias centrales.

2.4.2. Comprensión subyacente de sociedad

El tono generalista y colectivo de las figuras humanas del documento (tratado en el punto anterior) son de tipo moderno, pero el carácter contrapuesto (tácito) de ambas pareciera reproducir la lógica antagónica de la “lucha de clases” de la teoría marxista. Un conflicto no manifiesto en el documento, pero “generado” como propuesta-solución por FAO-ONU al plantear que la solución al problema de unos está en la expropiación de otros. En este sentido la figura de sociedad subyacente es la de dos clases opuestas, los que poseen los medios de producción (la tierra) y los desposeídos. No se hace mención al espacio urbano ni a medios técnicos de producción, tampoco a la agricultura de tipo industrial ni a los últimos desarrollos en biotecnología. Es una figura de sociedad agrícola que pareciera no haber pasado por la revolución industrial, como congelada en el siglo XVII; por lo que es una visión anacrónica (o mejor utópica ludita, sin tecnología) de la sociedad sólo enfocada en el ámbito rural de los países menos desarrollados, o bien es una visión reducida que “recorta” el universo a la única espacialidad donde debería aplicarse la reforma agraria.

La función de propuesta futura de sociedad de las Directrices le otorga el carácter de utopía a la misma, pero al ser precisamente un documento de negociación intergubernamental revela su función ideológica. Lo no dicho de la panacea futura (de aplicarse a escala mundial las Directrices) es que el modelo propuesto de desarrollo social y bienestar para supuestamente sacar de la hambruna y “desposesión” a millones, sería un modelo agrícola de subsistencia afín al paradigma del decrecimiento, y en muchos casos sólo aplicable tras una cruenta guerra civil o social entre los propietarios y los encargados de expropiar y los desposeídos (cuestión que veladamente el documento morigera al promulgar: «25.1 todas las partes deberían tomar iniciativas encaminadas a eliminar las cuestiones de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques como causa de conflicto» pág. 37). Los desposeídos de la tierra de hoy no serían propietarios mañana, sino que “tenedores” circunstanciales en una sociedad donde se aboliría la propiedad privada y la producción intensiva en escala. El prototipo de sociedad futura no implica la capitalización de nuevos grupos sociales (“vulnerables y marginales”) sino que la descapitalización de los propietarios, es decir una sociedad que igualó “hacia abajo”, a un nivel generalizado de subsistencia, ya que la «ordenación territorial debería incluir los enfoques agroecológicos» (pág. 32).

La invisibilización de actores sociales de importancia en el sistema agroalimentario como las corporaciones y la industria biotecnológica pareciera una omisión deliberada, ya que dichos actores ejercen un control de la producción agrícola sin importar la propiedad de la tierra, lo hacen a través del control del germoplasma y la expresión genética de las plantas. En otras palabras, podría implementarse un sistema general de reforma agraria de tipo soviético con millones de tenedores cultivadores de pequeñas parcelas sin latifundios, pero en extremo dependientes de las semillas modificadas genéticamente del concentrado oligopolio transnacional.

Otro elemento que es altamente insidioso en el planteo general de sociedad formulada es el rol de las migraciones masivas. Según la perspectiva humanitaria cosmopolita se estipula la recepción de todo grupo migrante también en tanto participe de la asignación de tierras en el país de acogida, incluso de tierras expropiadas: «Los Estados deberían, en particular, reconocer la aparición del derecho de tenencia informal producto de las migraciones en gran escala. (...) Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. (...) Cuando no sea posible un reconocimiento legal de la tenencia informal, los Estados deberían impedir los desalojos forzosos.» (pág. 17). El

documento presenta una evidente y deliberada contradicción, ya que el carácter mismo de la estatalidad es administrar para evitar la informalidad, pero según lo estipulado el mismo Estado debería “no ser formal” reconociendo la “informalidad” en la ocupación de la tierra (zonas grises o áreas sin ley), y de ninguna manera desalojar a quienes hayan ocupado esa tierra, así sea producto de una migración masiva. En otras palabras, el discurso eufemístico establece una licuación o reducción al mínimo del Estado en los países receptores de estas medidas y de la noción moderna (característica de la estatalidad) de frontera.³

2.4.3. Noción subyacente de tecnología

Como se analiza en el punto anterior, la no mención de los nuevos tipos de agricultura industrial y control biotecnológico de la expresión genética de las plantas, se puede inferir como un modo deliberado de ocultar una forma de proyección de poder. Todo el modelo de modificación de la propiedad de la tierra de las Directrices podría verse como un enorme simulacro respecto a los países periféricos para el control de su patrimonio fitogenético y la descapitalización de los sectores productores para sacarlos de competencia económica.

2.4.4. Perspectiva de futuro

La perspectiva discursiva de futuro es idealista y utópica. Como se menciona más arriba, en el Prefacio del documento se estipula que las «Directrices son coherentes con y se basan en los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (pág. vi). Como se explica en la sección teórica de esta investigación, los ODM se habían estipulado en el año 2000 para cumplirse en el 2015, y los mismos fueron renovados ese año al 2030. En este sentido el documento tiene como objetivo supuesto ahora para al año 2030, «contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza» (pág. iv). Además del objetivo específico, tiene como propósito principal: «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.» (pág. 1)

En este documento a diferencia de los anteriores, no se incurre en un lenguaje posibilista en extremo, sino que su carácter es progresivo. La no concreción de los ODM en 2015 y la pervivencia de cifras de personas que padecen hambre crónica en más de 700 millones, puede haber influido en la moderación del tono sobre la solución del hambre en el mundo lo cual no sería una meta a lograrse en el corto plazo. No se estipula un tiempo preciso a lograr el fin del hambre (por ejemplo el año 2030), y se aclara que existe una variable imponderable que es la conducta de los Estados para la concreción en escala

³ Para dar un ejemplo hipotético: si un grupo poblacional “sin tierra” o indígena en el límite exterior de una provincia argentina sufre un desastre natural, podría migrar masivamente de a decenas de miles, cruzar la línea de frontera y ocupar lotes rurales del lado argentino. Según las Directrices de FAO-ONU el Estado argentino o provincial de ninguna manera podría desalojarlos con la fuerza pública, aún si eso vulnera el derecho de propiedad de los ciudadanos argentinos. A la inversa, el Estado argentino debería evitar que los argentinos hagan uso de violencia contra los migrantes y los indígenas, reordenar el territorio asignando a los migrantes la tenencia de lotes de tierra “nacional” para la subsistencia de los migrantes y las comunidades, en pos del Objetivo humanitario del derecho a la tenencia de la tierra como forma de solucionar la inseguridad alimentaria. Bajo este esquema, claramente el Estado se vulneraría así mismo en tanto estructura administrativa-política cuyo principio constitutivo es asegurar la soberanía territorial y el cuidado de los propios ciudadanos.

mundial de las Directrices: «2.5 Estas Directrices deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones» (pág. 2) Cabe volver a resaltar que tal afirmación sobre lo propuesto está de hecho en radical oposición con la constitución y códigos jurídicos de la amplia mayoría de estados miembros de la ONU, así como del principio de soberanía estatal.

2.5. *Otras cuestiones llamativas*

Una de las secciones centrales del documento que abiertamente estipula una reforma agraria de tipo soviético sin emplear esta nominación es la 15: «15.1 Las **reformas redistributivas** pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la **expropiación de tierra**, pesquerías o bosques privados para **fines de interés general.**» (pág. 25) Seguido del criterio de que si unos tienen mucho y otros nada habría que generar una igualdad: «podrán estudiarse reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una **alta concentración de la propiedad** se combine con una **gran pobreza rural** atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques» (pág. 26), y en definitiva apuntando directamente a la pequeña escala y la producción de subsistencia: «Se deberían determinar con claridad quiénes son los beneficiarios previstos, por ejemplo las familias, en particular las que están a la busca de huertos domésticos, las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente **desfavorecidos**, los grupos **marginados**, los jóvenes, los pueblos indígenas, los recolectores y los **productores en pequeña escala** de alimentos» (pág. 26).

2.6. *Resumen:* su mensaje general, argumento (o sea la afirmación principal de todo el texto)

El mensaje central del documento de FAO –ONU es que las Directrices son un instrumento de alcance mundial resultado de negociaciones intergubernamentales, las cuales buscan estipular principios y normas para modificar los sistemas legales y económicos de propiedad de la tierra y bienes naturales, bajo el supuesto criterio de erradicar a futuro la pobreza, el hambre y fomentar la protección ambiental y una economía sostenible.

2.7. *Para concluir:* interpretación de la totalidad del hilo discursivo integrando estructura y análisis fino

El documento claramente propone con eufemismos un programa mundial de aplicación de reformas agrarias de tipo socialista-comunista para instalar sistemas agroalimentarios de pequeña escala o de subsistencia en países menos desarrollados o en vías de desarrollo. El modelo propuesto de carácter socialista “campesino” o de “pauperismo”, tendría dos principales consecuencias: vulnerar el ejercicio de soberanía territorial del Estado y vulnerar el crecimiento económico de los países periféricos. En síntesis es funcional al paradigma del decrecimiento del neoliberalismo de las potencias centrales, que requiere de estados reducidos en la periferia que brinden un mínimo “desarrollo y bienestar” a los individuos, sin toma de decisión en asuntos estratégicos y sin matriz de crecimiento. Por otro lado cumple la función de sacar de la competencia económica a posibles productores de alimentos de regiones periféricas que al vender su *stock* en el mercado internacional tenderían a bajar las cotizaciones de las *commodities*: un mundo con menos (competidores) productores en gran escala intensiva asegura al oligopolio agroindustrial el control del suministro de alimentos y de la cotización de granos. Un modelo agroecoló-

gico de pequeña escala no hidrocarburífero para el llamado Tercer Mundo, es decir “sustentable”, donde las personas producen para la propia subsistencia y mercados locales, donde tienen acceso a la “tenencia” de la tierra pero no a la propiedad (a los efectos de evitar la concentración y el incremento de la escala productiva) y en lo posible siendo dependientes-consumidores de los insumos y semillas del conglomerado transnacional, es absolutamente funcional a mantener la asimetría de poder respecto a las potencias centrales del tablero internacional. La reforma agraria o la “gobernanza responsable de la tenencia” de FAO-ONU, se plantea como la única opción futura de todo joven pobre o “marginado” del Tercer Mundo, quien asegurando su subsistencia con una granja frutihortícola colectiva y orgánica (sin motor) tendría realizada sus máximas aspiraciones, cumpliéndose así el objetivo del milenio del desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BORRELL, Juan José (2019). *Geopolítica y Alimentos. El desafío de la seguridad alimentaria frente a la competencia internacional por los recursos naturales*. Buenos Aires: Biblos.
- BOURDIEU, Pierre (1999). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (1998). "Organismos internacionales y política educativa", en Alcántara Santuario, Armando et. al., *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México: Siglo XXI, pp. 79-91.
- FAO (2015). *70 años de la FAO (1945-2015)*, Roma: ONU.
- FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma: ONU.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Planeta.
- UNDP (1994). *Human development report*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- WODAK, Ruth y MEYER, Michael (comp.) (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.