



Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe





Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe

Editores

Fernando Soto Baquero
Sergio Gómez



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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.

E-ISBN 978-92-5-308555-2 (PDF)

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

	Presentación	7
	Introducción	9
I.	El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia	15
II.	Dinámica de los mercados de tierras en Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana: contexto y comentarios comparativos	69
III.	Reflexiones a partir de estudios de los casos andinos	105
IV.	Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica	135
IV.	Reflexiones finales	159

PRESENTACIÓN

El tema de la tierra y de los recursos naturales en general ocupa un lugar fundamental en la agenda de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, debido al rol clave que juega en la producción de alimentos y la seguridad alimentaria de millones de personas.

La FAO abordó este tema como una preocupación prioritaria en décadas pasadas, desde el punto de vista de los ajustes que era necesario plantear en la propiedad de la tierra, sobre todo en los latifundios tradicionales, como una condición para lograr la modernización de la estructura agraria.

En la actualidad, el tema de la tenencia y del mercado de la tierra se relaciona con fuertes dinámicas, entre las cuales destacan los acelerados procesos de modernización tecnológica y sus impactos sobre la estructura productiva rural. Hoy surgen preocupaciones urgentes vinculadas a diferentes desafíos que tienen que ver con el cambio climático, la crisis energética, la seguridad alimentaria y los problemas ligados al ámbito financiero.

El presente volumen es la continuación del libro “Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización”, publicado por la Oficina Regional de la FAO en junio de 2012. Dicho libro incluyó estudios nacionales sobre la dinámica de concentración de tierras durante el último quinquenio, en diecisiete países de la América Latina y el Caribe, encargados por la FAO.

El libro actual analiza las principales tendencias del dinamismo del mercado de la tierra y los procesos de concentración y extranjerización de tierras, las cuales fueron detectadas por los estudios anteriores. El libro comienza por situar a América Latina y el Caribe en el contexto global del fenómeno del acaparamiento de tierras. Luego entrega reflexiones específicas sobre México y Centroamérica, la subregión Andina y el Mercosur. Finalmente, presenta algunas reflexiones sobre cuestiones pendientes a tratar con respecto al acaparamiento de tierras.

A través del volumen actual, la FAO continúa entregando insumos para una discusión informada sobre un tema fundamental para el desarrollo de los países de la región, que servirán para definir políticas públicas sobre la tenencia de la tierra.

En particular, puede ser un aporte para la implementación de las “Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” aprobadas en mayo de 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la FAO, cuyos objetivos fundamentales son lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la progresiva realización del derecho a una alimentación adecuada y la erradicación del hambre y la pobreza, fin último del actuar de la FAO en la región.

Raúl Benítez
Representante Regional para
América Latina y el Caribe

INTRODUCCIÓN

Fernando Soto Baquero
Sergio Gómez

Este volumen continúa la discusión surgida de los antecedentes recogidos en la investigación presentada en el libro “Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización”, publicado por la Oficina Regional de la FAO en junio de 2012.

Tanto dicha publicación como la actual son una muestra de la prioridad que la FAO da en su actuar al análisis de la dinámica de tierras como un fenómeno fundamental en los debates de política pública relacionados con la revisión de los patrones productivos y la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

El libro *Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe* estuvo compuesto por conjunto de estudios nacionales sobre la concentración de tierras, durante el último quinquenio, en diecisiete países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Panamá, Perú, Uruguay y Trinidad y Tobago.

Cada una de dichas monografías fueron encargadas a especialistas con una reconocida experiencia y reflejan la opinión que ellos tienen sobre las materias que tratan.

Los estudios dieron cuenta de un importante proceso de concentración y de extranjerización de la tierra en toda la región, a través de las más diversas formas y procedimientos, muchos de ellos nunca antes vistos. Si bien la presencia de acaparamiento de tierras, en su sentido estricto, es incipiente y está restringida a dos países de la región (Argentina y Brasil), fenómenos como los flujos de inversiones entre los diferentes países de

la región, a veces acompañados de migraciones de los nuevos propietarios, y los procesos de concentración de las cadenas de valor (con o sin la propiedad de la tierra) son algunas de las tendencias que se pueden notar en la región.

El acaparamiento de tierras ha sido entendido tradicionalmente como el fenómeno de compras de tierras donde participa un gobierno extranjero y cuya producción sea destinada a la alimentación, y según esa definición solo se pueden comprobar ese tipo de procesos en Brasil y Argentina. Sin embargo, los procesos de concentración y de extranjerización son más amplios y variados, y adoptan diversas formas en los países de la región, y no están limitados a uno o dos países.

Por el contrario, se pudo constatar un fuerte dinamismo en la tenencia de la tierra en la mayoría de los países, con intensos procesos de concentración y globalización. Éstos son sólo un reflejo de los mismos fenómenos que ocurren en las cadenas de valor, ya que la tierra es parte de dichas cadenas, así como en otros rubros como energía, productos forestales, turismo, etc.

Es necesario recordar que el origen del interés en el tema del acaparamiento de tierras nace de las primeras grandes compras de tierras que se realizaron en Asia y África a finales de la década pasada. En consecuencia, los esfuerzos conceptuales corresponden a tratar de entender y explicar lo que allí ocurría, vale decir la compra de grandes extensiones de tierras, donde el comprador es un gobierno extranjero o una empresa vinculada a él, y lo que se busca es que el destino de las tierras fuera finalmente la producción de alimentos. A este cuadro se deben agregar a mecanismos de negociación no del todo transparentes y

una institucionalidad pública relativamente débil por parte de los países donde se vendían las tierras. Por esa razón, cuando comenzó el estudio en América Latina y el Caribe se hizo la distinción entre este tipo de situaciones y el de la concentración de la tierra en una perspectiva más amplia. A la primera situación la denominamos “acaparamiento de tierra en sentido estricto”, mientras que el segundo fenómeno fue entendido como “concentración y extranjerización de la tierra.”

El conjunto de antecedentes recogidos muestra una situación completamente diferente a la que se observaba en los últimos estudios llevados a cabo por la FAO en las décadas de 1960 y 1970, años desde los cuales el tema no había sido nuevamente abordado por la Organización.

Para la elaboración de los presentes trabajos, se identificó a un grupo de expertos de reconocido renombre. A unos se les solicitó un comentario global sobre el conjunto de los trabajos y a otros se les encomendó que dieran cuenta de ciertas especificidades subregionales.

El trabajo global fue encargado a Jun Saturnino Borrás, un reconocido experto internacional en el tema. Borrás es profesor adjunto del Instituto Internacional de Asuntos Sociales (ISS) en La Haya, Países Bajos, y miembro del Instituto Transnacional (TNI) con sede en Amsterdam y de Food First, en California. Es coordinador adjunto de la red internacional Land Deal Politics Initiative (LDPI), que analiza la dinámica del acaparamiento de tierras a nivel global. Asimismo, es editor de la revista *Journal of Peasant Studies*. El profesor Borrás incorporó a su equipo de trabajo a otros tres académicos de renombre. La primera es Jennifer C. Franco, investigadora asociada en el Transnational Institute (TNI). Tanto Borrás como Franco son profesores adjuntos en la Facultad de Humanidades y Estudios sobre Desarrollo de la Universidad Agrícola de China en Beijing. El segundo es Max Spoor, profesor de estudios sobre desarrollo en el ISS y profesor visitante en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) en España y

profesor invitado en la Universidad Agrícola de Nanjing en China. Por último, se incorporó el reconocido académico latinoamericano Doctor Cristóbal Kay, quien es profesor emérito en el Instituto Internacional de Asuntos Sociales (ISS) y profesor investigador adjunto en la Facultad de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) en Londres. Asimismo, es editor de *Journal of Agrarian Change*. Estos académicos son los autores del ensayo global “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia”.

Los tres trabajos regionales correspondieron a (i) Centroamérica, México y el Caribe; (ii) la región andina; y (iii) el Mercosur ampliado.

El primero, sobre Centroamérica, fue solicitado a Eduardo Baumeister, argentino, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Nijmegen, Holanda, es investigador asociado al Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) en América Central. Trabaja hace décadas sobre temas agrarios y migraciones internacionales en América Central, ocupando cargos de investigador, docente universitario, funcionario público, consultor de organismos internacionales y técnico de proyectos de desarrollo rural.

El segundo, sobre la región andina, lo realizó Fernando Eguren, del Perú, quien es formado en sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica y con estudios de postgrado en la Escuela Práctica de Altos Estudios de París, y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), director de la revista *Debate Agrario* y de *La Revista Agraria*. Además es miembro del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

El tercero, sobre el Mercosur ampliado, fue encargado a Martine Dirven de nacionalidad belga, licenciada en economía aplicada y magister en Planificación para el Desarrollo. Trabajó en Naciones Unidas en diversas posiciones y en

distintos países: en el PNUD en Bogotá, en ONUDI en Viena, en DTCD en Nueva York y la CEPAL en Santiago, ocupando la jefatura de la Unidad de Desarrollo Agrícola hasta 2010.

Cada uno de los cuatro trabajos analiza e interpreta los estudios de casos de los países que se les encargó revisar. Ellos reflejan: las perspectivas propias de cada uno; su vasta trayectoria profesional y académica; y los juicios de valor que emiten. Se espera que las polémicas que se deriven de sus afirmaciones, que serán muchas, permitan avanzar en la comprensión de un fenómeno complejo y que se encuentra en pleno desarrollo.

El conjunto de estos trabajos fueron presentados y discutidos en noviembre de 2011 en un seminario que se realizó en Santiago en el que participaron un centenar de personas, entre autoridades gubernamentales (ministros, viceministros y autoridades de los Ministerios de Agricultura e instituciones de tierra), representantes de la sociedad civil, expertos internacionales, académicos y representantes de agencias de cooperación internacional, además de expertos de la FAO de Roma y de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. En este evento, se analizaron los resultados de los cuatro trabajos ya señalados.

El objetivo del seminario fue facilitar un diálogo de políticas públicas en torno a las dinámicas de la tierra en América Latina y el Caribe, que contribuyeran a precisar una agenda de trabajo futura para la asistencia técnica de la Oficina Regional de la FAO y como insumo para que los propios países formulen sus políticas públicas.

En el último tiempo, se ha rediscutido el alcance que tiene el concepto de “acaparamiento de tierras” y se han revisado otros temas que requieren un debate más profundo. El concepto debería incluir las operaciones comerciales de tierras en torno a la producción y venta de alimentos y de otros productos, y debería abrirse hacia los actores económicos nacionales y transnacionales de distintos sectores empresariales ligados al petróleo y

la industria automotriz, la minería y las actividades forestales, la alimentación, la química y la bioenergía, entre otros, los cuales están adquiriendo —o han declarado sus intenciones de adquirir— vastas extensiones de tierra para construir, mantener o ampliar sus industrias extractivas y agroindustriales a gran escala.

Este concepto más amplio se libera del análisis centrado en la crisis alimentaria, el cual es demasiado estrecho y problemático ya que suele concentrarse en exceso —y en parte equivocadamente— en la crisis alimentaria de 2007-2008. También supera el análisis centrado en los Estados-Nación el cual halla su fundamento en el actuar que han tenido las naciones del Golfo Pérsico, China y Corea del Sur. Además el análisis constató que la dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe es mayor que en otras regiones del mundo.

En resumen, un concepto que comenzó referido a una realidad restringida, considerando solo algunos tipos de actores (un gobierno extranjero al menos) y un tipo de producto (alimentos básicos) se ha ampliado hacia otros actores y productos.

A continuación se adelantan algunas consideraciones sobre (i) la importancia de estos fenómenos en la región; (ii) la necesidad de avanzar en su base conceptual; (iii) algunas vías y tendencias que marcan su desarrollo; (iv) factores que estimulan y que limitan la concentración; y (v) algunas dimensiones que son afectadas por los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra.

1. Los estudios demuestran que la concentración y extranjerización son fenómenos importantes en la región. Sin embargo, los resultados de los estudios solamente pueden ser una primera aproximación a la dimensión de estos fenómenos, debido a la falta de datos catastrales actualizados en la mayoría de los países de la región.

Para evaluar la importancia de los fenómenos de concentración y extranjerización no es suficiente comparar la superficie concentrada con la

superficie agrícola a nivel del país, o la superficie total. Se debería utilizar un sistema de valores por tierra para comparar superficies de diferente calidad, por ejemplo en función de la fertilidad del suelo y del acceso al agua. En muchos países de la región se pueden observar concentraciones en zonas con terrenos de alta calidad, lo que no deja de ser un factor importante a considerar.

2. El concepto de acaparamiento de tierras debe ser ajustado a la realidad en América Latina. En algunos países de la región hay una fuerte presencia de empresarios y empresas latinoamericanas que invierten en tierras en países dentro de la misma región. Estos empresarios cuentan con respaldo de sus respectivas embajadas en los países. Ejemplos para este tipo de situaciones son la presencia de empresarios brasileños en Bolivia, Colombia y el Paraguay. Esta regionalización del mercado de tierra debe ser reflejada como una categoría bajo el concepto de extranjerización.

Algunas de estas situaciones se pueden calificar como acaparamiento de tierras, aunque el Estado no está directamente involucrado y la finalidad no es la producción de alimentos básicos.

3. Vías y tendencias de concentración y extranjerización La concentración se hace particularmente evidente en los rubros de exportación, siendo los principales: soja y granos (trigo); biocombustibles (caña de azúcar); productos de exportación tradicionales (azúcar, café, frutos tropicales); productos de exportación no tradicionales (frutas frescas, verduras, etc.); y productos forestales (materia prima para producción de madera y celulosa).

Por su parte los cultivos tradicionales que sustentan la base alimenticia de la población rural son mayormente producidos por pequeños agricultores.

Además de la concentración de tierras se observan fuertes procesos de integración en las cadenas de valor. Los sistemas integrados incluyen el control de insumos, la producción, distribución y

venta del producto, y tienen implicancias positivas para las empresas en cuanto al control y aprovechamiento de sus conocimientos acerca de la cadena, las economías de escala, la seguridad en el suministro de insumos y las posibilidades de comportamientos monopólicos.

En muchos casos, la concentración no está ligada a la concentración de la tenencia de la tierra, sino más bien al uso de la misma. Si bien en algunos países se observan grandes transacciones de tierra, en muchos casos la concentración está más ligada al uso de tierra que a la transferencia de títulos. Los productores se convierten en arrendatarios de las grandes empresas, o practican agricultura de contrato. Ejemplos de este fenómeno son los "pools" de maquinaria en la Argentina y la producción pecuaria en el Brasil. Otro caso notable es México, donde existen fuertes restricciones para el mercado de tierras. Sin embargo, hay una concentración importante en algunos rubros, como fruta o café, dominados por pocas empresas de capitales extranjeras.

Otra vía de concentración es la compra de grandes extensiones de tierra con fines de conservación de ecosistemas por parte de empresarios, lo que se observa mayormente en la Argentina y Chile.

Las inversiones en proyectos turísticos también juegan un papel creciente en el mercado de tierra, principalmente en las zonas costeras de los países de Centroamérica y el Caribe.

4. Factores que estimulan la concentración y extranjerización de tierras. Entre los factores que estimulan los fenómenos de la concentración y extranjerización en los países se destacan: una creciente demanda en los rubros que se prestan para concentración: fibra, alimentos de exportación, agrocombustibles; cambios tecnológicos y organizacionales que permiten una producción a gran escala y necesitan importantes inversiones en infraestructura para ser rentables; la inseguridad de los mercados financieros que estimula inversiones en tierras; la disponibilidad de capitales

especulativos; los acuerdos multilaterales que fortalecen la integración al nivel regional (por ejemplo. La Unión de Naciones Suramericanas UNASUR y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA); los tratados de libre comercio con la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de América, que facilitan el acceso a mercados internacionales; las políticas públicas que promueven la inversión y la compra de tierras por parte de extranjeros; una débil regulación del mercado de la tierra y la falta de títulos seguros de los usuarios. Todos estos son factores que facilitan los procesos de concentración.

Entre los factores que desestiman la concentración de tierras, figuran los siguientes: baja seguridad jurídica para la compra de tierra en muchos países de la región; condiciones políticas inestables; demandas indígenas para territorios con respaldo de organismos internacionales.

5. Problemas asociados con los fenómenos de concentración y extranjerización en la región. Hay un creciente consenso de que los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra generan problemas en los países de la región en varias dimensiones: en lo político, económico, ambiental y social.

Dimensión política: la concentración de tierras en manos de grandes empresas otorga un poder político importante a los dueños de estas empresas. Esto dificulta los procesos democráticos, ya que se consolidan espacios de poder paralelos a la estructura estatal. Este problema se manifiesta en articulaciones –en algunos casos violentas– por parte de los sectores sociales, que luchan contra la pérdida de poder de la población.

Otro aspecto de la dimensión política de este fenómeno es que los países pueden verse afectados en su soberanía sobre el territorio debido a la extranjerización.

Dimensión económica: la concentración de tierras permite a las empresas aplicar paquetes

tecnológicos y organizacionales que resultan en mayores rentas y, por lo tanto apoyan al crecimiento económico.

Los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras tienen una incidencia en las condiciones económicas de los pequeños productores que se convierten en arrendatarios y/o trabajadores asalariados. En la medida que la concentración de los procesos de producción crece, aumenta la dependencia de la población rural de las empresas que controlan estos procesos. Se observa que las mayores rentas de las empresas están absorbidas por las empresas y no se transfieren a la población local. En muchos países de la región, este fenómeno conlleva una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, y las condiciones de la población en zonas de alta concentración se vuelven más precarias. Además, la creciente mecanización de los procesos productivos en muchos casos limita la oferta de mano de obra. Sin una regulación efectiva de las condiciones de trabajo de los trabajadores asalariados, la concentración de tierras puede aumentar la pobreza de la población a pesar de las mayores rentas obtenidas.

En el caso de concentraciones con fines de conservación, existe la posibilidad de capturar los servicios ambientales generados, por ejemplo, a través de los bonos de carbono. Este potencial todavía no está siendo aprovechado en los países de la región.

Dimensión ambiental: en muchos casos, la concentración de tierra con fines productivos conlleva un uso intensivo del suelo y del agua. Los inversionistas generalmente están orientados a producir una renta en el corto plazo sin considerar las externalidades ambientales como la pérdida del suelo, la contaminación por pesticidas y la sobreexplotación de los recursos hídricos. En algunos países se puede observar una creciente competencia por el agua en zonas con alta concentración de producción agrícola.

En la ausencia de un marco regulador ambiental en los países, en conjunto con el creciente poder

político de las empresas que controlan el uso de la tierra, esta visión cortoplacista puede provocar un uso no sustentable de los recursos naturales.

Dimensión social: para la población rural, la tierra posee un valor que va más allá de la función productiva del suelo. La concentración de tierras pone

en riesgo los conjuntos sociales de la población rural. Se observan desplazamientos de la población a raíz de la creciente concentración de tierras. En particular, en algunos países como Chile, el Paraguay y la Argentina, se observan conflictos entre la población indígena y las empresas que han comprado tierras con fines productivos o de conservación.

I. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia

Saturnino M. Borras*, Jennifer C. Franco**, Cristobal Kay*** y Max Spoor****

1. INTRODUCCIÓN Y MENSAJES CLAVES

Este Capítulo se basa en la investigación empírica que fue encomendada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre las condiciones y tendencias del “acaparamiento de tierras” en 17 países de América Latina y el Caribe (véase el Anexo para una lista completa de los estudios, así como el documento síntesis correspondiente; Gómez, 2011). Los 17 estudios se concluyeron a mediados de 2011. El marco analítico común de los estudios es amplio, pero a la vez focalizado. Por un lado es amplio, porque analiza los procesos generales de las tierras rurales y la concentración de capital en el contexto de la globalización neoliberal. Por el otro es focalizado, porque analiza el fenómeno del

“acaparamiento de tierras” basándose estrictamente en tres dimensiones específicas, a saber: i) el gran alcance de las adquisiciones de tierra a gran escala; ii) la participación de los gobiernos extranjeros en estos tratos sobre tierras; y iii) el impacto negativo de dichas inversiones recientes en tierras sobre la seguridad alimentaria del país receptor. Es en gran medida debido a este tipo de marco analítico que la mayoría de los estudios pudieron desentrañar y recopilar gran cantidad de material empírico relacionado con la dinámica de las tierras en la región; sin embargo, dado que el enfoque de su análisis y conclusiones se basó en la definición y la dimensión angostas del acaparamiento de tierras, la conclusión obtenida fue que el “acaparamiento

* Profesor ISS, La Haya, miembro del Instituto Transnacional (TNI) con sede en Amsterdam y de Food First, en California y editor del *Journal of Peasant Studies*. borras@iss.nl

** Investigadora asociada en el Transnacional Institute. jennycfranco@tni.org

*** Profesor ISS y profesor visitante en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). spoor@iss.nl

**** Profesor emérito en el ISS y editor de *Journal of Agrarian Change*. kay@iss.nl

de tierras” se da únicamente en dos países de la región: Argentina y Brasil.

Profundiza en los estudios de cada país y en la síntesis correspondiente, utilizando para ello una perspectiva amplia para analizar la economía política de las tierras¹. Este enfoque incluye necesariamente el análisis de los Estados-nación que participan en los tratos transnacionales sobre tierras, pero va más allá. Es amplio (incluye los tratos nacionales sobre tierras), pero al mismo tiempo no demasiado abierto. Al analizar las finalidades (y por ende las causas) de la actual fiebre de tierras, necesariamente abordaremos someramente tanto los cambios recientes en el capitalismo global como sus necesidades imperiosas, y las distintas iniciativas para enfrentar los desafíos que representa la confluencia de las crisis alimentaria, energética, climática y financiera. Esta estrategia nos permitirá navegar en un punto medio entre parámetros demasiado reducidos o demasiado amplios.

El objetivo consiste en (re)interpretar el material empírico de los 17 estudios de país a partir del discurso y de la literatura que están surgiendo en todo el mundo respecto al acaparamiento de tierras. Con base en lo anterior, llegaremos a algunas conclusiones tentativas e identificaremos políticas potenciales e investigaciones futuras. Además de utilizar dichas publicaciones internacionales, en nuestro documento también reflexionamos respecto a los resultados de los 17 estudios de país en el contexto de los descubrimientos principales y las recomendaciones del informe sobre el acaparamiento de tierras dado a conocer por el Panel de Expertos de Alto Nivel (PEAN) del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la ONU (Toulmin *et al.*, 2011). Encontraremos puntos de

convergencia y de divergencia entre esto último y las condiciones y tendencias actuales del acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, esperamos que los conocimientos obtenidos de la región nos ayuden a comprender mejor el fenómeno global del acaparamiento de tierras. Es nuestro anhelo que este ensayo sea relevante para distintos auditorios: los activistas de la sociedad civil, los formuladores de políticas, los actores gubernamentales y los académicos.

Nuestro principal descubrimiento es, en términos generales, que el acaparamiento de tierras está dándose desigualmente dentro de los países de América Latina y el Caribe y entre ellos. Las condiciones y tendencias actuales de los tratos sobre tierras apuntan a que este fenómeno se extenderá y se volverá más frecuente en el futuro cercano. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe evidencia características distintivas: (i) la importancia de las tierras privadas objeto de transacción, (ii) el papel fundamental que desempeñan las élites nacionales como inversionistas principales, (iii) la importancia de las empresas (trans) latinoamericanas (ETL) intrarregionales y de las empresas transnacionales (TNC) convencionales, (iv) el mínimo alcance de los tratos sobre tierras (públicos o privados) en la región del Golfo Pérsico, China, Corea del Sur y la India, países que sin embargo se cuentan entre los principales inversionistas en otras partes del mundo, y (v) el acaparamiento de tierras ocurre en países que no se considerarían “frágiles” o “débiles”, características que, según algunos observadores, usualmente son propiciatorias de dicho fenómeno, como es el caso de varias naciones de África subsahariana. No resulta difícil notar la diferencia en las condiciones políticas que imperan en el Brasil y la Argentina, por un lado, y la República Democrática del Congo y Sudán por el otro. No obstante, en términos generales, el acaparamiento de tierras en la región subsahariana se da de manera muy similar a como ocurre en otras partes del mundo, principalmente porque todas las regiones se han incorporado a la globalización neoliberal durante las últimas dos o tres décadas, aunque de diferente manera y con

1 Utilizamos, sin restricciones, una perspectiva económico-política agraria amplia que aborda cuatro preguntas diferentes pero interrelacionadas: ¿quién es propietario de qué?, ¿quién hace qué?, ¿quién obtiene qué? y ¿qué hacen con el producto/la riqueza que se crea? (Bernstein, 2010).

diferente magnitud. Además, en las distintas regiones ocurren procesos y transformaciones relacionados con la tierra que se deben a los cambios recientes en la triada global alimento-forraje-combustible, a la necesidad cada vez mayor de carne, lácteos, madera y minerales en los países capitalistas en desarrollo –los BRICS (el Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y los PIM (países de ingreso medio)– y a las distintas políticas para combatir el cambio climático como, por ejemplo, los mecanismos de compensación del carbono y varios superproyectos de conservación. Por último, la dinámica del acaparamiento de tierras en la región concuerda, en general, con los principales hallazgos señalados en el informe del Panel de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de las Naciones Unidas divulgado en julio de 2011. La luz que se arroje sobre dicha dinámica permitirá profundizar y fortalecer el reporte.

Puntos principales de nuestros resultados:

1. La magnitud del acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, en cuanto al número de países y la superficie acaparada, es mayor de lo que se suponía anteriormente. Sin embargo, en este momento, resulta imposible cuantificar claramente cuántas hectáreas y familias han resultado afectadas. Se llega a esta conclusión utilizando un enfoque analítico que es más amplio que la definición estricta y limitada que utilizó la FAO en los 17 casos de país (la cual se basa en la adquisición masiva de tierras por parte de gobiernos extranjeros y la subsecuente inseguridad alimentaria en el país anfitrión. Esta misma conclusión es la que resulta de analizar otros casos regionales (África, Asia y la Eurasia ex soviética) cuando la definición y el marco de análisis del acaparamiento de tierras se centran en la orientación y naturaleza político-económica de los tratos sobre tierras, en vez de adoptar una perspectiva transnacional “centrada en los Estados-nación”. Comentaremos nuestro enfoque alternativo respecto a la “definición” que se proporciona más adelante.
2. El acaparamiento de tierras ocurre en diferentes regímenes de derechos de propiedad sobre la tierra (privada, estatal, comunal), condiciones agroecológicas y ubicaciones espaciales (desde tierras agrícolas de primera objeto de explotación, hasta tierras en zona fronteriza, pasando por zonas periurbanas y tierras rurales remotas) y se lleva a cabo mediante distintos mecanismos de obtención (compra, arrendamiento, agricultura por contrato, captura de la cadena de valor). En términos de una comparación internacional, no es una cuestión “excluyente” (es decir, las tierras objeto de transacción son privadas o son Estatales), sino es más bien cuestión de grados dentro de estas categorías observadas en la tendencia general. En este contexto, la transacción de tierras privadas es probablemente mayor en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo, donde hay más concentración en la categoría general de tierras Estatales (o “públicas”). Sin embargo, en términos generales y sobre todo en términos de la superficie involucrada, ciertamente abundan los regímenes de propiedad de la tierra que no están total ni formalmente privatizados, como es el caso de las tierras en zona de frontera (con frecuencia propiedad de pueblos indígenas) que reclama el gobierno nacional.
3. La nacionalidad formal de los “acaparadores de tierras” es variada y, en ocasiones, incierta o difícil de determinar. En este contexto, hay cuatro tipos de acaparadores de tierras: internacionales, (trans)latinoamericanos, nacionales e “indeterminados”. En esta última categoría entran las compañías cuyos inversionistas son predominantemente de una nacionalidad difícil de determinar, muchas de las cuales tienen su sede en los paraísos fiscales de la región (esto es, Panamá y las Islas Caimán). La dimensión transnacional de los tratos sobre tierras es sustancial aunque, en general, los gobiernos extranjeros no participan directamente (hay algunas negociaciones efectuadas a instancias del gobierno, pero son casos específicos que se encuentran en etapa incipiente excepto por los acuerdos

efectuados en el Brasil y la Argentina). Por otro lado, las transacciones intrarregionales (transnacionales) con tierras que involucran a empresas (trans)latinoamericanas tal vez representen el grueso de los tratos sobre tierras en la región o, por lo menos, son sin duda la tendencia más evidente a la fecha. Por último, el papel y la participación de las élites nacionales –muchas de ellas vinculadas en mayor o menor grado al capital internacional– son un factor de peso e incluso predominante en muchos países de la región. En comparación con otras partes del mundo, la región difiere de los procesos que se observan en África, donde los acuerdos transnacionales (transregionales) predominan y son lugar común, pero las circunstancias de América Latina y del Caribe se asemejan más al caso de Asia sudoriental. Ahí, las inversiones intrarregionales en tierra por parte de las compañías (trans)asiáticas sudorientales son sustanciales e incluso tal vez más elevadas que las de los inversionistas de otras regiones, al menos por ahora. Pero el papel crucial que desempeñan las élites nacionales en América Latina y el Caribe es similar al observado en todas las demás regiones del mundo: África, Asia y la Eurasia ex soviética.

4. El acaparamiento de tierras ocurre no solo por aspirar a una mayor producción de alimentos, sobre todo de carne vacuna. Se da dentro de la incipiente tríada alimento-forraje-combustible, la cual denominamos '*flex crops*' ("cultivos comodín", o sea cultivos que tienen múltiples y/o flexibles usos en la "3-en-1" tríada) y también en los sectores no alimentarios, específicamente en la producción forestal industrial y la conservación en gran escala. Esta conclusión dista mucho de la opinión generalizada y predominante que vincula la actual fiebre de tierras global sobre todo, aunque no exclusivamente, con el aumento en el precio de los alimentos registrado entre 2007 y 2008. Esta última es una interpretación carente de una visión histórica. Nuestra conclusión relaciona nuestro análisis directamente con procesos internacionales de economía política más amplios en los

que intervienen tierras para fines distintos de la producción de alimento. Este descubrimiento en la región es similar a lo que se concluye respecto a otras partes del mundo a partir del cúmulo creciente de evidencia empírica que, sin excepción, contradice la explicación oficial y preponderante de que la crisis alimentaria de 2007-2008 provocó acaparamientos de tierra. Este argumento centrado en la crisis alimentaria sin duda presenta dificultades.

5. En la mayoría de los casos, los tratos sobre tierras en la región *no* han tenido repercusiones negativas, sustanciales e inmediatas en la seguridad alimentaria del país anfitrión. Admitimos, sin embargo, ciertas excepciones, casos locales donde el desplazamiento evidente de comunidades ocasiona la interrupción de la producción, el abastecimiento y el acceso al alimento, como en el caso de Colombia. Una razón de esto es que los tratos sobre tierras a gran escala se han dado más frecuentemente fuera del sector alimentario básico, el cual permanece en manos de pequeños propietarios. Otra razón es que se estaban abriendo grandes explotaciones y plantaciones comerciales así como centros de conservación en tierras en zona de frontera, que suelen encontrarse escasamente pobladas. Esta circunstancia pudiera asemejarse a la tendencia general observada en Asia sudoriental y la Eurasia ex soviética (en ésta, hay tierras fértiles abandonadas). Sin embargo, dicha situación puede ser totalmente diferente a lo que presentamos en algunas partes de África, donde las comunidades locales son desplazadas o reubicadas, se interrumpe el medio de sustento y se destruye la producción de alimentos de subsistencia. A pesar de estos casos, en general resulta difícil establecer una relación directa entre los tratos sobre tierras a gran escala y la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, o por lo menos no es fácil detectar su impacto inmediato.
6. El acaparamiento de tierras en la región ocurre en países que no cuadran con el perfil usual

de un Estado “frágil” o “débil”. Las respectivas condiciones políticas del Brasil y la Argentina, los dos países donde ocurre más acaparamiento de tierras en la región, son notablemente diferentes. Y lo mismo puede decirse de otros países, como Chile y Uruguay. La generalidad que se observa, al menos a partir de todos los estudios de país de FAO, es que la naturaleza manipuladora, no transparente, turbia y corrupta de los tratos sobre tierras no es motivo de preocupación para los países estudiados en la región, a diferencia de lo que observamos en otros países de África, la Eurasia ex soviética o Asia sudoriental (véase, por ejemplo, Vermeulen y Cotula, 2010). Esta situación contrasta con el discurso predominante respecto al acaparamiento de tierras, el cual supone –podría decirse que erróneamente– que los tratos sobre tierras problemáticos ocurren en países cuya estructura de gobernanza es “débil” o “frágil”. La recomendación de una política general para dotar a los tratos sobre tierras de más “transparencia” y “rendición de cuentas” es la opción lógica para abordar este tipo de supuesto fundamental respecto al problema. Sin embargo, este supuesto está siendo disputado en términos generales y las revelaciones empíricas del estudio regional en curso ofrecen pruebas que apuntan a una refutación del supuesto que señala que el acaparamiento de tierras no sería problema si fuera transparente.

7. No hay consenso dentro del Estado y de la sociedad respecto a estos tratos sobre tierras; el acaparamiento es puesto en tela de juicio en el contexto de la interacción Estado-sociedad, que incluye el ámbito ecológico y los asuntos de los pueblos indígenas. El papel del Estado como facilitador de los tratos sobre tierras es, casi siempre, fundamental para el proceso. Esto es evidente en cinco funciones diferentes aunque relacionadas para facilitar los tratos sobre tierras que sólo el Estado puede desempeñar. Todos los Estados están aplicando iniciativas políticas y administrativas sistemáticas en torno al concepto de “tierras marginales disponibles”: (i) creación/

justificación; (ii) definición, reclasificación, cuantificación; (iii) identificación; (iv) adquisición/apropiación; y (v) reasignación/utilización de dichas tierras para transformarlas de recursos escasos controlados legalmente por el gobierno nacional en contrapartidas para nuevas inversiones a gran escala en tierras. Éste es el mismo papel del Estado en el acaparamiento de tierras que observamos en otras regiones de Asia, África y la Eurasia ex soviética. Por otro lado, en muchos países hay resistencia desde abajo, ya sea organizada/estructurada o de otro tipo, pero es más bien escasa, débil y dispar. Más o menos ocurre la misma situación fuera de la región, pero sobre todo en la Eurasia ex soviética. Las divisiones sociales potenciales y reales (clase, género, etnia e ideología, entre otras) son la característica distintiva de las estructuras agrarias existentes y de los espacios institucionales entre Estado y sociedad, y al interior de ambos, y se manifiestan e influyen parcialmente en la naturaleza de las políticas del Estado y la sociedad relativas a los tratos sobre tierras.

8. El cambio en el uso de la tierra ha sido multidireccional: En el sector alimentario, por ejemplo, la tierra dejó de utilizarse para cultivar alimentos y empezó a utilizarse para forraje o combustible; en las tierras que no se dedicaban a la agricultura ni a la silvicultura y se empezó a cultivar alimento, forraje y combustible para exportación; los bosques naturales se convirtieron en explotaciones forestales industriales. Esta variedad de usos que se da a la tierra, también se observa en otras regiones, como África, Asia y la Eurasia ex soviética.
9. En algunos casos, los acuerdos de tierras a gran escala en América Latina y el Caribe han ocasionado una desposesión mediante el desplazamiento de la población rural pobre. Pero, en términos generales, estos acuerdos no han ocasionado desposesiones masivas, o por lo menos no de las dimensiones que hemos visto en muchos lugares de África y en algunas partes de Asia. (Otra vez, por cierto, podemos

observar situaciones conflictivas donde ha ocurrido la expulsión de la población de sus tierras, muy especialmente en Colombia). En muchas ocasiones, los tratos sobre tierras dieron por resultado una incorporación –perjudicial o no– del pequeño propietario y agricultor a los nuevos enclaves agropecuarios comerciales. Estos resultados variopintos en términos de incorporación (perjudicial o no) son similares a lo que observamos en los negocios con tierras que están surgiendo en Asia y África.

10. El resultado de los acaparamientos de tierras que ha sido objetado se caracteriza por políticas agrarias no redistributivas que ocasionan una (re)concentración de tierras y un esquema de producción que no garantiza el alimento ni protege a la naturaleza. Para que las inversiones en tierras sean social y ambientalmente deseables, deben tener por fundamento o resultado tanto políticas agrarias (re)distributivas como esquemas de producción que garanticen el alimento y protejan a la naturaleza. Sin embargo, este escenario ideal es más la excepción que la regla en el contexto de América Latina y el Caribe, y se asemeja a gran parte de lo que ocurre en África, Asia y la Eurasia ex soviética. La pregunta empírica es: ¿exactamente dónde se ubican América Latina y el Caribe entre estos dos polos?

11. Los contextos, los actores, las condiciones y las consecuencias de esta nueva fiebre de tierras en la región requiere tipos de acción pública nuevos y ya vistos si se desea lograr el escenario ideal: políticas agrarias (re)distributivas en combinación con inversiones en tierras productivas que garanticen los alimentos y protejan la naturaleza. Las políticas sobre tierras convencionales, como la reforma agraria, han cobrado más relevancia y urgencia en el contexto actual pero, intrínsecamente, son limitadas. Se necesita un concepto amplio que sea apropiado al contexto contemporáneo. El resultado final tiene que ser garantizar el derecho de la clase trabajadora y de los pueblos

indígenas a gozar de acceso real a las tierras, y a controlarlas, utilizarlas y vivir de ellas por ser su recurso y su territorio. Ello requiere no únicamente una intervención basada en el mercado, sino una firme intervención interactiva Estado-sociedad, que incluya la participación de los movimientos de la sociedad civil y la justicia ambiental y agraria a nivel local, nacional y transnacional. Esta observación es igualmente aplicable a otras regiones de Asia, África y la Eurasia ex soviética.

Síntesis de los estudios de FAO sobre acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe

Resulta útil resumir los aspectos sobresalientes de los principales hallazgos y resultados de los 17 estudios de país que se basaron en el marco original que utilizó la FAO para la investigación. Cabe señalar que el acaparamiento y la concentración de tierras que se observa actualmente en la región ocurren contra el trasfondo de la corriente neoliberalista que se ha extendido por América Latina y el Caribe. Este movimiento ha transformado al sector agrícola en cierta medida, y a las sociedades (agrarias) en lo general (Gwynne y Kay, 2004), pero no siempre conforme a lo planeado o lo esperado². Pero no ahondaremos en el debate sobre

-
- 2 El argumento “traer de vuelta al Estado” en el contexto de la transformación agraria en América Latina y el Caribe ha sido muy debatido en últimas fechas. Entre los estudios relevantes para la región está el de Spoor (2002), quien muestra que el crecimiento del sector agrícola en 10 de los países agrícolas más importantes de América Latina y el Caribe durante el periodo de intervencionismo del Estado en los años sesenta y setenta fue mayor y más sólido que durante los neoliberales ochenta y noventa. Además, no se encontró evidencia alguna de la supuesta “década perdida” de los ochenta, por lo menos en lo que concierne al sector agrícola. Éste en realidad se benefició de la sustancial inversión pública realizada con anterioridad. Por último, después del ajuste estructural efectuado de manera generalizada aunque en momentos diferentes, ni la recuperación rápida ni las altas tasas de crecimiento esperadas en el sector agrícola se materializaron.

Cuadro N° 1. Inversión en tierras, acaparamiento de tierras y seguridad alimentaria en los países seleccionados

Inversión (extranjera) sustancial reciente en tierras			Evidencia de acaparamiento de tierras por parte de extranjeros		Impacto negativo de la inversión sobre la seguridad alimentaria del país receptor	
Elevada	Regular	Poca a ninguna	Sí	No	Sí	No
Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Paraguay Perú Uruguay México Nicaragua República Dominicana Guyana	Costa Rica Guatemala Panamá	Trinidad y Tobago	Argentina Brasil	Bolivia Chile Colombia Ecuador Paraguay Perú Uruguay México, "pero" Costa Rica Guatemala Nicaragua Panamá República Dominicana Guyana Trinidad y Tobago		Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Paraguay Perú Uruguay México Costa Rica Guatemala Nicaragua Panamá República Dominicana Guyana Trinidad y Tobago

FUENTE: 17 estudios de país de FAO (véase el Anexo) y documento síntesis (Gómez, 2011). Reformateado a partir de Gómez, 2011.

Cuadro N° 2. Concentración de tierras y capital por país y por sector

País	Sectores donde se ha dado una concentración sustancial de tierras y capital recientemente
Argentina	Soya, trigo, ganado, caña de azúcar, tabaco, fruta, conservación
Bolivia	Soya, ganado, silvicultura
Brasil	Soya, caña de azúcar, aves de corral, ganado, fruta, silvicultura
Chile	Fruta, lácteos, vinos, semillas, aves de corral, conservación
Colombia	Palma aceitera, remolacha, caña de azúcar, soya, arroz, maíz, silvicultura
Ecuador	Plátano, caña de azúcar, palma aceitera, silvicultura
Paraguay	Soya, maíz, trigo, ganado
Perú	Frutas, verduras, caña de azúcar, palma aceitera
Uruguay	Soya, lácteos, trigo, arroz, ganado, silvicultura
México	Cadena de valor del maíz, caña de azúcar, fruta, flores, café, cebada, tequila
Costa Rica	Plátano, piña, palma aceitera
Guatemala	Caña de azúcar, palma aceitera, silvicultura
Nicaragua	Ganado, arroz, palma aceitera, caña de azúcar, cítricos, turismo, silvicultura
Panamá	Plátano, café, arroz, palma aceitera
República Dominicana	Caña de azúcar, plátano, fruta, verdura
Guyana	Caña de azúcar, ganado, arroz, piña, silvicultura
Trinidad y Tobago	Caña de azúcar, cacao, fruta

FUENTE: 17 estudios de país de FAO (véase el Anexo) y documento síntesis (Gómez, 2011). Reformateado a partir de Gómez, 2011.

la globalización del neoliberalismo y el sector agrícola de la región. En mayor o menor grado, los 17 ensayos trataron el tema, y el documento síntesis (Gómez, 2011) también resalta algunos elementos importantes de esta transformación. Nuestra tarea inmediata es analizar la cuestión del acaparamiento de tierras. Para ello, presentamos los Cuadros 1 y 2.

A partir del Cuadro 1 se puede inferir lo siguiente. En primer lugar, en toda América Latina y el Caribe se ha disparado la inversión (extranjera) en la tierra y la agricultura durante la última década. La cantidad de inversión es elevada en casi todos los 17 países; solo en 3 es regular (Costa Rica, Guatemala y Panamá) y solo en 1 es poca o ninguna (Trinidad y Tobago). A pesar de esta disparidad entre un país y otro, y al interior de ellos, el dinamismo de la inversión en la tierra y la agricultura es en gran medida un fenómeno que se extiende por toda la región. En segundo lugar, la definición de acaparamiento de tierras como un proceso que implica a algún gobierno extranjero solo resulta aplicable a dos países: la Argentina y el Brasil. Por último, en ninguno de los 17 países estudiados se dio el caso de que el repunte de las inversiones en la tierra y la agricultura menoscabara la seguridad alimentaria.

Asimismo, del Cuadro 2 se puede inferir lo expuesto a continuación. La concentración tiende a ocurrir en la tierra y/o la agricultura de distintas maneras: desde acaparamientos de tierras hasta acaparamientos de materias primas (captura de bienes y ganancias en la cadena de valor), pasando por acaparamientos ecologistas (acaparamiento de tierras en nombre del medio ambiente; véase Fairhead, Leach y Scoones, en prensa, 2012). Por otro lado, esta concentración se da en varios sectores alimentarios y no alimentarios, pero destaca el repunte en los relacionados con una mayor producción de “cultivos comodín” (productos agrícolas que pueden utilizarse como alimento humano y animal y como biocombustible, y a los cuales es posible cambiar de manera flexible, como la soya, la palma aceitera y la caña de

azúcar) y la adquisición de tierras vinculada a la expansión de las explotaciones forestales industriales y los grandes proyectos de conservación.

Las inferencias antes señaladas son algunos de los muchos puntos sobresalientes de los estudios realizados en los 17 países. Bastarán como punto de partida para lo que discutiremos en el resto de este documento, donde evaluaremos el material empírico de los 17 estudios y lo retomaremos desde una perspectiva analítica e internacional más amplia. No entraremos en los detalles de los informes porque existe un excelente documento síntesis en español (Gómez, 2011).

2. ALCANCE, SUPUESTOS Y CONTEXTO

Como ya señalamos, la definición de “acaparamiento de tierras” que utilizó FAO en los 17 estudios está cimentada en tres dimensiones interrelacionadas: a) la compra de tierras a gran escala, b) la participación de gobiernos extranjeros y c) el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria del país anfitrión. Estas dimensiones se encuentran entre los aspectos más problemáticos y controvertidos de la fiebre de tierras actual. Pero definir el fenómeno de esta manera implica dejar de lado ciertos aspectos importantes respecto a la naturaleza y la dinámica del acaparamiento de tierras contemporáneo y las posibles rutas del cambio agrario.

En este ensayo no pretendemos proporcionar una definición estándar para “acaparamiento de tierras”. El término es, *per se*, problemático y siempre será refutado, pero es bastante poderoso y es por este poder que seguiremos utilizándolo aquí. Implica poder y relaciones de poder –con lo cual es un término útil y poderoso, aunque controvertido– y dota de contenido político e histórico a la actual rebatiña mundial por la tierra. Seguiremos utilizando el término “acaparamiento de tierras” en ausencia de un término más adecuado. Evitaremos sustituirlo con términos despolitizados como “adquisición de tierras a gran escala” o “inversión en tierras a gran escala”, aunque utilizaremos estos

términos ocasionalmente para hacer referencia a las transacciones con tierras en general. En otras ocasiones, utilizaremos el término “tratos sobre tierras”.

Características definitorias más que una definición estricta. Para nuestro propósito, resulta más útil trazar un conjunto de características definitorias de los tratos sobre tierras para diferenciar las transacciones cotidianas y regulares en el mercado de la tierra de lo que se denomina más ampliamente “acaparamiento de tierras”. En nuestra opinión, son 10 las características que definen al acaparamiento de tierras: (i) implica adquisiciones relativamente grandes mediante compra o arrendamiento, y mediante distintos arreglos institucionales que incluyen agricultura por contrato, contratos con supermercados y para la conservación forestal, entre otros; (ii) involucra tierras en condiciones agroecológicas muy diversas (desde llanuras productivas hasta zonas rurales forestales) y en distintas ubicaciones espaciales (desde zonas rurales remotas hasta corredores periurbanos); (iii) comprende tierras privadas, comunales o Estatales; (iv) tiene por objeto y/o resultado la “extracción” en mayor o menor grado de tierra y otros recursos intrínsecos –como el agua y la vegetación– directamente o no (es decir, capturar el producto y las ganancias mediante la cadena de valor) mediante la producción de alimentos y bienes no alimentarios para la venta y el consumo interno o para su exportación; (v) se realiza de manera legal o ilícita, transparente o no, con corruptelas o sin ellas; (vi) involucra a inversionistas diversos: personas naturales o corporativas, privadas o públicas, o grupos de inversión público-privados de origen nacional o extranjero; (vii) ocasiona o no el menoscabo de la seguridad alimentaria local/nacional, el desplazamiento y desposesión de quienes solían ocupar los territorios adquiridos, la incorporación (perjudicial o no) de los ocupantes anteriores de las tierras adquiridas y/o los habitantes de zonas aledañas, y la destrucción del ambiente; lo primordial es el desplazamiento del control de la tierra y otros recursos asociados tales como el agua; (viii) puede atribuirse

en mayor o menor grado, cuando se trata de grandes transacciones comerciales, al cambio reciente en la naturaleza y la dinámica del desarrollo capitalista global en general, a la nueva tríada alimento-forraje-combustible, a las modificaciones realizadas a las políticas globales sobre cambio climático –el uso de biocombustibles y las iniciativas conservacionistas de gran envergadura– y a la reciente crisis financiera que ocasionó que las compañías financieras empezaran a considerar la inversión en tierras como una inversión alternativa más segura; (ix) geopolíticamente, puede vincularse a la repercusión generalizada (directa e indirecta) del avance de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en cierto grado, de algunos PIM (países con ingreso medio) hacia un régimen alimentario-energético global más policéntrico; y (x) es un suceso reciente, desde un punto de vista cronológico, que ha ocurrido sobre todo en la última década aproximadamente.

Este conjunto de calificadores no exige las clasificaciones confusas de los tratos sobre tierras, pero resulta útil para marcar un límite principalmente con respecto a las transacciones regulares en el mercado de la tierra que ocurrieron antes del periodo reciente y el contexto que estamos analizando. Además, nos liberan del análisis demasiado estrecho y problemático “centrado en la crisis alimentaria” que suele concentrarse en exceso –y en parte equivocadamente– en la crisis alimentaria de 2007-2008, y del análisis “centrado en los Estados-nación” que suele concentrarse demasiado en las naciones del Golfo Pérsico, China y Corea del Sur. En la literatura sobre acaparamiento de tierras es común que se utilicen, más bien a la ligera, estos dos marcos amplios.

Uno de los supuestos fundamentales en la narrativa mundial sobre el acaparamiento de tierras es que la solución de las crisis convergentes de alimentos, clima, energéticos y finanzas radica en la existencia de reservas de tierras agrícolas en todo el mundo, tierras “marginales, desocupadas, subutilizadas y disponibles” (Borras y Franco, 2010a y 2010b). Se da por supuesto que al tomar esas

Cuadro N° 3. Superficie total, forestal, cultivada y no forestal ni protegida adecuada para la agricultura, por región y países seleccionados

	Superficie	Superficie	Superficie	No cultivada ni protegida, adecuada			
	total	forestal	Cultivada	Bosque	No forestal con densidad demográfica de		
				<25/km ²	<25/km ²	<10/km ²	<5/km ²
África subsahariana	2.408.224	509.386	210.149	163.377	201.540	127.927	68.118
Angola	124.294	57.941	2.930	11.502	9.684	6.625	4.561
Burkina Faso	27.342	2.072	4.817	452	3.713	1.040	256
Camerún	46.468	23.581	6.832	8.973	4.655	3.205	1.166
República Centroafricana	62.021	23.496	1.879	4.358	7.940	6.890	5.573
Chad	127.057	2.280	7.707	680	14.816	10.531	7.061
Congo	34.068	23.132	512	12.351	3.476	3.185	2.661
R.D. del Congo	232.810	147.864	14.739	75.760	22.498	14.757	8.412
Etiopía	112.829	8.039	13.906	534	4.726	1.385	376
Gabón	26.269	21.563	438	6.469	954	927	839
Kenia	58.511	3.284	4.658	655	4.615	2.041	935
Madagascar	58.749	12.657	3.511	2.380	16.244	11.265	6.572
Malí	125.254	3.312	8.338	582	3.908	776	28
Mozambique	78.373	24.447	5.714	8.247	16.256	9.160	4.428
Sudáfrica	121.204	8.840	15.178	918	3.555	1.754	649
Sudán	249.872	9.909	16.311	3.881	46.025	36.400	18.547
Tanzania	93.786	29.388	9.244	4.010	8.659	4.600	1.234
Zambia	75.143	30.708	4.598	13.311	13.020	8.367	3.083
América Latina y el Caribe	2.032.437	933.990	162.289	290.631	123.342	91.576	64.320
Argentina	277.400	33.626	28.154	16.228	29.500	23.835	16.856
Bolivia	108.532	54.325	2.850	21.051	8.317	7.761	6.985
Brasil	847.097	485.406	62.293	130.848	45.472	27.654	15.247
Colombia	113.112	64.543	7.339	31.313	4.971	3.776	2.838
Ecuador	25.152	11.631	3.384	3.663	638	415	313
Guyana Francesa	8.034	7.809	6	3.554	27	27	27
Guyana	20.845	17.737	464	8.501	210	189	156
México	194.218	64.447	25.845	7.206	4.360	2.857	1.719
Paraguay	39.904	19.112	5.419	10.269	7.269	6.035	5.133
Perú	128.972	68.312	3.799	39.951	496	476	438
Surinam	14.460	13.847	86	5.318	6	5	5
Uruguay	17.772	1.323	2.030	731	9.269	8.681	7.340
Venezuela	90531	48.345	3.912	6.167	8.966	7.725	5.891

	Superficie	Superficie	Superficie	No cultivada ni protegida, adecuada			
	total	forestal	Cultivada	Bosque	No forestal con densidad demográfica de		
				<25/km ²	<25/km ²	<10/km ²	<5/km ²
Europa oriental y Asia central	2.469.520	885.527	251.811	140.026	52.387	29.965	18.210
Belarús	20.784	7.784	6.019	4.853	3.691	868	204
Federación de Rusia	1.684.767	807.895	119.985	128.966	38.434	24.923	15.358
Ucrania	59.608	9.265	32.988	2.594	3.442	394	74
Asia sudoriental	1.932.941	493.762	445.048	46.250	14.341	9.496	5.933
China	935.611	167.202	136.945	10.514	2.176	1.383	843
Indonesia	183.897	95.700	32.920	24.778	10.486	7.291	4.666
Malasia	32.243	21.171	7.184	4.597	186	119	50
Medio Oriente y norte de África	1.166.118	18.339	74.189	209	3.043	843	236
Resto del mundo	3.318.962	863.221	358.876	134.700	50.971	45.687	41.102
Australia	765.074	88.086	45.688	17.045	26.167	25.894	25.593
Canadá	969.331	308.065	50.272	30.100	8.684	8.289	7.598
Papúa N.G.	44.926	29.387	636	9.746	3.771	3.193	1.917
Estados Unidos	930.303	298.723	174.515	74.350	8.756	6.818	5.058
Total mundial	13.333.053	3.706.457	1.503.354	775.211	445.858	305.711	198.064

FUENTE: Deininger, 2001; fuente original: Fischer y Shah, 2010.

Nota: "Adecuada" significa que por lo menos puede obtenerse una producción del 60 por ciento de cualquiera de los cinco cultivos de secano contemplados (trigo, palma aceitera, caña de azúcar, soya, maíz). Los países se incluyeron si tenían una superficie total de por lo menos 3 millones de hectáreas forestales o no forestales adecuadas para zonas con una densidad de población <25/km². Hectárea adecuada por superficie de hectárea cultivada basada en una zona no protegida ni forestalmente adecuada donde la densidad demográfica por cuadrícula es <25/km², <10/km² ó <5/km².

tierras para resolver las crisis y promover la acumulación de capital (a) no se desplazará a una gran cantidad de personas dada la mínima o nula población en esos espacios; (b) implicará una adquisición sencilla dado que la mayoría son propiedad del Estado; y (c) dará por resultado un beneficio para las sociedades dado que las tierras marginales se convertirán en recursos productivos y generarán medios de subsistencia y empleos en las comunidades locales. Dependiendo de la combinación de factores considerados, se estima que la reserva de tierras en el mundo es, por lo menos, de 445 millones de ha (véanse las últimas cuatro columnas de la derecha en el Cuadro 3; Deininger, 2011).

Ahí, Deininger (2011) busca un tipo específico de tierra marginal disponible (véase la tercera columna de la derecha) y la identifica y cuantifica de la siguiente manera:

"Utilizando el punto límite de 25 personas por km², los siete países con la mayor cantidad de tierra adecuada para el cultivo pero no cultivada (Sudán, Brasil, Australia, Rusia, Argentina, Mozambique y República Democrática del Congo, en ese orden) representan 224 millones de ha, es decir, más de la mitad de las tierras disponibles en el mundo. Treinta y dos países con más de 3 millones de ha cada uno representan más del 90 por ciento de la tierra disponible. De estos, 16 se encuentran en África, 8 en

América Latina, 3 en Europa oriental y Asia central, y 5 en el resto del mundo”.

En este supuesto hay por lo menos tres aspectos debatibles. Primero está la presunción y definición de tierra marginal, subutilizada y despoblada o poco poblada. El territorio de los pueblos indígenas y grupos dedicados al pastoreo suele encabezar esta definición que frecuentemente se basa en las ideas económicas de moda sobre los factores de producción y la eficiencia económica en la asignación y utilización recursos, y que no mira las dimensiones sociales, culturales y políticas de las tierras³. La idea de que existe una medida internacional estándar del “uso eficiente de la tierra” es inherentemente problemática, pues cada pueblo conceptualiza la tierra y su uso de modo diferente: por ejemplo, un granjero que siembra maíz en el Medio Oeste de Estados Unidos tiene una idea diferente de la tierra y su uso, que los nómadas mozambiqueños dedicados al pastoreo. Esta crítica es aplicable al concepto de brecha de producción con el que se justifica la toma de “tierras marginales” por parte de las compañías. Además, se fundamenta en un concepto internacional (casi siempre occidental y capitalista) de lo que debería ser la producción por hectárea de un cultivo o hato de ganado en particular: hipotéticamente, 5 toneladas de maíz por hectárea en una granja industrial del Medio Oeste de Estados Unidos que está mecanizada y que utiliza combustibles fósiles, es el punto de referencia contra el cual se compara 1 hectárea de tierra en Etiopía que produce sólo 1 tonelada de maíz mediante la agricultura de subsistencia convencional; o para el caso, se compara 1 hectárea de tierra ganadera en la Argentina con 10 hectáreas para una cabra en Namibia.

En segundo lugar está la cartografía de estas tierras marginales para identificarlas y cuantificarlas con miras a una apropiación futura, lo cual se hace

mediante imágenes satelitales que retratan las características físicas de tales espacios pero no las relaciones sociales que ahí ocurren. Así, esta manera de identificar y cuantificar para una adquisición y reasignación de la tierra en el largo plazo considera que la tierra y la propiedad son “cosas” carentes de una dimensión social (Borras y Franco, 2010c; Nalepa, en prensa, 2012).

Por último están las primeras pruebas de varias regiones del mundo que evidencian que, incluso suponiendo que dichas tierras marginales existen y pueden tomarse⁴, a los inversionistas les interesan las tierras que no encajan en el perfil “marginales, no utilizadas/subutilizadas, despobladas”. Más bien, prefieren y compran las tierras que son productivas, que por lo general ya tienen o van a tener sistemas de riego, y que se encuentran cerca de redes carreteras. Las más de las veces ya hay comunidades locales que cultivan y habitan este tipo de tierras. Para ejemplificar lo anterior tenemos el caso de las 30 000 ha de cañaverales de la compañía Procana en Mozambique, cerca de la presa Massingir, que según le aseguró el gobierno

3 Véase Akram Lodhi, Borras y Kay (2007) para una discusión detallada de la naturaleza puridimensional de la tierra.

4 Por supuesto, hay lugares que disponen de tierras marginales, pero en realidad no son agroecológicamente marginales. Se trata, más bien, de tierras fértiles, como las que se encuentran en la Eurasia central ex soviética. Estas tierras se encuentran en el abandono, excluidas del proceso de producción, pero no están inhabitadas. Visser y Spoor (2011, p. 300) argumentan: “Conforme a cálculos del Banco Mundial, sólo el Brasil y Sudán a título individual disponen de tierras potencialmente disponibles por carecer de bosques y cultivos, y por ser adecuadas para la producción de secano. Por supuesto, Rusia tiene mucha más tierra agrícola fértil con mayor precipitación que un país como Sudán y, por lo tanto, el potencial aumento en la producción es mucho más elevado. Asimismo, Rusia, Ucrania y Kazajstán sacaron de producción casi 23 millones de ha de tierra cultivable en los años noventa. Esta cifra representa la mayor reducción mundial de la historia reciente (FAO/EBRD, 2008). De esta superficie, por lo menos entre 11 y 13 millones de ha representan tierras no marginales que pudieran volverse productivas sin mayor preocupación ambiental (2008, p. 2).”

al inversionista, suministraría un flujo de agua constante y suficiente (Borras, Fig y Monsalve, 2011; Woodhouse y Ganho, 2011).

El discurso sobre “tierras marginales disponibles” es problemático cuando se combina con el discurso sobre la crisis alimentaria de 2007-2008, cuya causa supuestamente es el crecimiento demográfico, el aumento en el consumo y el cambio en las preferencias dietéticas (más carne y lácteos conforme prospera la clase media mundial). Con base en el grado de producción-consumo total y el ritmo de crecimiento demográfico actuales, se afirma que en 2050 necesitaremos producir el doble de alimentos. La hambruna persistente forma parte también de este discurso: mil millones de personas padecen hambre en 2011. La solución es más alimentos para acabar con el hambre. De ahí la necesidad y la prisa de contar con nuevas tierras que puedan utilizarse para producir más comida.

En este supuesto y pronóstico hay dos problemas interrelacionados que tienen que ver con la cuestión de la “distribución” del alimento, entendida ésta en su sentido socioeconómico y político y en su dimensión técnica. Por otra parte, hay mil millones de personas hambrientas no porque falte alimento sino porque no pueden tener acceso al alimento ni adquirirlo. Así están las cosas por el momento, aunque seguramente cambiarán en cuanto la población crezca y se agote la base de recursos agroecológicos, pues sin duda necesitaremos aumentar la producción y la productividad. Por otro lado está el grave problema del gran desperdicio de alimentos desde que salen del lugar de producción hasta que llegan a la mesa. El informe correspondiente a 2011 elaborado por el PEAN del CSA de la ONU calcula que se desperdicia 30 por ciento del alimento total producido (Toulmin *et al.*, 2011). Por lo tanto, producir más alimento no necesariamente significa más comida para todos.

Además, hay evidencia inicial que demuestra que los tratos sobre tierras no siempre tienen por

objeto producir alimento. El aspecto no alimentario de los tratos sobre tierras tiene mucho peso y se da de distintas maneras: los vastos estrechos de tierra para conservación, los mecanismos para compensar la emisión de carbono (por ejemplo, REDD+) y las explotaciones forestales industriales. Muchos de los cultivos alimentarios convencionales ya no siempre y en automático se utilizan como alimento, pues se han ido incorporando al grupo emergente de cultivos comodín que, en su gran mayoría, terminan o podrían terminar siendo utilizados como biocombustibles. La propia naturaleza de los cultivos comodín imposibilita determinar exactamente qué cantidad de productos alimentarios (o, de hecho, materias primas) termina usándose como alimento de personas y ganado⁵ o como biocombustible, lo cual complica calcular qué porcentaje de los tratos sobre tierras recientes están relacionados con la producción de alimento o de otros productos. Algo es seguro: el porcentaje de tratos sobre tierras para la producción de productos que no son alimento es muy elevado en América Latina y el Caribe, pero también en otras partes del mundo. Y esta tendencia continúa. Por lo tanto, el análisis de los actuales acaparamientos de tierras que está centrado en la crisis alimentaria es engañoso. Sin embargo, no hay duda de que necesitamos aumentar el grado de productividad de la producción agrícola, minimizar el desperdicio de alimentos (en parte, por medio de mejoras a la tecnología y la infraestructura) y aumentar la superficie de tierra cultivada. Desde un punto de vista histórico, la superficie de tierra agrícola ha aumentado (véase el Cuadro 4).

5 En este capítulo, el alimento de animales se considera producto no alimentario porque su uso inmediato no es la alimentación de personas sino de animales. Por supuesto, posteriormente las personas terminan comiéndose a los animales. Pero no consideramos que el pasto sea alimento incluso si se trata del alimento más común de las vacas, las cabras y las ovejas.

Cuadro N° 4. Expansión histórica de la tierra y demanda reciente de tierras

Región	Superficie de tierra cultivada (millones de ha)			Cambio anual (%)	
	1961	1997	2007	1961-1997	1997-2007
África subsahariana	134,6	192,2	218,5	1,60	2,63
América Latina	102,6	160,9	168,0	1,62	0,71
Asia oriental y zona del Pacífico	183,9	235,7	262,8	1,44	2,72
Sudeste asiático	197,9	212,9	213,5	0,41	0,06
Oceanía	34,0	42,8	46,7	0,25	0,38
Medio Oriente y norte de África	77,9	91,3	89,0	0,37	-0,23
Europa oriental y Asia central	291,5	263,6	241,7	-0,77	-2,19
Europa occidental	99,4	86,8	83,5	-0,35	-0,32
Norteamérica	235,3	232,5	225,3	-0,08	-0,72
Total mundial	1 357,1	1 518,6	1 549,0	4,49	3,04

FUENTE: Adaptado de Deininger, 2011.

Notas: La superficie cultivada es tierra en condiciones de cultivo o con cultivos permanentes. La demanda de tierra en 2009 se refiere a la adquisición de tierra contemplada o concretada en base a noticias publicadas en los medios de comunicación.

Durante los últimos 50 años, la expansión de la tierra agrícola aumentó notablemente en el mundo al pasar de 1.360 millones de ha en 1961 a 1.500 millones de ha en 2007. Durante este periodo, en América Latina y el Caribe la expansión pasó de 103 millones de ha a 168 millones de ha de tierra. La opinión convencional es, casi siempre, que esta expansión no fue suficiente. Se requieren más tierras de cultivo, amén de una productividad muchísimo mayor, y se necesitan ahora, una conclusión que implica tanto la extensificación como la intensificación agrícola (véase también Hecht, 2005), medidas reflejadas en el hecho de que muchas de las inversiones recientes en tierra mundialmente y en América Latina y el Caribe se han destinado a grandes plantaciones y explotaciones industriales-comerciales que producen un único cultivo. Del mínimo de tierras “marginales disponibles” estimado en 445 millones de ha (véase la tercera columna de la derecha en el Cuadro 3), 28 % (123 millones de ha) se encuentran en América Latina y el Caribe. Este contexto es importante para el análisis más a fondo del acaparamiento de tierras en la región que vamos a realizar.

3. CONDICIÓN Y TENDENCIAS DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La inversión cuantiosa en tierras se ha disparado durante la última década en la mayoría de los países de la región. El acaparamiento de tierras, entendido en términos amplios (conforme a las 10 características definitorias del término) para incluir el capital extranjero y nacional, está ocurriendo en muchos más países de América Latina y el Caribe de lo que se pensaba originalmente (véase el Cuadro 5 y compárese con el Cuadro 1). Este fenómeno no sólo ocurre en el sector alimentario. El acaparamiento de tierras se presenta en dos sectores amplios: el sector alimentario, que a grandes rasgos incluye el conjunto alimento-forraje-combustible caracterizado por los cultivos comodín y el ganado, y el sector no alimentario, a saber, la silvicultura forestal, la conservación a gran escala, los mecanismos de compensación de carbono como REDD+ y la extracción de minerales, entre otras actividades. Si bien el fenómeno no es nuevo en la región, el contexto, la condición, la orientación y la gama de participantes principales

en el acaparamiento de tierras contemporáneo son radicalmente distintos en comparación con episodios anteriores. Por una parte, la manera como la región y cada país se insertaron en el primer y segundo régimen alimentario, cimentados por los imperios a ambos lados del Atlántico Norte (en la formulación clásica de Friedmann y McMichael, 1989; véase también McMichael, 2009; Pechlaner y Otero, 2008; y Van der Ploeg, 2008), difiere de su incorporación al actual régimen alimentario-energético global, el cual aparentemente ostenta una configuración más policéntrica y un flujo de productos alimentarios multidireccional. No obstante, la región tiene en común con otras regiones del mundo un contexto, la globalización neoliberal (Akram Lodhi y Kay, 2009; Gwynne y Kay, 2004), y distintas directrices clave, como la política pública obligatoria del Norte de mezclar los biocombustibles con otros combustibles (Gillon, 2010; Hollander, 2010; Franco *et al.*, 2010) que desencadenó especulaciones sobre un mercado de biocombustibles masivo, particularmente en Europa, y alimentó la fiebre del acaparamiento de tierras.

El alcance de las inversiones sustanciales en tierra realizadas recientemente es más amplio en

términos geográficos de lo que se suponía anteriormente. Suele citarse al Brasil, la Argentina y el Paraguay como países donde se han efectuado compras de tierras a gran escala en fecha reciente. Sin embargo, las cifras empíricas de los estudios de 17 países de la FAO demuestran que las compras de tierra a gran escala se efectúan, en términos generales, en muchos más países. En realidad, sólo Trinidad y Tobago entra en la categoría de “poca o ninguna”, mientras que el resto cae en las categorías de regular o elevada, teniendo esta última el mayor número de países. Diferenciamos la “inversión en tierras a gran escala” del “acaparamiento de tierras” en base a la definición de FAO. Las categorías “elevada”, “regular” y “baja” definen la cuantía de la inversión en tierras a gran escala, y no necesariamente el acaparamiento de tierras (véanse las primeras tres columnas de la izquierda en el Cuadro 5; véase también Gómez, 2011, p. 22, Cuadro 1). A esto nos referíamos anteriormente cuando mencionamos el marco relativamente amplio del estudio de FAO en cuanto al análisis de los procesos del mercado de la tierra y de la transformación agrícola. Efectivamente, se está dando un interés renovado en la inversión agrícola en toda la región.

Cuadro N° 5. Presencia de acaparamiento de tierras en los países seleccionados de América Latina y el Caribe*

Evidencia de inversión sustancial en tierras recientemente			Evidencia de acaparamiento de tierras (capital nacional y extranjero)			Países con grandes inversionistas en tierras de otros países de la región
Elevada	Regular	De poca a ninguna	Elevada	Regular	De poca a ninguna	
Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Paraguay Perú Uruguay México Nicaragua República Dominicana Guyana	Costa Rica Guatemala Panamá	Trinidad y Tobago	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Guatemala Paraguay Perú Uruguay	Panamá México Nicaragua	Costa Rica República Dominicana Guyana Trinidad y Tobago	Argentina Brasil Chile Colombia Panamá México Costa Rica

* En base al análisis profundo de los 17 estudios de país y el documento síntesis (Gómez, 2011) y en el enfoque calibrado que brindan las 10 características definitorias del acaparamiento de tierras que se consideraron anteriormente en este ensayo.

El alcance del acaparamiento de tierras es mucho mayor de lo que se suponía anteriormente. A partir de un enfoque analítico más amplio, argumentamos que 10 países actualmente experimentan un grado elevado de acaparamiento de tierras y otros 3 un grado regular. Los 10 países donde está ocurriendo un acaparamiento de tierras sustancial son: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (es decir, todos se encuentran en Sudamérica, excepto Guatemala), mientras que los países que están presenciando un grado regular de acaparamiento de tierras son Panamá, México y Nicaragua (véanse las columnas 4, 5 y 6 del Cuadro 5).

La popularización de la soya, la caña de azúcar y la palma aceitera –todos ellos cultivos comodín– durante el cambio reciente en el régimen alimento-energía actual ha conducido a la proliferación de plantaciones y explotaciones comerciales de estos cultivos en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Guatemala (véase, por ejemplo, Hecht, 2005). El notable incremento de la demanda de carne y otros productos animales (Weis, 2010)⁶, así como de fruta y vino, a su vez detonó la expansión de las tierras para ganado, huertos y viñedos en la Argentina, Bolivia, Chile, el Uruguay y Nicaragua.

La búsqueda de minerales y combustibles fósiles ha originado las concesiones mineras de gran escala en el Perú y el Ecuador, mientras que en Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Uruguay, Guatemala y Guyana se observa una

expansión de las explotaciones forestales industriales. Asimismo, los superproyectos conservacionistas son el sello distintivo de las adquisiciones de tierras a gran escala realizadas recientemente en la Argentina y Chile. Véase el Cuadro 6.

El acaparamiento de tierras así como la (re)concentración de la tierra y el capital se da en dos megasectores amplios: el conjunto de cultivos comodín y otros sectores alimentarios, y el amplio sector no alimentario. Esta afirmación va en contra del discurso superficial predominante que señala que el acaparamiento de tierras ocurre debido a la crisis alimentaria de 2007-2008 y que está orientado a la producción de alimento para exportarse a los países con inseguridad alimentaria. Esta idea no es del todo falsa, sobre todo en vista de que algunos gobiernos y/o empresas de China y de las naciones del Golfo Pérsico están negociando contratos para arrendar tierras o exportar alimento con distintos gobiernos alrededor del mundo. Pero en general, lo que presenciamos en América Latina y el Caribe es una respuesta masiva y casi simultánea en toda la región a la naturaleza y las demandas cambiantes del conjunto de cultivos comodín y otros sectores alimentarios (principalmente el ganadero), un aumento sustancial en la demanda de minerales y otras materias primas básicas (sobre todo madera) y una reacción a las políticas relacionadas con las estrategias para mitigar el cambio climático (proyectos de conservación como REDD+).

El aumento en los cultivos comodín –caña de azúcar, soya y palma aceitera– ha sido sustancial (véase en el Cuadro 7 la información correspondiente a Sudamérica y Centroamérica, y obsérvese el incremento durante la última década; cabe señalar que el aumento en el caso de la soya ha sido errático en Centroamérica). En el contexto actual resulta difícil, si no imposible, determinar con claridad cuál es el uso que se está dando actualmente a estos cultivos. Calcular en qué grado y cuánta tierra se ha destinado a la producción de biocombustibles es difícil precisamente debido a la naturaleza de las materias primas preferidas.

6 Uno de los factores principales es el aumento en el consumo de productos cárnicos y lácteos en los países con ingreso medio, sobre todo en China. Philip Huang (2011) explica que, históricamente, la dieta en China se componía de cereales, carne y verduras en una proporción de 8:1:1. Esta proporción ha cambiado drásticamente en las últimas décadas y ahora es de 4:3:3, lo cual ha causado cambios palpables en la demanda global de alimento y productos para animales.

Cuadro N° 6. Acaparamiento de tierras por país y por sector (amplio)

País	Cultivos comodín y otros sectores alimentarios	Sectores no alimentarios
Argentina	Soya, trigo, ganado, caña de azúcar, fruta	Tabaco, conservación
Bolivia	Soya, ganado	Silvicultura
Brasil	Soya, caña de azúcar, aves de corral, ganado, fruta	Silvicultura
Chile	Fruta, lácteos, vinos, semillas, aves de corral	Conservación, silvicultura
Colombia	Palma aceitera, remolacha, caña de azúcar, soya, arroz, maíz	Silvicultura
Ecuador	Plátano, caña de azúcar, palma aceitera	Silvicultura, minerales
Paraguay	Soya, maíz, trigo, ganado	
Perú	Fruta, verdura, caña de azúcar, palma aceitera	Minerales
Uruguay	Soya, lácteos, trigo, arroz, ganado	Silvicultura
México	Cadena de valor del maíz, caña de azúcar, fruta, café	Flores, cebada, tequila
Costa Rica	Plátano, piña, palma aceitera	
Guatemala	Caña de azúcar, palma aceitera	Silvicultura
Nicaragua	Ganado, arroz, palma aceitera, caña de azúcar, cítricos	Turismo, silvicultura
Panamá	Plátano, café, arroz, palma aceitera	
República Dominicana	Caña de azúcar, plátano, fruta, verdura	
Guyana	Caña de azúcar, ganado, arroz, piña	Silvicultura
Trinidad y Tobago	Caña de azúcar, cacao, fruta	

FUENTE: Gómez, 2011.

Los mercados reales, potenciales o supuestos para todos y cada uno de los usos flexibles de dichos cultivos posiblemente causaron que invertir en ellos fuera más seguro. Esto explica en parte la preferencia por tales cultivos en varios países de la región. A pesar de lo anterior, hay otros sectores alimentarios que no han perdido importancia, en particular la cría de ganado. En Sudamérica, había 347 millones de cabezas de ganado en 2009, en comparación con 293 millones en 1995. En Centroamérica, el número de cabezas aumentó de 41,5 millones en 1995 a 45,6 millones en 2009. El ganado requiere mucha más tierra que cualquier combinación de cultivos comodín (véase Wilkinson y Herrera, 2010; y Novo *et al.* en el caso del Brasil).

Al mismo tiempo, el acaparamiento de tierras para usos no alimentarios también es sustancial. Los

dos sectores más importantes en términos de la necesidad de tierras real y potencial, son las explotaciones forestales industriales y la conservación. La proliferación de las explotaciones forestales industriales en la región ha sido notable en los últimos años (véase el Cuadro 8). Y aunque la conservación a gran escala ocurre principalmente en la Argentina y Chile, la dimensión de los casos individuales (por ejemplo, el convenio de United Colors of Benetton en la Argentina) y el total agregado son sustanciales. Además, una tendencia que no se incluye en este documento ni formó parte de los 17 estudios de país, es la inserción de los bosques en los programas de compensación de carbono como, por ejemplo, REDD+. Tales políticas logran una gran repercusión en términos del control de la tierra y de la subsistencia de las comunidades locales del país (véase, por ejemplo, Osborne, 2011, en el caso de México; véase

Cuadro N° 7. Aumento de los “cultivos comodín” en Sudamérica y Centroamérica; área cultivada (en hectáreas), 1961-2009

Sudamérica			
	Soya	Caña de azúcar	Palma aceitera
1961	259.534	2.124.775	38.700
1965	491.639	2.582.414	56.500
1970	1.443.590	2.485.528	57.081
1975	6.467.817	2.904.841	50.643
1980	11.467.985	3.623.922	83.088
1985	14.306.828	4.975.021	123.794
1990	17.725.284	5.290.929	210.906
1995	18.912.325	5.692.331	275.364
2000	24.156.087	5.995.162	341.709
2005	40.234.628	7.025.810	404.372
2009	42.792.479	9.878.744	448.313
Centroamérica			
	Soya	Caña de azúcar	Palma aceitera
1961	9.943	500.207	22.910
1965	27.446	643.413	26.080
1970	111.844	761.258	21.986
1975	345.230	787.752	24.708
1980	155.287	882.750	35.447
1985	488.311	796.627	41.913
1990	309.996	875.047	57.197
1995	163.048	946.158	76.266
2000	85.992	1.071.684	109.430
2005	115.315	1.219.806	179.701
2009	83.444	1.231.025	239.204

FUENTE: FAOSTAT.

también Corbera y Schroeder, 2011). La conservación a gran escala, las explotaciones forestales industriales, las políticas públicas como REDD+, las granjas y plantaciones comerciales para la obtención de biocombustible, entre otras, reciben la denominación colectiva de “acaparamientos proambientales”, es decir, el acaparamiento de tierras en nombre del medio ambiente. Cada vez es

más común observar que este tipo de acaparamiento de tierras forma parte de la literatura sobre el tema, aunque fue puesto de relieve por primera vez en el compendio académico de Fairhead, Leach y Schoones (en prensa, 2012).

Estas mismas dos clasificaciones del acaparamiento de tierras –la tríada alimento-forraje-combustible y otros sectores alimentarios, por un lado, y, por el otro, el sector no alimentario– las observamos en África y Asia con excepción de un componente latinoamericano, el alimento para animales (soya), que no tiene parangón en otras regiones del mundo (Teubal, 2006). Pero detrás de muchos de los destinos preferidos de la inversión en tierras de África y Asia está la siembra *in crescendo* de cultivos comodín, sobre todo los utilizados como alimento y combustible (la palma aceitera y la caña de azúcar). Las explotaciones forestales industriales en Asia y África también están adquiriendo grandes proporciones (véase el Cuadro 8 para comparar ambas regiones) y la conservación a gran escala en África (véase, por ejemplo, Kelly, 2011, y Corson, 2011) es comparable con lo que observamos en Chile y la Argentina. Algunas zonas acotadas para fines de REDD+ en América Latina y el Caribe que no se trataron a fondo en los 17 estudios de caso de FAO también se están convirtiendo en un tipo particular de acaparamiento de tierras, como señalamos anteriormente. El informe del PEAN del CSA de la ONU sobre acaparamiento de tierras (Toulmin *et al.*, 2011) también puso de relieve el fenómeno de los cultivos comodín (aunque les dio otra denominación) y la importancia de la dimensión no alimentaria de los acaparamientos de tierras.

La escala y proliferación del acaparamiento de tierras no es homogénea entre países ni dentro de ellos, y las inversiones no siempre se destinan a “tierras marginales”. El discurso respecto a los tratos sobre tierras que está escuchándose por todo el mundo se basa en un supuesto sencillo: que las crisis alimentaria, energética, climática y financiera tienen una solución, y dicha solución radica en la existencia de reservas globales de

tierras agrícolas (Deininger, 2011; véase Borrás y Franco, 2010a). De ahí los argumentos en torno a la “brecha de producción”, entre otros. En los países con abundancia de tierras es teóricamente posible que pueda sostenerse en cierto grado el argumento basado en tal supuesto, sobre todo si se trata de talar tierras forestales inhabitadas o prácticamente despobladas, o incluso tierras fértiles abandonadas como las de Eurasia central (Visser y Spoor, 2011). Pero quedan muy pocas tierras inhabitadas en zona de frontera.

Asimismo, los estudios revelan que las inversiones no siempre se destinan a tierras tan aisladas. Más bien, van a parar donde hay tierras productivas con abastecimiento de agua y acceso a una red carretera próxima. Los huertos y viñedos en Chile se concentran en unos cuantos puntos geográficos adecuados (Echenique y Romero, 2009; Kay, 2002), y lo mismo ocurre en las regiones de San Juan y Mendoza en la Argentina. La notable expansión de las plantaciones de caña en São Paulo se da a costas de los terrenos adyacentes o cercanos de pequeñas dimensiones (muchos de ellos asentamientos producto de la reforma agraria). También están surgiendo corredores de plantaciones a lo largo de las fronteras donde existe la infraestructura necesaria para tales inversiones, lo cual nos conduce a inversiones de capital transfronterizas. Tal es el caso en el Paraguay a lo largo de la frontera con el Brasil y la Argentina, por ejemplo. Esta situación ha motivado que los

gobiernos nacionales en la región aprueben leyes y políticas públicas que prohíben la inversión extranjera hasta 50 kilómetros de la frontera debido a sus posibles implicaciones geopolíticas y de seguridad nacional.

Es una combinación de distintos factores agroecológicos, una infraestructura bien desarrollada y la proximidad a fuentes de agua, así como de condiciones sociopolíticas y jurídicas favorables, lo que explica el atractivo de ciertos lugares. Y éstos no siempre son “tierras marginales disponibles”. La evidencia demuestra que las “tierras marginales disponibles”—esto es, marginales, subutilizadas o sin utilizar, escasamente pobladas o sin poblar, geográficamente remotas, y sociopolítica y jurídicamente disponibles—no se ubican donde se efectúa la mayoría de las inversiones en tierras relacionadas con los “cultivos comodín” y otros sectores alimentarios (véase Cotula *et al.*, 2009, para el caso de África). Sin embargo, parece ser que varios tratos sobre tierras de índole no alimentaria—explotaciones forestales industriales, concesiones mineras y proyectos de conservación a gran escala—se cierran en lugares que más o menos encajan con el perfil de “tierras marginales disponibles”, pero éste no es estrictamente el caso de las zonas relacionadas con REDD+ (véase, por ejemplo, Osborne, 2011, en el caso de México). En resumidas cuentas y términos generales, resulta ingenuo pensar que basta con indicar en un mapa la disponibilidad y ubicación de las tierras

Cuadro N° 8. Superficie regional con explotaciones e incremento en la superficie dedicada a explotaciones (forestales) de 2000 a 2010 (en 000 de ha)

	África	Asia	Oceanía	Europa	Caribe	Centroamérica	Norteamérica	Sudamérica	Mundo
Superficie con explotaciones, 2010 (000 de ha)	15409	115783	4101	69318	547	584	37529	13821	264084
Incremento anual (000 de ha)	245	2855	78	401	15	16	809	376	4925
Incremento anual (000 de ha)	1.75	2.87	2.12	0.60	3.34	3.14	2.46	3.23	2.09

FUENTE: PNUMA (en prensa, capítulo sobre tierras), con base en Gómez, 2011).

marginales disponibles para generar inversiones en tierras (véase Nalepa, en prensa, 2012).

La inversión en tierras registra un patrón similar en África y Asia, aunque no es homogénea entre países ni dentro de ellos. Sin embargo, si se empatan las inversiones con las tierras marginales disponibles y con los enclaves emergentes, el Cuadro resultante no es como lo pintan las promesas oficiales. De hecho, el sector no alimentario de explotaciones forestales industriales y conservaciones a gran escala tienden a ubicarse en lugares que más o menos se acercan al perfil de las tierras marginales. Nos viene a la mente las 300.000 ha de la plantación industrial de eucalipto de Pheapimex en Pursat, Cambodia (Borras y Franco, 2011), un gigantesco terreno escasamente poblado y poco trabajado, o las extensas y abundantes áreas de conservación en África (véase Kelly, 2001; Corson, 2011). Pero esto no significa que las tierras siempre estén totalmente desocupadas y disponibles. Sin embargo, tal como tiende a ocurrir en América Latina y el Caribe, es común que los sitios de cultivos comodín se ubiquen en zonas que no encajan con el perfil de tierras marginales. En un extremo del espectro está el caso de Procana en Mozambique. Si se ve aisladamente, este terreno pudiera encajar en el perfil de tierra marginal, pero si se relaciona con su entorno inmediato (se encuentra junto a una presa), salta a la vista que no entra dentro de la categoría de tierras marginales (Borras, Fig y Molsalve, 2011). En el otro extremo están las tierras que son extremadamente productivas y que solo recibieron una nueva orientación a raíz de la fiebre de tierras. Tal es el caso de algunos de los fértiles terrenos en Tamil Nadu, India, que se convirtieron en productores de jatrofa (Ariza *et al.*, 2010) o, incluso, las granjas altamente productivas de verduras que fueron destruidas para cederle el paso a la exploración intensiva a cielo abierto, como es el caso del proyecto minero brasileño en la provincia de Tete, en Mozambique.

Los acaparamientos internos de tierras que ocurren en la India (véase Levien, 2011) y China, debido en parte al rápido e invasivo crecimiento de la

mancha urbana y a la proliferación de zonas económicas especiales, se realizan en la mayoría de los casos⁷ mediante la expropiación de granjas orientadas a la producción de alimentos que cuentan con sistema de riego. En términos más generales y en distintos lugares, se ha intentado y aún se intenta sembrar cultivos comodín en tierras marginales. Pero en los lugares donde esto se ha hecho así, los resultados no siempre han sido prometedores comercialmente. Tal es el caso de la jatrofa, una planta que se pensó podría crecer en condiciones marginales. Pero el intento de cultivar este arbusto en varios lugares bajo dichas condiciones no ofreció resultados comercialmente viables. Está, por ejemplo, la inversión surcoreana en la provincia de Sarangani, Filipinas (Borras y Franco, 2011), Kenia (Hunsberger, 2010) y muchos lugares de Tamil Nadu (Ariza *et al.*, 2010). Para lograr que este cultivo fuera viable, los agricultores tuvieron que servirse del riego, como sucedió en Tamil Nadu (Ariza *et al.*, 2010), con lo cual compitió directamente por el agua y afectó al sector alimentario.

Asimismo, hay similitudes entre los patrones generales en términos del alcance geográfico de

7 Con el fin de comprender por qué China está buscando tierras fuera de sus fronteras para obtener más alimento, entre otras cosas, merece la pena analizar no solo el cambio de dieta de la clase media china, sino también la presión interna sobre la tierra local cultivable. En China ha ocurrido un gran cambio en el uso de la tierra que se inició en los años ochenta y concluyó a mediados de la década pasada. Como señalan You, Spoor, Ulimwengu y Zhang (2010, p. 12) en su estudio sobre el tema: "En el 'granero' tradicional de China, la intensificación de la producción era la única manera de incrementar notablemente la producción. La consecuencia de esto es un estrés ambiental elevado por el alto grado de salinidad de los suelos y la escasez de agua. Sin embargo, el cambio hacia zonas ambientalmente más frágiles –comparativamente con más tierra, pero con menos recursos hídricos– pudiera disparar el estrés ambiental, sobre todo la disponibilidad de agua, en estos lugares. Dado que gran parte de la producción de granos en China depende del riego, el cambio señalado ejercerá una enorme presión sobre la base de recursos existente."

las inversiones en tierras entre países y dentro de ellos. En varias naciones, el gobierno local apartó grandes terrenos como concesiones de tierras a gran escala. Tal es el caso de Etiopía, donde la inversión foránea de gran escala en tierras se centró en las tierras bajas y poco pobladas de Gambella, Benishangul-Gumuz y Omo meridional (Lavers, en prensa, 2012; Makki, en prensa, 2012), o las zonas cartografiadas como concesiones económicas de tierras (CET) en Cambodia. Esto es similar a cartografiar y reservar “zonas económicas especiales” (véase, por ejemplo, Levien, 2011), pero la escala en este caso es masiva y el cambio en el uso de la tierra, bastante radical. En contraste, podemos pensar en la proyección de la Amazonia y el Cerrado, en el Brasil, como sitios clave para la inversión en tierras, así como la región del Chaco en el Paraguay y Bolivia, entre otros.

Asimismo, en términos de las políticas nacionales que favorecen o intentan limitar los tratos sobre tierras a gran escala (extranjeros), la evidencia sugiere que no se traducen automáticamente en los resultados deseados. El gobierno en casi todos los países sudamericanos (y en México también) cuentan con leyes anteriores o de reciente aprobación para prohibir, controlar o regular la propiedad extranjera de la tierra. El Perú es el ejemplo más reciente al caso. (Esto suena contradictorio porque la liberalización y la extranjerización del capital y de las empresas ha sido un proceso en marcha y a todo vapor en la región.) Ésta es una diferencia sobresaliente con Centroamérica y el Caribe, donde no existe legislación alguna salvo en Guatemala. En Sudamérica, el tema de la normatividad actualmente está en el candelero como reflejo de la naturaleza controvertida y sensible de la extranjerización de la tierra. No obstante, a pesar de la existencia de leyes y políticas que prohíben o reglamentan que los extranjeros sean propietarios de tierras, es en estos países donde se ha dado la apertura a la inversión nacional y extranjera masiva en tierras durante la última década. En contraste, Nicaragua es tal vez uno de los países en la región con leyes y políticas públicas más abiertas a la inversión extranjera en tierras,

y, sin embargo, ha sido el que menos inversión foránea a gran escala ha atraído. Al parecer, es una combinación de condiciones agroecológicas, económicas, sociopolíticas y jurídicas, así como la intensidad con que los gobiernos nacionales comercializan sus tierras entre los inversionistas, lo que motiva que éstos adquieran más tierras en un país que en otro.

De varias maneras y por mera comparación es evidente que la tendencia en Sudamérica difiere de los acaparamientos de tierra en Asia, África y la Eurasia ex soviética. Aquí se han puesto en marcha iniciativas para liberalizar más la propiedad extranjera de la tierra u operaciones productivas directas, cuando antes no ocurría así. En las Filipinas, la iniciativa parlamentaria para reformar la Constitución está encaminada sobre todo a lograr justo eso. Pero no se sabe de iniciativas importantes o tendencias evidentes en otras partes, que busquen restringir la propiedad o el control extranjero de la tierra como reacción directa a la oleada de inversiones sustanciales que estamos presenciando en Sudamérica.

4. FACTORES Y ACTORES PRINCIPALES DE LA FIEBRE DE TIERRAS EN LA REGIÓN

Como ya señalamos, son varios y diversos los principales detonadores de la actual fiebre de tierras en América Latina y el Caribe, pero podemos agruparlos en cuatro categorías amplias.

Primera: la naturaleza cambiante y la demanda mundial creciente de alimentos, forraje y combustible está detrás de la actual fiebre de tierras (Graziano da Silva *et al.*, 2010). Esto es evidente, por una parte, a partir de la expansión incesante del sector ganadero (sobre todo vacuno) y, por la otra, a partir de la popularidad de los cultivos comodín –en particular, la soya, la caña de azúcar y la palma aceitera– en varios países de la región. También se observa en la creciente demanda de productos animales (carne y lácteos), de fruta y de vino impulsada por los nuevos patrones de consumo de

la clase media en los países de rápida urbanización (Weis, 2010). Este contexto (externo) diferente es en gran medida responsable de la consolidación del sector frutícola y vitivinícola en Chile, del crecimiento incesante de las tierras dedicadas a la producción ganadera en la región y de la transformación de América Latina y el Caribe en el principal productor de soya en el mundo. Los biocombustibles han sido un factor clave en la tríada alimento-forraje-combustible y la razón principal de la consolidación y crecimiento de la caña de azúcar y la palma aceitera en la región (véase, Franco *et al.*, 2010, Wilkinson y Herrera, 2010).

Segunda: el incremento sustancial en la demanda de minerales y productos madereros por parte de los países con ingresos medios dentro y fuera de la región y por parte de los BRICS ha ocasionado el crecimiento de las industrias extractivas, las cuales requieren capturar o controlar las tierras. El Perú y el Ecuador sobresalen como países donde se observa un auge de la industria minera (Bebbington *et al.*, 2009), mientras que varios países han sido testigos de la expansión rápida y masiva de las explotaciones forestales industriales.

Tercera: las políticas relacionadas con las distintas respuestas a la crisis ambiental y al cambio climático han desencadenado el acotamiento de grandes extensiones de tierra en la región. La Argentina y Chile son dos de los países donde se han realizado grandes proyectos de conservación. En toda la región y bajo ciertas condiciones, REDD+ se está convirtiendo en un detonante del acaparamiento de tierras. Pero como ya dijimos, la cuestión no se analizó a fondo en ninguno de los 17 estudios de país de FAO.

Cuarta y última: es probable que la crisis financiera reciente haya vuelto más segura la inversión en tierras, sobre todo en los cultivos comodín. Esto se fundamenta en parte, en la cantidad de compañías cuyo origen y sector de pertenencia resulta difícil de determinar y cuya sede se encuentra en paraísos fiscales conocidos, como Panamá y las Islas Caimán (véase el Cuadro 5). Aún falta ver si

esta circunstancia ha conducido o conducirá a inversiones especulativas en tierras y en qué grado.

Comparativamente, la inversión en tierras en América Latina (en cultivos comodín, en otros sectores alimentarios –específicamente el ganadero– o en explotaciones forestales industriales) parece ser muy diferente a lo que se observa en sus contrapartes en África y en ciertas zonas de Asia y de la Eurasia ex soviética. A principios de 2011, hasta 70 por ciento de las tierras adquiridas recientemente y asignadas para inversión a gran escala no han registrado incrementos en su producción real (Deininger, 2011; Cotula, en prensa, 2012). No obstante, las cuatro categorías de factores determinantes principales en América Latina y el Caribe son los mismos que causaron la fiebre de tierras en África, Asia y la Eurasia ex soviética. Factores más o factores menos son los que se identifican y analizan en el informe de acaparamiento de tierras del PEAN del CSA de la ONU (Toulmin *et al.*, 2011).

Asimismo, y para fines de esta monografía, los actores principales activos en la región pueden clasificarse en cinco categorías: inversionistas internacionales, inversionistas (trans)latinoamericanos, capital nacional, compañías financieras y los gobiernos nacionales (véase el Cuadro 9).

Inversionistas internacionales

La categoría “inversionistas internacionales” engloba a aquellos cuyo origen se encuentra, preponderantemente, fuera de América Latina y el Caribe. Se trata de gobiernos o transnacionales (TNC) privadas. Los inversionistas gubernamentales en esta categoría no tienen tanto peso en la región. Si bien se han dado negociaciones recientes entre los gobiernos de las naciones del Golfo Pérsico, China, Corea del Sur y Japón para la posible adquisición de tierras mediante distintos convenios, no se ha logrado nada concreto o, al menos, no en la escala de participación gubernamental que observamos en África, Asia y la Eurasia ex soviética (véase el Cuadro 9).

Cuadro N° 9. Inversionistas en tierras seleccionados en América Latina y el Caribe (lista parcial)

País de origen del inversionista extranjero	Países donde se encuentran activos
Internacional	
Naciones del Golfo Pérsico	Argentina, Brasil
China	Argentina, Brasil
Estados Unidos	Colombia, Perú, México
Países europeos	Colombia, Perú, Uruguay, México
Corea del Sur	Argentina, Brasil
Japón	Brasil, Colombia, Ecuador
(Trans)latinoamericanos	
Argentina	Brasil, Uruguay, Paraguay
Brasil	Bolivia, Colombia, Paraguay, Uruguay, Chile
Chile	Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú
Colombia	Bolivia, Perú

FUENTE: Estudios de 17 países de FAO y el documento síntesis (Gómez, 2011).

Las TNC convencionales se encuentran atrincheradas en la región y realizan inversiones sustanciales en tierras. Las transnacionales provienen de países como Estados Unidos, Canadá, España, Portugal e Italia, entre otros (véase el Cuadro 9). El Brasil resulta interesante como caso de un país, para analizar más en detalle (véanse los Cuadros 10 y 11) porque cada vez interviene más en inversiones transfronterizas en tierras y, al mismo tiempo, recibe mucha inversión extranjera en tierras. Lo que suele observarse en la región es que estas transnacionales invierten en cultivos comodín, en otros sectores alimentarios y en negocios con tierras sin fines alimentarios. Por otro lado, participan directamente en la compra de tierras, como es el caso de United Colors of Benetton, que adquirió casi 1 millón de ha de tierra para conservación y cría de ovejas en la Argentina; el proyecto conservacionista de gran envergadura en la Patagonia (el grupo comercial chino Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group anunció recientemente la inversión de 1.500 millones de USD para explotar 330.000 ha en la Patagonia); las transnacionales participantes en el

cultivo de plátano en varios países, etcétera. Por otro lado, participan indirectamente mediante supermercados que controlan la cadena de valor, como sucede con varias compañías de Estados Unidos, que se encuentran atrincheradas en el sector alimentario mexicano y centroamericano (Reardon y Berdegue, 2002). El “acaparamiento de materias primas” y la “captura de la cadena de valor” pudieran ser conceptos útiles para describir esta apropiación progresiva del valor y la ganancia a lo largo de la cadena. Por supuesto, otros inversionistas internacionales están vinculados de distintas maneras con el sector agrícola de la región como, por ejemplo, mediante las relaciones comerciales de los compradores europeos, estadounidenses y chinos de soya con el Paraguay, la Argentina y el Brasil; en el caso de la fruta y el vino, con Chile; tratándose del etanol, con el Brasil; y si es para comprar caña de azúcar, con Guatemala. Otros inversionistas logran vincularse mediante estrategias para mitigar el cambio climático de índole especial como son los mecanismos de “compensación del carbono” que forman parte de REDD++.

Cuadro N° 10. Cantidad y superficie de las propiedades rurales adquiridas por extranjeros en el Brasil, a mayo de 2010

Estado	Número de propiedades	%	Superficie (ha)	%
Rondônia	119	0,35	29.242,00	0,67
Acre	26	0,08	13.799,68	0,32
Amazonas	307	0,89	232.021,68	5,33
Roraima	66	0,19	27.729,49	0,64
Pará	1.143	3,33	235.628,39	5,42
Amapá	15	0,04	6.228,00	0,14
Tocantins	181	0,53	109.517,18	2,52
Maranhão	184	0,54	70.135,35	1,61
Piauí	82	0,24	58.770,32	1,35
Ceará	401	1,17	34.734,45	0,80
Rio Gde Norte	128	0,37	20.806,69	0,48
Paraíba	248	0,72	6.828,47	0,16
Pernambuco	368	1,07	9.667,19	0,22
Alagoas	101	0,29	13.577,66	0,31
Sergipe	81	0,24	3.439,45	0,08
Bahia	2.192	6,38	368.888,05	8,48
Minas Gerais	2.639	7,68	491.548,57	11,30
Espírito Santo	304	0,88	19.770,66	0,45
Rio de Janeiro	2.110	6,14	85.284,78	1,96
São Paulo	12.291	35,76	491.437,42	11,30
Paraná	5.130	14,93	299.061,84	6,88
Santa Catarina	1.290	3,75	54.605,77	1,26
Rio Gde Sul	1.895	5,51	113.801,07	2,62
Mato Grosso Sul	781	2,27	473.325,65	10,88
Mato Grosso	1.229	3,58	844.279,92	19,41
Goiás	843	2,45	230.629,91	5,30
Distrito Federal	217	0,63	4.314,36	0,10
Total Brasil	34.371	100,00	4.349.074,00	100,00

FUENTE: Sauer y Leite, en prensa, 2012, a partir de INCRA, mayo de 2010. Información re trabajada por los autores.

Es importante analizar la gama de inversionistas internacionales que están participando en la región, contrastándola con el nuevo régimen

Cuadro N° 11. Origen del capital invertido en tierras en el Brasil, 2010

País	Superficie (ha)	%	%*
Portugal	1.030.119,42	23,68	36,95
Japón	432.469,84	9,94	15,51
Italia	256.145,06	5,89	9,19
Líbano	172.696,63	3,97	6,19
España	127.499,12	2,93	4,57
Alemania	123.667,19	2,84	4,44
Países Bajos	114.189,29	2,62	4,10
Subtotal	2.787.713,56		
Otros	530.927,01	12,21	–
Sin datos	1.208.690,22	27,79	–
Datos inválidos	352.598,26	8,11	–
Superficie	4.349.002,04	100,00	

FUENTE: Sauer y Leite, en prensa, 2012, a partir de INCRA mayo de 2010. Información re trabajada por los autores.

alimentario-energético policéntrico y no con los anteriores regímenes alimentarios que fueron arraigados por los imperios a ambos lados del Atlántico Norte (Friedman y McMichael, 1989; McMichel, 2009). La tendencia actual sugiere múltiples centros de poder y mayor diversidad de actores internacionales principales en la estructura de gobernanza del binomio alimento-energía. Sectorialmente, lo que estamos presenciando no es solamente la TNC convencional orientada al alimento y al forraje en los mercados agrícolas tipo insumo-producto (Teubal, 1995). Las TNC que participan en la región actualmente incluyen a actores no convencionales, como petroleras, conglomerados automotrices, compañías productoras de biocombustible, entre otras. Tal variedad refleja el nuevo régimen alimento-energía global. Geopolíticamente, estamos viendo imperios y transnacionales no solo del Atlántico Norte, sino todo un abanico de actores BRICS y varios PIM dentro y fuera de América Latina y el Caribe. Resulta fácil ver que las consecuencias de

esta nueva configuración global repercuten enormemente en las reglas formales e informales que gobiernan tanto la producción, la distribución y el consumo dentro de la tríada alimento-forraje-combustible como a los otros sectores alimentarios y no alimentarios analizados aquí.

En términos comparativos, la importancia de los inversionistas internacionales intra o extrarregionales y la nueva naturaleza de estos actores, como ya comentamos, se asemeja a lo que observamos en África. Sin embargo, el papel general de los inversionistas internacionales en términos de su participación directa en el acaparamiento de tierras es mucho más común en África y la Eurasia ex soviética que en América Latina y el Caribe. En comparación con Asia sudoriental/oriental, donde predominan las inversiones de transnacionales intrarregionales, es factible que el papel que desempeñan los inversionistas internacionales extrarregionales sea mucho mayor en América Latina y el Caribe. Pero es probable que el común denominador en todas las regiones mencionadas sean los acaparamientos de tierras muy vinculados a inversionistas internacionales de distintas maneras indirectas: por ejemplo, la proliferación de la palma aceitera en Indonesia se debe en parte a que se prevé un mercado creciente en Europa, una circunstancia que también es aplicable a su popularidad en Colombia y Guatemala.

Inversionistas (trans)latinoamericanos

A partir del análisis anterior, uno de los cambios más palpables en el binomio alimento-energía global y la fase de desarrollo capitalista actual es el ascenso de participantes económicos poderosos de las propias regiones, sobre todo los BRICS. Igualmente importante es la mayor trascendencia de los países de ingresos medios (PIMs) en dichas regiones. La situación resultante es que los inversionistas en tierras más importantes en la región no son las compañías internacionales convencionales (TNC), sino las (trans)latinoamericanas (ETL). Las últimas son de dos tipos: una compañía con un solo origen en términos de su nacionalidad

(latinoamericana) y una alianza entre dos o más empresas latinoamericanas (trans-latinoamericana). Uno y otro tipo pueden tener algún vínculo financiero con el exterior. Uno y otro tipo pueden ser una persona física o una persona moral. Por ejemplo, muchos agricultores brasileños compran o arriendan tierras en el Paraguay para producir soya o criar ganado, lo cual genera tensiones constantes entre los agricultores paraguayos y los brasileños. También, muchos brasileños se han hecho de grandes cantidades de tierras en Bolivia. Esta tendencia comenzó mucho antes pero cobró fuerza en años recientes, y la nueva orientación de su producción está directamente relacionada con el nuevo contexto global (Mackey, 2011) (véase el Cuadro 12, donde se muestra que el 43 por ciento de la producción total de soya en Bolivia se encuentra en manos de no bolivianos; remítase a los Cuadros 13 y 14 para conocer qué compañías chilenas desempeñan actividades en otras partes de la región). La compañía chilena CELCO tiene un 26 % de sus explotaciones forestales industriales en la Argentina, el Brasil y el Uruguay (un total de 259.000 ha). La compañía MININCO, también chilena, cuenta con 38 por ciento de sus explotaciones forestales industriales en la Argentina y el Brasil (un total de 114.000 hectáreas).

Sin embargo, la cuestión no es solamente la presencia o ausencia de un participante regional poderoso. Este hecho es bastante heterogéneo en las regiones. El Brasil para América Latina y el Caribe es diferente de Sudáfrica para África y de Rusia para la Eurasia ex soviética. En términos de la escala de la inversión, las inversiones intrarregionales/transnacionales son mucho más abundantes y vigorosas en América Latina y el Caribe que las que observamos en África (véase Hall, en prensa, 2012, para una comparación) o en la Eurasia ex soviética (para una comparación, véase Visser y Spoor, 2011, y Visser, Mamanova y Spoor, en prensa, 2012). La escala de la inversión es comparable con lo que se observa en Asia sudoriental/oriental, donde podemos incluir a China y a otros participantes de peso: Corea del Sur, Taiwán y Singapur (Borras y Franco, 2011). No se sabe qué

Cuadro N° 12. Bolivia - Cambio en la superficie (ha) destinada al cultivo de soya por origen del productor (verano de 1994, 1999, 2004 y 2009)

Origen del productor	1994		1999		2004		2009	
Bolivianos	86.760	36%	131.760	26%	189.700	32%	301.715	43%
Brasileños	19.075	8%	166.700	33%	185.500	31%	175.886	25%
Menonitas	103.490	43%	142.330	28%	145.800	24%	113.116	16%
Argentinos	–		–		–		70.480	10%
Japoneses	27.700	11%	37.800	7%	40.500	7%	32.044	5%
Otros	4.768	2%	30.450	6%	40.500	7%	7.090	1%
Total	241.793	100	509.040	100	602.000	100	700.331	100

FUENTE: Mackey, 2011.

Nota: (a) Las cifras tal vez no sumen el total por errores de redondeo en los datos fuente.

Cuadro N° 13. Superficie de tierra y explotaciones propiedad de la compañía chilena CELCO

País	Superficie total (ha), tierras	Superficie total (ha), explotaciones forestales
Chile	1.099.846	736.000
Argentina	257.722	129.000
Brasil	126.616	67.000
Uruguay	126.786	63.000
Total	1.610.970	995.000

FUENTE: Gómez, 2011.

Cuadro N° 14. Superficie de tierra y explotaciones propiedad de la compañía chilena MININCO

País	Superficie total (ha) de las propiedades	Superficie (ha) de las explotaciones forestales	Superficie (ha) para plantar	Superficie (ha) para otros usos
Chile	716.590	498.000	33.326	185.264
Argentina	94.283	65.164	2.724	26.395
Brasil	213.592	94.806	31.160	87.626
Total	1.024.465	657.970	67.210	299.289

FUENTE: Gómez, 2011.

implicaría esto en términos de las futuras rutas de la producción, el comercio, el consumo y la gobernanza dentro de la región, y ello requeriría de mayor investigación empírica.

Por otro lado, la preponderancia de los PIM en la región parece tener cierta importancia. Los PIM no son tan comunes en África como en América Latina y Asia sudoriental. Ésta es una característica que diferencia la ruta intrarregional que han seguido las inversiones en tierras, entre y dentro de las regiones. El grado y la naturaleza de los PIM que hacen grandes inversiones intrarregionales en tierras es muy similar en América Latina (Chile, el Uruguay, México, Costa Rica y la Argentina) y Asia sudoriental (Malasia, Indonesia, Vietnam y Tailandia). Las compañías vietnamitas que cruzan la frontera para cerrar tratos sobre tierras en Camboya o Laos (Kenney, en prensa, 2012), o las empresas tailandesas en Camboya y Burma, o las compañías malayas en las Filipinas (Borras y Franco, 2011) registran paralelismos con las compañías brasileñas que hacen tales negociaciones en el Paraguay, o las chilenas en la Argentina, o las costarricenses en Nicaragua, y así sucesivamente. De nuevo, no se sabe cuáles son las implicaciones de lo anterior en las rutas que pudieran tomar la transformación agraria y la gobernanza, y su determinación demandaría más investigación empírica.

Inversionistas nacionales

A pesar de toda la tinta que se ha dedicado al tema de los inversionistas en tierras extranjeros y la extranjerización de la tierra, una constante en América Latina y el Caribe es que las élites nacionales (terratenientes y capitalistas) siguen siendo quienes más invierten en la tierra y la agricultura, y quienes han participado en los negocios recientes vinculados al nuevo contexto global. En las distintas inversiones que incluyen a compañías internacionales y (trans)latinoamericanas, los inversionistas nacionales son comunes y el monto de su inversión, sustancial. En algunos casos, la diferencia entre extranjero y local se vuelve

imperceptible sobre todo cuando la inversión implica ciudadanos nacionalizados o con doble nacionalidad, como es el caso de los brasileños o los japoneses en Bolivia (Mackey, 2011). Aún no se ha investigado si y en qué grado la diáspora en la región desempeña un papel importante en las “inversiones de extranjeros en tierras” (por ejemplo, en qué medida son los portugueses que invierten en tierras brasileñas parte de la diáspora; véase el Cuadro 11). Mientras tanto, el esfuerzo por controlar la tenencia extranjera de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos ha ocasionado en parte que los extranjeros sorteen la restricción de ser propietarios formando sociedades en participación con una compañía local que pueda ser propietaria de la tierra.

La importancia de los capitalistas nacionales en los tratos sobre tierras en la región es similar a lo que se observa en otras regiones. Respecto a África, Cotula (en prensa, 2012) lo explica de la siguiente manera:

En Etiopía, por ejemplo, más del 60 % de la superficie de tierras objeto de transacción fue adquirida por naturales del país entre 2004 y 2009. Un estudio del Banco Mundial reveló que la cifra corresponde a 97 % en el caso de Nigeria, 78 % en Sudán, 70 % en Cambodia, 53 % en Mozambique y solo 7 % en Liberia (Deninger *et al.*, 2011). De igual modo, Faye *et al.*, 2011, descubrieron que las adquisiciones en Senegal por parte de inversionistas locales representaban 61 % de la superficie de las tierras adquiridas.

La situación es muy similar en Asia sudoriental. El capital indonesio predomina en el sector de la palma aceitera en Indonesia, y lo mismo puede decirse del capital malayo en el sector de este mismo cultivo en Malasia. Por supuesto, gran parte de este capital nacional está a su vez relacionado con el capital de financiamiento transnacional. Tal vez la mayor asignación formal de tierras en fecha reciente (al menos sobre papel) en las Filipinas es la que se dio mediante el trato sobre tierras de San Miguel Corporation y Kuok Company, para el cual el gobierno filipino asignó formalmente 1 millón de ha a las compañías filipina y malaya para convertir esas “tierras

inhabitadas y marginales” en explotaciones productivas que garantizaran la seguridad alimentaria. Al final, resultó que las tierras no eran marginales (véase Borras y Franco, 2011) y las compañías se centraron, más bien, en la producción de palma aceitera y mandioca para obtener etanol. En la provincia filipina de Isabela, donde las compañías extranjeras no pueden ser propietarias de tierras, una alianza de compañías de origen taiwanés, japonés y estadounidense, se asoció con una compañía local que a su vez arrendó tierras a beneficiarios de la reforma agraria con el fin de crear la explotación cañera productora de etanol más grande del país (Franco, Carranza y Fernandes, 2011; Borras y Franco, 2011).

Sin embargo, este fenómeno no debe descontextualizarse. En la mayoría de los lugares, son las élites nacionales las que formalmente controlan la tierra, pero las inversiones subsecuentes están indirecta o directamente relacionadas con inversionistas extranjeros o con el nuevo contexto global más amplio. El caso de Isabela en las Filipinas, ya mencionado, es emblemático: las compañías extranjeras reclutaron a socios nacionales para que se encargaran directamente de la adquisición y consolidación de las tierras, pero ellas controlan todo lo demás (Franco, Carranza y Fernandes, 2011). Otro caso: Kampong Speu Sugar Corporation, una compañía camboyana, utilizó capital tailandés en el acaparamiento de 20.000 ha de tierra para producir y exportar azúcar a Europa. En resumen, es importante reconocer que las élites nacionales participan directa, sustancial y frecuentemente en estas transacciones por todo el mundo y ostentan un control predominante en la actual fiebre global de tierras, pero no hay que minimizar el papel imprescindible de los inversionistas extranjeros en el acaparamiento de tierras contemporáneo. La clave radica en determinar de qué maneras directas e indirectas intervienen los inversionistas nacionales e internacionales en el contexto actual.

Gobierno nacional

La atención se ha centrado en el papel de las compañías privadas y los gobiernos de origen

extranjero en la fiebre de tierras global. La participación del Estado suele pasarse por alto o, por omisión, no se le da la importancia debida. En América Latina y el Caribe, el papel del Estado como promotor de la inversión (extranjera) en tierras y de la inversión de compañías locales en el extranjero ha sido fundamental. Todos los Estados participan en iniciativas sistemáticas de política pública y administración que giran en torno al concepto de “tierras marginales disponibles” y en dichos espacios fungen como facilitadores de la inversión mediante: (i) la argumentación/ justificación; (ii) la definición, reclasificación, cuantificación; (iii) la identificación; (iv) la adquisición/ apropiación; y (v) la reasignación/ utilización de las tierras para transformarlas de recursos escasos controlados legalmente por el gobierno nacional en contrapartida para nuevas inversiones sustanciales en tierras. En su función de facilitador, la nueva cartografía y la reclasificación del uso de la tierra son los principales instrumentos del Estado (Nalepa, en prensa, 2012). La actuación del gobierno nacional de Colombia con respecto al territorio afrocolombiano es un ejemplo concreto de un Estado que activamente utiliza dichos instrumentos (Cárdenas, en prensa, 2012; Grajales, en prensa, 2012). En algunos casos, la coerción acompaña a las iniciativas del Estado para organizar el territorio, aplicar su soberanía y autoridad, y favorecer con entusiasmo la acumulación del capital privado. Tal es el caso de Colombia actualmente (Ballve, 2011; Grajales, 2011) y, en décadas recientes, de muchos países de América Latina y el Caribe (Kay, 2011). En el caso de la región, resulta fácil conjeturar que esta práctica de “simplificación estatal” (Scott, 1998) es bastante común, sobre todo debido a que muchos de los tratos sobre tierras implicaron la apertura de nuevas tierras en zona de frontera. Los casos de las explotaciones forestales industriales de gran extensión y las conservaciones de gran escala definitivamente implican el papel fundamental del Estado, un papel que también se observa en la gestión de contratos con REDD+.

El papel que desempeñan los gobiernos nacionales en América Latina y el Caribe es muy similar

a lo que se observa en todas las demás regiones del mundo, a pesar de sus contextos particulares. Levien, 2011, analiza la participación del Estado en el contexto de los debates sobre las zonas económicas especiales (ZES) en la India, donde se acumulan tierras expropiadas al campesinado bajo la justificación del derecho constitucional del Estado de expropiar tierras para el “bien público”. Al analizar el caso del acaparamiento de tierras en Etiopía, Lavers (en prensa, 2012) argumenta que los países anfitriones no son víctimas pasivas y desventuradas como sugieren algunos informes. Los Estados se enfrascan activamente en manobras para aprovechar las oportunidades derivadas del cambio económico-político global que les permiten explotar sus recursos naturales, sobre todo la tierra. Fue el gobierno nacional de Etiopía el que proactivamente reclasificó y dividió en zonas sus tierras, reasignando grandes secciones como zonas libres para la inversión (extranjera) en tierras. Lo mismo puede decirse de la nueva cartografía de Cambodia, mediante la cual el Estado identificó extensas secciones de tierra que se están asignando como concesiones económicas.

Ya sea en el contexto de la formulación marxista original sobre una etapa del desarrollo capitalista (la “acumulación primitiva”), de la reformulación de David Harvey (2003) respecto a un proceso continuo de “acumulación mediante desposesión”, de la crítica de Polanyi (1944) a la naturaleza de la privatización o del discurso de otros expertos eclécticos radicales, la centralidad del papel del Estado en el proceso de acumulación de capital privado ha quedado firmemente establecida en la literatura académica. Resulta desafortunado que este hecho no se haya explorado cuando se inició la investigación sobre el acaparamiento de tierras global en curso, aunque la nueva literatura científica sobre el papel del Estado en el acaparamiento de tierras ya empieza a corregir esta omisión (véase, por ejemplo, Peluso y Lund, 2011; Borrás *et al.*, 2011).

Si damos un paso atrás y vemos todo el cuadro, distinguimos claramente tres campos de acción

gubernamental interrelacionados que son relevantes para comprender los acaparamientos de tierras contemporáneos: el “proceso de simplificación estatal”, la afirmación de la soberanía y la autoridad sobre el territorio, y la coerción mediante la policía y las fuerzas (para)militares para aplicar el cumplimiento, extender la organización territorial y promover la acumulación del capital privado. En primer lugar, con el fin de administrar y gobernar, los Estados realizan un proceso de simplificación para que le sean comprensibles los procesos sociales complejos. La creación de catastros, registros agrarios y títulos de propiedad constituyen un intento de simplificar las relaciones sociales basadas en la tierra que de otra manera resultarían demasiado complejas para el gobierno nacional (Scott, 1998). Este proceso requiere de las facultades oficiales del Estado para registrar las relaciones en torno a la tierra y (re)clasificar las tierras. La cuestión nos lleva de vuelta a las “tierras inhabitadas y marginales disponibles”: si las tierras no han sido privatizadas formalmente, entonces son propiedad del Estado; si el censo oficial no muestra asentamientos formales, las tierras se encuentran inhabitadas; si el padrón oficial no muestra actividades agrícolas productivas, las tierras están subutilizadas. Actualmente, muchas de las inversiones en tierras en América Latina y el Caribe se realizan en tierras en zona de frontera que invaden el territorio de los pueblos indígenas –tal es el caso de los afrocolombianos (Cárdenas, en prensa, 2012)– o toman pastizales, como sucede en el Cerrado, en el Brasil (Oliveira, 2011).

En segundo lugar, más allá de sus beneficios económicos, la inversión en tierras también se considera pilar del proceso de construcción gubernamental de una soberanía y autoridad que puedan aplicarse a “espacios otrora ajenos al Estado” (Scott, 1998). De nuevo, un buen ejemplo en la región es el caso afrocolombiano (Ballve, 2011). En tercer lugar, la coerción mediante las fuerzas policíacas y (para)militares para que se cumpla con la simplificación del Estado se lleva a cabo en representación de las clases que ostentan el capital, sea éste transnacional o nacional, siempre manteniendo

aunque sea un mínimo de legitimidad política (otra tarea del Estado). La coerción ocasiona que la acumulación y la legitimidad sean poco uniformes y refutadas en los distintos espacios geográficos y con el paso del tiempo (Fox, 1993, capítulo 2). Esto es lo que ha sucedido en toda América Latina y el Caribe, y en otras partes.

En resumen, el papel fundamental del gobierno nacional en la fiebre de tierras actual ocasiona que el acaparamiento de tierras sea un asunto turbio: en términos estrictamente jurídicos y técnicos, tomar lo que es tuyo no siempre se considera “acaparamiento”. Un primer paso para comprender mejor el papel del Estado en el acaparamiento de tierras global contemporáneo, es partir de un enfoque analítico de clase para observar los vínculos Estado-capital (Bernstein, 2010) y matizar política e históricamente nuestro análisis de las relaciones Estado-sociedad en torno al actual fenómeno global de acaparamiento de tierras.

5. LA DINÁMICA DEL CAMBIO EN EL USO DE LA TIERRA

Una de las características más objetadas del acaparamiento de tierras global es la transformación de tierras productoras de alimento para consumo local y/o destinadas a la silvicultura, en tierras productoras de alimentos y biocombustible para exportación. También la fusión de minifundios en grandes plantaciones industriales es objeto de crítica. Estas conversiones sí ocurren en cierto grado en América Latina y el Caribe; sin embargo, el rumbo que toma el cambio en el uso de la tierra no siempre concuerda con la crítica prevalente.

Un fenómeno en la agricultura que diferencia el actual acaparamiento de tierras global de episodios anteriores de acotamiento de tierras es el surgimiento de los “cultivos comodín”, ampliamente mencionados, y la continua expansión de la cría de ganado, sobre todo vacuno, en un contexto global de crecimiento de la clase media en los BRICS y los PIM. La necesidad de tecnología para la explotación de los cultivos comodín ha quedado establecida

como ocurre, por ejemplo, en los ingenios azucareros “comodín” y otros casos. Tanto la convergencia de las crisis alimentaria y energética, como la fusión de los sectores alimentario y energético dentro del régimen alimento-energía global, son en parte responsables del auge de los cultivos comodín –parte de la tríada cambiante alimento-forraje-combustible– y este auge a su vez ha tenido un efecto en dichos sectores. Esta retroalimentación influye en las rutas que toma el cambio agrario, específicamente el cambio en el uso de la tierra. La idea convencional de que un cultivo tenga, comparativamente, más ventajas que otro ha sido sustituida en parte por la nueva idea de los cultivos comodín. El problema de la aprehensión del inversionista por los ciclos de auge-caída inherentes a varios cultivos encuentra una solución parcial con los cultivos comodín, que pueden comercializarse de varias maneras dependiendo de la fluctuación de los precios o de los subsidios del Estado. No es de sorprender, que gran parte de las nuevas inversiones en tierras se destine a estos cultivos comodín y a otros sectores alimentarios (sobre todo la ganadería), y también a materias prima que no son cultivos comodín (como la madera). Utilizaremos el concepto de cultivo comodín al analizar la dinámica del cambio en el uso de la tierra desde una perspectiva más amplia. El Diagrama 1 refleja la tipología general de las cuatro rutas ideales del cambio en el uso de la tierra, las cuales se exponen más detalladamente en el Cuadro 15.

Con base en el Diagrama 1 y el Cuadro 15, vemos que la objeción de los críticos a la inversión sustancial en tierras sí ocurre en América Latina y el Caribe, a saber: C2 o la transformación de tierras no agrícolas con bosques y sabanas, en sitios para producir cultivos comodín y otros alimentos (fruta, ganado y otros) de exportación. Además del patrón C2, también ocurre D2: dar a este mismo tipo de tierras un uso no alimentario y exportar el producto (madera, contratos de compensación de carbono, etcétera). Algunos ejemplos del patrón C2 son la Amazonia y el Cerrado en el Brasil, sitios donde está observándose una fiebre de tierras entre los inversionistas nacionales, (trans)

latinoamericanos e internacionales. Este patrón también se observa en el auge de la soya en el Paraguay, Bolivia y la Argentina, entre otros países.

Diagrama 1. Principales rutas del cambio en el uso de la tierra

Tipo A De producción de alimentos a producción de cultivos comodín/alimentos	Tipo B De producción de alimentos a producción de productos no alimentarios/alimentos
Tipo C De producción de productos no alimentarios a producción de cultivos comodín/alimentos	Tipo D De producción de productos no alimentarios a producción de productos no alimentarios

Adaptado de Borrás y Franco (en prensa, 2012).

Algunos ejemplos del patrón D2 incluyen muchas de las explotaciones forestales industriales de gran extensión en el Brasil, el Uruguay, Chile, la Argentina, Bolivia y otros países; grandes conservaciones en Argentina y Chile; y la incipiente captura de bosques para compensar carbono (por ejemplo, mediante REDD+) como en México (Osborne, 2011). La gama de inversionistas es similar: élites nacionales y, en medida creciente, las compañías (trans)latinoamericanas como, por ejemplo, las ya mencionadas compañías chilenas que participan en las explotaciones forestales industriales dentro y fuera de Chile. Los inversionistas internacionales predominan en la conservación a gran escala.

El patrón C2 de cambio en el uso de la tierra en la región es similar a lo que se observa en

Cuadro N° 15. Naturaleza, rutas y orientación del cambio en el uso de la tierra

Tipo ideal	De	A
A	Producción de alimentos	Producción de cultivos comodín/alimentos
A1	Alimentos para consumo	Cultivos comodín/alimentos para venta en el mercado interno
A2	Alimentos para consumo y venta en el mercado interno	Cultivos comodín/alimentos para exportación
A3	Alimentos para exportación, monocultivos y agricultura industrial	Alimentos para consumo y venta en el mercado interno, minifundios, policultivos
B	Producción de alimentos	Productos no alimentarios (plantaciones forestales industriales, conservación, REDD+, entre otros)
B1	Alimentos para consumo y venta en el mercado interno	Productos no alimentarios para exportación
B2a	Alimentos para consumo y venta en el mercado interno	Productos no alimentarios para uso y venta en el mercado interno controlados por compañías
B2b	Alimentos para consumo y venta en el mercado interno	Productos no alimentarios para uso y venta en el mercado interno no controlados por compañías
C	Productos no alimentarios	Producción de cultivos comodín/alimentos
C1	Tierras para producción no alimentaria	Cultivos comodín/alimentos para consumo y venta en el mercado interno
C2	Tierras para producción no alimentaria	Cultivos comodín/alimentos para exportación
D	Tierras para producción no alimentaria, marginales, impro-ductivas	Producción no alimentaria
D1	Tierras para producción no alimentaria	Producción no alimentaria para uso y venta en el mercado interno
D2	Tierras para producción no alimentaria	Productos no alimentarios para exportación

FUENTE: Adaptado de Borrás y Franco (en prensa, 2012).

Nota: las hileras sombreadas representan los tipos de uso que han generado opiniones y campañas políticas en contra del acaparamiento de tierras; todas representan pasar de un uso interno/nacional a la producción para exportación. Las tierras para producción alimentaria incluyen las dedicadas a la cría de ganado.

muchas partes del mundo: desde la tala masiva de bosques en Indonesia para abrirle paso a las plantaciones de palma aceitera, hasta la compra de bosques secundarios/tierras de pastoreo en Mozambique para convertirlos en plantaciones de caña de azúcar para usarla como biocombustible. El patrón D2 de cambio en el uso de la tierra en la región tampoco es único y se presenta en muchas partes del mundo: desde las explotaciones forestales industriales en Camboya hasta los megaproyectos de conservación en África.

Sin embargo, lo que es diferente en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo, es que la evidencia tiende a sugerir que la mayoría de las inversiones recientes en tierras no ocurrieron para convertir minifundios productores de alimentos en centros de producción de cultivos comodín/productos alimentarios y no alimentarios para exportación (es decir, los patrones A2 y B2; véase el Cuadro 15), o al menos no en la escala que hemos observado en África y Asia (China). La mayoría de los estudios de país que realizó FAO sobre el acaparamiento de tierras en la región arrojaron resultados conforme a lo que señalamos arriba, con unas cuantas posibles excepciones, como los campesinos y afrocolombianos que fueron expulsados de sus tierras en Colombia para permitir la expansión de la palma aceitera. Se estima que, a la fecha, 5,1 millones de personas han sido desplazadas y desposeídas, lo cual implica directamente unos 6,6 millones de ha de tierra cultivable. En la mayoría de los países, si no es que en todos, no se encontró evidencia que mostrara que la seguridad alimentaria se hubiera socavado a tal grado en la región (véase el Cuadro 1). En general, gran parte de las inversiones en tierras ocurrieron en tierras agrícolas en zona de frontera. Por lo tanto, el tan criticado patrón A2 y B1 en el cambio de uso de la tierra (véase el Cuadro 15), aunque presente en muchas regiones del mundo, no ha ocurrido realmente en grado sustancial o alarmante en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, A1, B1, C2 y D2 no son los únicos patrones de uso de la tierra que han cambiado

en América Latina y el Caribe, y en otras partes fuera de la región. Si bien algunos problemas sociales y ambientales se asocian a estos patrones en particular, las circunstancias pudieran ser otras en el caso, por ejemplo, de A1 o A3. Este último patrón, de hecho, pudiera sentar las bases para alternativas posibles, como la “soberanía alimentaria” basada en perspectivas agroecológicas (Altieri y Toledo, 2011; Rosset *et al.*, 2011). Otros patrones pudieran ser más complejos y plantear ciertos dilemas, como B2 –B2A y B2b–, pues en ellos la diferencia estriba en si el modelo de producción está controlado o no por una compañía. El caso de los distintos modelos para la producción alternativa de biocombustible en el Brasil (controlada por una compañía, por la comunidad, por la compañía y la comunidad, etcétera), analizado por Fernandes *et al.*, (2010), es un buen ejemplo de los dilemas y las contradicciones evidentes en los modelos de producción alternativos.

Por último, las dinámicas del cambio en el uso de la tierra, como se muestra en el Cuadro 15, no deberían verse como patrones inconexos. Resulta importante determinar si existe una interrelación entre factores y cuáles son las bases de su interconexión. Por ejemplo, se considera que hay una interrelación político-económica, espacial y temporal en el incremento de la cría de ganado, los cultivos alimentarios, la soya y la caña de azúcar en el Brasil. En otras palabras, la ruta de uno influye en la de los otros, como lo demuestran empíricamente Novo *et al.* (2010).

6. DINÁMICA DEL CAMBIO EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LAS RELACIONES LABORALES

La perspectiva y los debates sobre la extranjerización de la tenencia de la tierra fueron el marco de referencia secundario, aunque significativo, de los 17 estudios de FAO (el marco principal fue la participación de los gobiernos extranjeros y el menoscabo de la seguridad alimentaria). Dicho marco secundario es muy relevante, sobre todo porque pone el dedo en la llaga controvertida y

políticamente sensible del acaparamiento de tierras global. La tensión política en el Paraguay, cuyos indígenas se sienten agraviados por la desposesión de que fueron objeto cuando los agricultores capitalistas brasileños tomaron sus tierras ubicadas cerca de la frontera con el Brasil, es un ejemplo de la explosividad real y potencial de este problema en la región. Sin embargo, este fenómeno cargado de tensión, conocido comúnmente como “la dinámica brasiguaya”, es muy diferente de la presencia, menos irritante, de brasileños en Santa Cruz, Bolivia, como señala Mackey, (2011). Los inversionistas de naciones del Golfo Pérsico, China y Corea del Sur que actualmente controlan las tierras en el Cerrado, Brasil (y, anteriormente, los inversionistas japoneses) constituyen otro ejemplo.

Sin embargo, como ya dijimos, el número de inversionistas internacionales, sobre todo gobiernos extranjeros, no es tan elevado en América Latina y el Caribe como en África o en la Eurasia ex soviética. Por ejemplo, no hemos visto cientos de agricultores chinos reubicándose en un país latinoamericano para cultivar directamente la tierra adquirida por sus connacionales. Además, no siempre se observa una animosidad entre indígenas y extranjeros por la tenencia “extranjera” de la tierra, como explica Mackey (2011) en su estudio de las tierras que son propiedad de brasileños en Santa Cruz, Bolivia. Pero en general, la extranjerización de la tenencia de la tierra sigue siendo un tema sensible que ha llevado a los gobiernos sudamericanos a prohibir o reglamentar dicha práctica formalmente. El discurso sobre la extranjerización evidencia grandes debilidades y limitaciones, y puede resultar engañoso. También está lleno de contradicciones: la extranjerización de la tierra no es aceptable, pero la extranjerización del capital y de las inversiones (que a final de cuentas capturan los recursos agrarios) es bien recibida. Esta polaridad resulta más evidente contra el trasfondo de la dinámica del cambio en las relaciones de la tenencia de la tierra.

El discurso sobre “la extranjerización de la tierra” ofrece una perspectiva incompleta y puede ser

engañoso de varias maneras. En primer lugar, hay dos polos en esta narrativa: el gobierno extranjero como acaparador de tierras y la diáspora como acaparador de tierras. Ambos son procesos de extranjerización⁸. Por un lado, al definir tan parcamente el acaparamiento de tierras como la inversión en tierras que incluye la participación directa de un gobierno extranjero, uno termina fundamentando solo una mínima parte del fenómeno global de la fiebre de tierras. Por el otro lado, al considerar en automático que la compra de tierras a raíz de una diáspora es sinónimo de acaparamiento de tierras, uno podría desviar ligeramente el enfoque analítico de la dinámica relevante que realmente nos interesa: los procesos de reestructuración agraria que se deben a los cambios recientes en el sistema alimento-energía global y en la necesidad capitalista generalizada de productos básicos. Sin duda es importante incluir ambos polos en nuestro análisis, pero hay que ir más allá.

En segundo lugar, el discurso sobre la extranjerización tiende a nublar el enfoque en los temas cruciales en torno al fenómeno del acaparamiento de tierras global, es decir, sus causas, condiciones, mecanismos y consecuencias. Por ejemplo, los críticos se centran en los patrones A2, B1, C2 y D2 en otras regiones y en el papel que desempeñan los inversionistas extranjeros en este cambio objetable en el uso de la tierra. Tal análisis es relevante, pero plantea dilemas y contradicciones: ¿qué pasa si hay un cambio en el uso de la tierra, pero dicho cambio no involucra a un inversionista extranjero (como sucede en gran medida en diversas regiones del mundo)?

En tercer lugar, el discurso sobre la extranjerización inadvertidamente se enfoca en una franja de los actores, detonantes o inversionistas “extranjeros”, es decir, se limita a: (a) unos cuantos “recién llegados” –China, los estados del Golfo Pérsico y Corea del Sur– a expensas de una comprensión

8 Véase Zoomers (2010) para una discusión sobre el tema.

más profunda y precisa del papel que desempeñan los imperios tradicionales a ambos lados del Atlántico Norte, y del papel más amplio que representa el ascenso de los BRICS y los PIM; y (b) acaparadores gubernamentales o empresariales y deja de lado el vínculo con algunos detonantes como, por ejemplo, la política pública obligatoria de la Unión Europea de mezclar los biocombustibles con otros combustibles que ha desencadenado la especulación global en los mercados de biocombustibles y, por ende, la creación de nuevas explotaciones para distintas materias primas (Franco *et al.*, 2010; White y Dasgupta, 2010), o la decisión de Estados Unidos de desviar el maíz producido para fines alimentarios a la producción de etanol, y sus consecuencias para el sistema alimento-energía global (Gillon, 2010; Hollander, 2010).

Por último, el discurso de extranjerización se inclina más hacia objetar “la tenencia extranjera de la tierra” en un país, lo cual a su vez incide parcialmente en las políticas públicas nacionales que se han formulado recientemente para ponerle freno a este fenómeno. Sin embargo, esto ocurre sin que realmente se aborde la lógica subyacente del acaparamiento de tierras global, pues el fenómeno persiste sobre todo por la actuación de las élites nacionales, como sucede en el Brasil, Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y la Argentina (Teubal, 2009), así como en Camboya y las Filipinas. ¿Acaso la extranjerización de la tierra es *sine qua non* del acaparamiento de tierras? Y al contrario, ¿la extranjerización de la tierra siempre implica acapararla?

En vez de privilegiar la cuestión de la extranjerización de la propiedad al abordar los cambios en las relaciones detrás de la tenencia de la tierra, resulta conveniente analizar la naturaleza y la dirección del cambio en las relaciones sociales en torno a la propiedad. Esta perspectiva nos acercará a nuestra labor de comprender mejor la dinámica y las rutas del cambio en el uso de la tierra en el contexto del acaparamiento de tierras global. La literatura existente sobre el acaparamiento de tierras se centra en dos grandes temas. Uno de ellos, como

ya dijimos, es la extranjerización de los espacios. El otro es la presunción superficial de que los acaparamientos de tierras conducen a una desposesión, a que la gente sea expulsada de sus tierras. La desposesión puede realizarse mediante la diferenciación (la perspectiva leninista clásica o incluso la chayanoviana) o mediante el desplazamiento (Araghi, 2009; véase también Li, 2011). En esta monografía nos concentraremos más en el segundo tipo. La desposesión mediante el desplazamiento no es común en América Latina, siendo tal vez Colombia un caso representativo aunque se han dado situaciones aisladas de pequeños propietarios que resultaron desplazados en el Paraguay y la Argentina. La escala de la desposesión mediante desplazamiento en América Latina y el Caribe es relativamente pequeña hasta ahora, sobre todo si se compara con el proceso de desposesión en África y Asia sudoriental –en el contexto general del debate sobre el acaparamiento de tierras– y en China y la India durante el “acaparamiento interno de tierras” (los acaparadores son connacionales que utilizan la tierra para la producción y el consumo internos o para dar paso al crecimiento urbano). Por lo tanto, incluir a América Latina y el Caribe en la conclusión tajante de que “los acaparamientos de tierras conducen a la desposesión masiva mediante el desplazamiento” no está sustentado en evidencias.

Resulta más fácil entender el cambio en las relaciones en torno a la tenencia de la tierra desde la perspectiva tipológica del Diagrama 2º. El principio que define al Tipo A es la redistribución del poder y la riqueza que proporciona la tierra, los cuales pasan del control monopólico de las clases con tierras privadas o públicas a la clase trabajadora de escasos recursos que tiene poca o ninguna tierra (campesinos pobres y jornaleros). Es un proceso de reforma de “suma cero”, aunque

9 El análisis/discusión de esta tipología se extrae de la monografía de Borras y Franco, que se publicará próximamente en *Journal of Agrarian Change*, 11(1), enero de 2012; véase Borras y Franco (en prensa, 2012).

esta percepción depende de la pérdida neta de las clases con tierra y de la ganancia neta de los pobres con poca o ninguna tierra. El ejemplo más común de la política de redistribución de tierras es la que se aplica a las grandes tierras de particulares. Sin embargo, hay otras medidas producto de las políticas públicas que pueden cambiar la proporción relativa de las tierras que están en manos de las clases y los grupos sociales: la restitución de la tierra, el inquilinato compartido, la reforma a la tenencia de la tierra, la mayordomía agraria, el reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra y la reforma laboral, ya sea que la política se aplique a tierras públicas o privadas. La clave consiste en determinar cuánto poder y riqueza producto de la tierra se está redistribuyendo.

El Tipo B es la distribución. Al igual que el Tipo A (la redistribución), la clase trabajadora de escasos recursos sin tierra o con poca tierra es la beneficiaria de la riqueza y el poder, producto de la tierra que les son transferidas. Pero en el Tipo B, la fuente original de riqueza y poder es el Estado o una comunidad o entidad privada que es compensada totalmente por el Estado. Este proceso de reforma de “suma positiva” no confisca recursos a una clase social para redistribuirlos a otra clase social y se ha realizado en algunos casos precisamente para evitar políticas redistributivas más radicales (Fox, 1993, p. 10). Sin embargo, en otros casos, este tipo de reforma implica afirmar y proteger el acceso preexistente a la tierra y la ocupación de ésta por parte de los campesinos pobres cuya tenencia es incierta, como ocurre en muchos países de África (Cousins, 2007).

Diagrama 2. Flujo de la riqueza y del poder producto de la tierra

Tipo A Redistribución	Tipo B Distribución
Tipo C No (re)distribución	Tipo D (Re)concentración

FUENTE: Borrás y Franco (2010c).

El Tipo C es la no (re)distribución, cuya característica definitoria es la preservación del *statu quo* y sus principales características: la desigualdad y la exclusión basadas en la tierra. El tipo de política sobre tierras más común es la “inexistencia de una política sobre tierras” que, si existen las condiciones de desigualdad y exclusión con base en la tierra, favorece la distribución existente de la riqueza y el poder a partir de la tierra. En otros escenarios se puede lograr un efecto similar cuando una política sobre tierras, incluso una política de reforma agraria redistributiva, permanece inactiva a instancias de “las autoridades” o se deja “en el olvido” o “languidece” durante su aplicación al toparse con impedimentos de índole gubernamental, social o ambos. Sin embargo, este tipo de situación no debe confundirse con otras que implican políticas sobre tierras activas que son categóricamente no (re)distributivas, tema al cual pasaremos en este momento.

El cuarto tipo, el Tipo D, es la (re)concentración. La naturaleza que define a la (re)concentración es que, si bien hay una transferencia de la riqueza y el poder basados en la tierra, el acceso a la tierra y el control sobre ella se concentra aún más en manos de las clases sociales y grupos dominantes: las clases con tierras, los capitalistas, las compañías, el Estado o cualquier otro grupo comunitario dominante, como los líderes de cabildo. Este tipo de cambio puede ocurrir en tierras públicas o privadas. La organización del control sobre los recursos de la tierra se puede ejercer mediante los derechos de propiedad individuales, corporativos, estatales o comunitarios. El traslado de dominio puede ser pleno o parcial. Hay distintas variaciones posibles, pero el resultado es siempre el mismo: los beneficiarios son las clases sociales o los grupos dominantes (o el Estado).

En el contexto de la tipología mostrada arriba, la tendencia en América Latina y el Caribe antes de la actual fiebre de tierras apuntaba más al Tipo C (no redistribución) y menos a las políticas (re)distributivas (Tipos A y B). Cuando la fiebre de tierras contemporánea empezó a afectar a la región, la

inclinación al Tipo C ganó impulso a la vez que los Tipos A y B se volvieron cada vez menos prevalentes. Durante el mismo periodo, el Tipo D (reconcentración) se aceleró según lo señalado en los 17 estudios de FAO. Dichos estudios apuntan, en términos generales, a formas y grados variables de (re)concentración de la tenencia de la tierra y a la riqueza y el poder basados en ella mediante el acaparamiento directo de la tierra o de las cadenas de valor agrícolas. Hoy por hoy, el índice de Gini de tenencia de la tierra sigue siendo sumamente elevado en muchos países de América Latina y el Caribe, a pesar de la larga historia de reformas agrarias en la región (Kay, 1998). La avalancha de inversiones en tierras y de acaparamientos de tierras pudiera incluso exacerbar la condición, ya difícil, del control sobre la tierra.

Uno de los efectos inmediatos de elevar el valor económico de la tierra es que dificultaría aún más las ya difíciles políticas de (re)distribución de la tierra. La oposición de los propietarios de tierras privadas se intensificaría. Es más probable que el computo gubernamental de su control sobre los recursos agrarios y los posibles dividendos obstaculice, más que agilice, las corrientes políticas a favor de la (re)distribución (Tipos A y B) (Kay, 1998). En la actualidad, pocos países en la región hablan sobre la reforma agraria redistributiva convencional en tono enfático, e incluso podría decirse que tal discurso ni siquiera se observa en países donde se está llevando a cabo algún tipo de reforma agraria con mayor o menor grado de apoyo y entusiasmo del Estado, como el Brasil, el Paraguay, Venezuela, Bolivia y el Ecuador. Como parte de los Acuerdos de Paz de 1996, en Centroamérica hubo intentos de reforma agraria basados en los principios del mercado que arrojaron pésimos resultados (véase, por ejemplo, Gauster e Isakson, 2007, para Guatemala, y de Bremond, 2007, para El Salvador): lo mismo ocurrió en el Brasil (de Madeiros, 2007). En el Perú se ha optado por suabastar las tierras del Estado, una iniciativa que ha sido considerada por los economistas convencionales como una buena manera de (re)asignar los recursos agrarios para un uso más eficiente (Banco

Mundial, 2010). En algunos países se favorece la formalización mediante entrega de títulos de propiedad a los reclamantes, lo cual no armoniza con la tendencia ideológica de una reforma agraria convencional (Eguren, 2006). Esto es lo que ocurre, por ejemplo en el Brasil, donde el programa de regularización “Terra Legal” aspira a formalizar la solitud de títulos de propiedad de 300.000 colonos en la Amazonia. Esta política se ha considerado principalmente por la posibilidad de que haya más inversión en la agricultura a raíz del crecimiento de los agronegocios en estas tierras agrícolas todavía subexplotadas. El tamaño de cada predio considerado en “Terra Legal” se ha ido elevando y ahora es de 1.500 ha, una extensión relativamente grande incluso para los estándares brasileños de una granja familiar (Oliveira, 2011).

Al mismo tiempo, los tratos sobre tierras no necesariamente desembocan en la desposesión mediante el desplazamiento de las comunidades afectadas. En muchos casos se da una incorporación, desfavorable o no, de los pequeños propietarios y las comunidades indígenas a las plantaciones y cadenas de valor resultantes (Butler, Flora y Bendini, 2003). Aunque los campesinos conservan parte del acceso a la tierra, se ven obligados a diversificar su fuente de ingreso y buscar oportunidades de empleo no agrícola, con lo cual se exacerba la desagrarización (Bryceson *et al.*, 2000; Gómez, 2002; Giarraca y Levy, 2004; Brumr y Piñeiro, 2005; C. de Grammont y Martínez Valle, 2009; Edelman, 2008 y 2009). En el caso de América Latina y el Caribe, la evidencia sugiere que tal situación será en términos generales la que prevalezca a futuro.

Como ya dijimos, la evidencia apunta a que la expulsión de los campesinos y los pueblos indígenas de sus tierras no es la norma en América Latina y el Caribe, dándose únicamente ciertos casos puntuales en Colombia y el Paraguay¹⁰. Gran parte de

10 Cabe señalar que, en la economía agropolítica marxista clásica, la expulsión de los campesinos de

la preocupación se centra en la extranjerización de la tenencia de la tierra (ya comentada arriba) y en la concentración de la tierra y del capital. A este respecto, la cuestión no es tanto que se expulse o no a los campesinos de sus tierras, sino en qué condiciones se les incorpora al sistema de cultivos comodín, a otros sectores alimentarios (sobre todo la cría de ganado), a la cadena de valor y a otros negocios no alimentarios dependientes de la tierra como son las explotaciones forestales industriales y los contratos con REDD+. Esto nos lleva al útil concepto de “incorporación adversa” propuesto por Du Toit (2004), que va más allá de la cuestión de “exclusión/inclusión social”. Partiendo del concepto de incorporación adversa, analizaremos cómo las condiciones de incorporación a los nuevos negocios basados en la tierra exacerban la pobreza y destruyen la autodeterminación en estas poblaciones. Es importante destacar esta situación en vista de que las políticas globales de acaparamiento de tierras usualmente van acompañadas de un discurso que exalta las inversiones en tierras, como buenas oportunidades que solamente requieren una dosis adecuada de reglamentación como, por ejemplo, un “código de conducta”. (Para un análisis crítico de esta postura, véase Von Braun y Meinzen-Dick, 2009; Deininger, 2011; Borras y Franco, 2010a y 2010b; y Cotula, en prensa, 2012). No expulsar a los campesinos de sus tierras e incorporarlos a las explotaciones y granjas comerciales como pequeños agricultores –mediante distintas fórmulas jurídicas como la agricultura por contrato o

las empresas de participación conjunta– o como jornaleros, es una dimensión social clave de lo que se conceptualiza como una inversión en tierras deseable. Tal dimensión es parte medular del planteamiento de los Principios de la Inversión Agrícola Responsable, cuya adopción ha sido propuesta por el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Banco Mundial *et al.*, 2010; véase también Banco Mundial, 2010; Deininger, 2011).

La evidencia en América Latina y el Caribe extraída de los 17 estudios de país encomendados por FAO no ofrece ningún resultado concluyente respecto a la incorporación de campesinos y el grado de perjuicio que implica esta incorporación. Estudios anteriores apuntan a que las granjas y explotaciones comerciales existentes los están empleando como trabajadores en condiciones no muy favorables, como es la contratación esporádica que observamos en Chile y en el sector cañero en el Brasil. Además, cierta evidencia sugiere indirectamente una posible incorporación adversa a la cadena de valor, como es el caso de la cadena de valor alimentaria en México, que es controlada por los supermercados de origen estadounidense (Rubio, 2003; Teubal *et al.*, 2005). Este tema requiere de mayor investigación científica en el futuro. Sin embargo, lo más probable es que las condiciones diferenciadas de incorporación –adversas, favorables o un punto intermedio– sean más comunes de lo que se piensa. Esta idea de condiciones diferenciadas encuentra sustento en el estudio de Fernandes *et al.* (2010) respecto a las distintas experiencias en pequeños proyectos de biocombustible comunitarios, vinculados y no vinculados a procesadoras industriales de gran escala en el Brasil, el cual describe que algunos campesinos son incorporados adversamente y otros no.

Esa misma situación se observa fuera de la región. Por ejemplo, McCarthy (2010) estudió distintas poblaciones en Jambi, Indonesia, una provincia

sus tierras no era algo malo en sí mismo siempre y cuando fueran absorbidos como trabajadores por otros sectores de la economía. El problema, conforme a Tania Li, surge cuando se les expulsa de sus tierras y no tienen a dónde ir ni algún otro empleo en otra parte. Estos campesinos se convierten en “excedentes”, entendiéndose éstos (en la coyuntura del desarrollo capitalista actual) como personas que en cierto momento y lugar no son necesarias. Esto representa un gran problema. Y para Li, tal es la cuestión primordial que se presenta en muchos lugares objeto del acaparamiento de tierras, como es Indonesia.

donde está proliferando el cultivo de palma aceitera. Su estudio muestra que algunos grupos, mas no todos, fueron expulsados de sus tierras. Los grupos no expulsados fueron incorporados al sector productor de palma, algunos adversamente y otros no. Son varios los factores que intervienen en la diferenciación socioeconómica, entre otros, el previo estatus de clase social, el capital, el acceso a un tipo determinado de tierra y la calidad del trabajo (White, 1989; Kay, 2006). Las posiciones polarizadas en este debate, ya sea que se centren en la incorporación adversa o en la inserción favorable, sin duda podrán movilizar evidencia que sustente su postura. Un análisis sistemático de las lecciones derivadas de la economía política de los anteriores arreglos institucionales (por ejemplo, la agricultura por contrato, las empresas en participación conjunta, los tratados comerciales, entre otros) aplicados en determinadas sociedades será imprescindible para evaluar las condiciones actuales y las rutas futuras de estos tipos de estrategias para el desarrollo (véase, por ejemplo, Little y Watts, 1994).

7. RUTAS DEL CAMBIO AGROAMBIENTAL

La consolidación de nuestro análisis sobre la dinámica del cambio en el uso de la tierra, en la tenencia de la tierra y en las relaciones laborales nos acerca a una perspectiva de cambio agroambiental más amplia a integral. El reto ahora es ¿cómo podemos alimentar al mundo de un modo socialmente justo y ambientalmente sostenible? La tipología del Cuadro 16 puede proporcionar indicadores para realizar nuestra exploración analítica y para poner en perspectiva lo que está ocurriendo en América Latina y el Caribe, y en otras regiones del mundo.

El peor escenario que se promueve hasta el cansancio en los medios y las organizaciones no gubernamentales, es que el acaparamiento de tierras conduce a las situaciones que refleja el cambio H (véase el Cuadro 16): una política pública sobre tierras que se inclina hacia la no redistribución y/o

la (re)concentración, un cambio subsecuente en el uso de la tierra que no redunde en mayor seguridad alimentaria para quienes la necesitan o que incluso podría socavar la seguridad alimentaria existente, y, por último, un cambio en el uso de la tierra que no resguarda la naturaleza y que incluso pudiera ser ambientalmente destructivo. Este escenario plantea el caso de campesinos que son expulsados de sus tierras y de tierras propiedad del Estado que son acotadas para agronegocios, a la par que se talan bosques para producir biocombustibles o madera en lugares particularmente conflictivos en Colombia, el Brasil, la Argentina, Guatemala y el Paraguay.

El escenario contrario es el que refleja el cambio A: una política sobre tierras (re)distributiva y empresas productivas conducentes a la seguridad alimentaria mediante modelos de producción que protegen el entorno. El estudio de Rosset *et al.* (2011) respecto al movimiento agroecológico cubano Campesino a Campesino, el libro de Holt-Gimenez (2006) sobre el movimiento agroecológico en Centroamérica y el estudio reciente de alcance de proyecto de Altieri y Toledo (2011) sobre los cinco polos de la “revolución agroecológica” en América Latina y el Caribe muestran la existencia de este concepto alternativo. Estas alternativas son reales y operantes, no imaginarias. El cambio A suscita varias preguntas difíciles, ¿puede lograr la escala necesaria para alimentar a la región y al mundo, y elevarse hasta alcanzar el grado de producción necesaria?, entre otras, con lo cual el debate continuará.

No obstante, en el mundo real, a medio camino entre el cambio A y el cambio H, se dan varias combinaciones de los elementos clave de política sobre tierras, seguridad alimentaria y dimensión ecológica de la producción. Estas distintas combinaciones plantean dilemas y contradicciones a las distintas clases y grupos sociales. Por ejemplo, el cambio B pudiera parecer aceptable para algunos defensores de la justicia agraria, pero no para quienes buscan la justicia ambiental. Y al contrario, el cambio C pudiera ser aceptable para

Cuadro N° 16. Posibles vínculos entre el cambio en las relaciones en torno a la tenencia de la tierra y el cambio en el uso de la tierra

Cambio en las relaciones en torno a la tenencia de la tierra	Cambio en el uso de la tierra (i): Seguridad alimentaria	Cambio en el uso de la tierra (ii): Cuidado del ambiente
A: (re)distributivo	Sí	Sí
B: (re)distributivo	Sí	No
C: (re)distributivo	No	Sí
D: (re)distributivo	No	No
E: no redistributivo/(re)concentración	Sí	Sí
F: no redistributivo/(re)concentración	Sí	No
G: no redistributivo/(re)concentración	No	Sí
H: no redistributivo/(re)concentración	No	No

Fuente: Borrás y Franco (en prensa, 2012).

los defensores de la justicia ambiental, pero no para quienes buscan la justicia agraria. Al mismo tiempo, el cambio E tal vez no fuera del agrado de los defensores de la justicia agraria, pero podría ser popular entre los sectores más amplios de la sociedad. Las distintas combinaciones, desde B hasta G, ocurren en la vida real en la región y se reflejan, en mayor o menor grado, en los 17 estudios de país de FAO. Resulta relativamente fácil en el contexto de la política pública meditar sobre la ética del desarrollo y buscar escenarios donde todos ganen: el cambio A es, indudablemente, el escenario ganar-ganar. Pero tal vez los cambios más comunes en un país no son el tipo A ni el H, sino los que se encuentran del B al G con sus respectivas combinaciones. Es desde esta perspectiva que podemos comprender mejor la naturaleza de los subsecuentes debates políticos en torno al acaparamiento de tierra global que analizaremos en la siguiente sección.

8. DEBATES SOBRE EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Los Estados y las sociedades se distinguen entre sí por varias diferencias potenciales basadas en la clase, el género, la etnia, la ideología, la frontera

entre lo rural y lo urbano, entre otras. Resulta más fácil ver al Estado como un punto de debate conformado por distintos actores y caracterizado por las diferencias potenciales. Y así, aunque resulta útil analizar la dinámica política interministerial, resulta igualmente útil analizar los distintos grupos sociales dentro de cada ministerio. Si damos un paso atrás y analizamos el Cuadro completo, las alianzas entre clases y sus ideologías en conflicto son, en términos generales, factores de peso al tratar de comprender la naturaleza del Estado. Esto nos ayudará a entender por qué los gobiernos nacionales adoptan una estrategia proactiva y de brazos abiertos hacia las grandes inversiones cuando les conviene hacerlo.

Mientras tanto, la larga tradición de estudios sobre economía política agraria en América Latina y el Caribe nos ha enseñado una cuestión fundamental: las sociedades y las comunidades locales no son entidades homogéneas. Las comunidades locales se distinguen unas de otras, reiteramos, por clase, género y etnia, entre otras características. El punto al que queremos llegar es que suponer o afirmar sin más que los grupos de la sociedad civil tienen una visión consensuada (incluso llega a suponerse que todos se oponen al acaparamiento de tierras), es equivocado e

inapropiado. Además, suponer y afirmar a la ligera que los gobiernos nacionales mantienen una postura y estrategia coherente respecto a las inversiones en tierras es igualmente errónea. Las brechas entre los Estados y al interior de éstos, y entre los Estados y la sociedad civil no siempre se perciben como algo negativo. Además, dichas brechas abren vías para posibles debates y movilizaciones cuando éstas abren ventanas de oportunidad en las estructuras políticas (Brockett, 1991; Tarrow, 1994; Fox, 1993). Este punto de partida fundamental también enmarca nuestra discusión sobre las implicaciones para acciones públicas en la siguiente sección. Lo que sigue a continuación es un recordatorio importante de que debe analizarse la dinámica de las interacciones Estado-sociedad en torno al acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe. Se trata de unas cuantas observaciones basadas en gran medida, aunque no exclusivamente, en los 17 estudios de país de FAO.

En primer lugar, hay similitudes y diferencias en las perspectivas y estrategias de los Estados que conforman la región. Un factor común es que la “extranjerización de la tierra” –cuyo sentido en esta monografía es que se permite a los extranjeros ser propietarios de tierras– es un tema políticamente sensible y difícil. A este respecto, en la región se observan dos grupos. Por un lado, los gobiernos sudamericanos se han movilizado, en distinto grado y con alcances variados, tanto ahora como en el pasado, para aprobar leyes y políticas que prohíban o reglamenten la extranjerización de la propiedad de la tierra. Por el otro, con la excepción de Guatemala, no se observan medidas de este tipo en Centroamérica ni en el Caribe. La renta/arrendamiento de tierras y la creciente firma de contratos con compañías extranjeras son un asunto diferente y, por lo general, son bien aceptados por todos los gobiernos centrales de la región. Algunos países, como el Brasil, la Argentina, el Paraguay y Bolivia, logran mejores resultados con sus campañas para atraer la inversión en tierras que otros, como Nicaragua, a pesar de sus políticas liberales sobre tierras.

En segundo lugar, los grupos sociales dentro de una comunidad manifiestan distintas reacciones y posturas, y también hay diferencias en las reacciones y posturas entre una comunidad local y otra. El material impreso alrededor del mundo sobre el acaparamiento de tierras incluye en abundancia términos como “comunidades locales” o “personas de la localidad”. Al hacerlo, (inadvertidamente) implican la noción de comunidades indiferenciadas, lo cual resulta problemático. La generalidad que se observa en el mundo entero es que las comunidades locales incluyen jornaleros sin tierras, campesinos pobres, agricultores ricos, élites locales como los hacenderos en América Latina o los jefes tribales en África, los intermediarios agrarios y los funcionarios gubernamentales corruptos. Estas comunidades también se diferencian por género, etnia y generación, diferencias que también se presentan entre una comunidad y otra. Cuando una inversión en tierras se efectúa en estas comunidades locales, repercute de manera distinta en dicha gama de clases sociales y grupos de las comunidades locales y de una comunidad local a otra. A su vez, estos grupos reaccionan de manera diferente a la inversión: algunos están a favor y otros en contra. La plantación de caña de azúcar de Procana en Mozambique es un ejemplo al caso, pues el proyecto repercutió de distintas maneras en mayores, sembradores de droga, las mujeres, los ancianos y los miembros más jóvenes de la comunidad, y en las comunidades reubicadas desde el parque internacional cercano de Limpopo (Borras, Fig y Monsalve, 2011). En los países analizados en el estudio de FAO no se abordó a fondo qué tan ciertas son las repercusiones señaladas en el contexto actual del acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe. Nuestra opinión es que la situación es similar, pero es urgente y necesario investigar a profundidad este punto de vista.

En tercer lugar, hay distintas posiciones entre los grupos de la sociedad civil organizada, en parte debido a las diferencias potenciales y reales en su punto de vista respecto a la justicia laboral, agraria y ambiental. En general y muy a la ligera, se da por sentado que los grupos de la sociedad civil organizada se oponen a la inversión en tierras, y que la

oposición de cada uno se manifiesta de la misma manera y por las mismas razones. Sin embargo, los grupos de la sociedad civil son variados y se distinguen por sus características: origen de clase y base de las masas, ideología, afiliación política y configuración institucional, incluyendo el origen de sus recursos (Borras, 2010; Borras, Edelman y Kay, 2008). Éste es un buen punto de partida para comprender mejor las diversas reacciones, posturas y acciones colectivas de los distintos grupos de la sociedad civil.

Un sindicato puede ver una inversión en tierras como una excelente fuente de empleos y, probablemente, abogaría por un marco reglamentario que incluyera disposiciones en materia laboral. En contraste, una asociación de pequeños agricultores puede verla como un proceso de acaparamiento de tierras que causaría su desposesión, por lo que probablemente se opondría a ella. Por último, un grupo a favor de la justicia ambiental puede verla como un desastre ecológico y organizar marchas en señal de protesta. Por ejemplo, en Indonesia, donde la situación es crítica en términos de la inversión masiva en tierras y la tala de bosques, hay grupos transnacionales de la sociedad civil muy sonados: World Wildlife Fund (WWF), Greenpeace, Friends of the Earth y Vía Campesina. Sin embargo, estas cuatro redes internacionales ven el problema del auge de la palma aceitera y la tala de bosques de manera diferente, enmarcan sus demandas dentro de conceptos disímiles e interactúan con las instituciones (inter)gubernamentales de maneras distintas. Por lo tanto, su impacto en la formulación de políticas respecto a la palma aceitera y los bosques es, forzosamente, desigual (véase Peluso *et al.*, 2008; Pye, 2010). Asimismo, un contrato con REDD+ pudiera recibir luz verde de un grupo ambiental, pero encontrar la oposición de una asociación de campesinos en parte porque limita, si no es que prohíbe del todo, algunas actividades de subsistencia de los campesinos (Osborne, 2011).

Por lo tanto, aunque el acaparamiento de tierras –sobre todo el escenario H, el que más protestas

genera (véase el Cuadro 16)– pudiera unir a los grupos proagrarios y proambientales, los escenarios variados de B a G pudieran dividirlos. Éste es un útil punto de análisis que puede ayudarnos a estudiar y comprender las posturas de la sociedad civil respecto a la inversión en tierras. Los 17 estudios de FAO no ahondaron de manera sistemática en esta área de investigación en particular. Sin embargo, otros estudios sugieren que tales brechas existen, como es el caso de la fractura entre el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) en el Brasil, ocurrida hace unos cuantos años por la cuestión de los biocombustibles, y las distintas opiniones posteriores manifestadas por los grupos de orientación rural de la sociedad civil (la asociación de pequeños agricultores, los sindicatos, entre otros) respecto al mismo tema, como señalaron Fernandes *et al.* (2010). En general, esta es otra cuestión que debe ser investigada con urgencia.

En cuarto lugar, los grupos de la sociedad civil organizada y las secciones dentro de las comunidades locales ostentan posturas diferentes. Los grupos de la sociedad civil albergan intereses ideológicos e institucionales que no siempre armonizan o encajan con los intereses de las distintas secciones de las comunidades locales afectadas por una inversión sustancial en tierras. Por lo tanto, es común que los grupos de la sociedad civil organizada adopten posturas respecto a las inversiones en tierras que son contrarias a la posición que adoptan las secciones de las comunidades locales. Por ejemplo, los grupos agrarios y ambientales organizados en las Filipinas protestan activamente contra la mayor plantación de caña de azúcar para producir biocombustible en la provincia de Isabela, mientras que la gran mayoría de las secciones afectadas en las comunidades locales (muchas de ellas beneficiarias de la reforma agraria) no están en contra de dicha inversión, aunque sí les gustaría mejorar los términos de los acuerdos (Franco, Carranza y Fernandes, 2011). De nuevo, los 17 estudios de país realizados por FAO en América Latina y el Caribe ni siquiera incluyen dicho ángulo de investigación en su marco

conceptual. Sin embargo, hay circunstancias que apuntan a la existencia de tales brechas. En São Paulo, Brasil, por ejemplo, los movimientos agrarios organizados e incluso la dependencia gubernamental a cargo de la reforma agraria (INCRA), se han movilizizado para tratar de impedir que los beneficiarios de la reforma agraria arrienden sus tierras a las prolíficas plantaciones de caña de azúcar por razones de índole ideológica, política, socioeconómica y organizacional. Sin embargo, es del conocimiento público que el arrendamiento de tierras por parte de los beneficiarios de la reforma agraria sigue ocurriendo con frecuencia cada vez mayor, y que muchos de los beneficiarios pertenecen o pertenecieron en algún momento a los grupos de la sociedad civil organizada¹¹. Esta es otra área gris que requiere mayor investigación en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones.

En quinto lugar, se presume que la oposición transnacional organizada que está en contra del acaparamiento de tierras global es relativamente débil. La cuestión de la apertura comercial mediante la Organización Mundial de Comercio (OMC) generó protestas multitudinarias en todo el mundo durante los años noventa y poco después. Organizaciones de campesinos y agricultores en el Norte y en el Sur se unieron y participaron en acciones colectivas militantes, generalizadas e incesantes que vincularon las iniciativas locales, nacionales e internacionales (Edelman, 2009). Las instituciones poderosas hicieron una pausa y las escucharon. Su efecto fue tremendo (Borras, Edelman y Kay, 2008). Si el acaparamiento de tierras global en verdad ocurre en la escala que se reporta en los medios y los círculos de la sociedad civil –es decir, que puede ocurrir y de hecho ocurre que se expulsa a los campesinos de sus tierras y que la seguridad alimentaria del mundo pudiera verse socavada–, entonces el fenómeno

es incluso más grave que la amenaza de la OMC. Pero hasta ahora no hemos presenciado conflagraciones de este tipo ni tampoco una insinuación de protestas convergentes de esos mismos grupos de la sociedad civil con la escala e intensidad observadas en la campaña contra la OMC, ni campañas siquiera remotamente parecidas en escala e intensidad a las que organizaron esos mismos grupos en contra de los cultivos genéticamente modificados (Scoones, 2008). Se dan movilizaciones aisladas, como las realizadas en el escenario del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la ONU. Sin embargo, como ya se sabe, la acción colectiva de los grupos de la sociedad civil resulta más eficaz cuando y donde éstos combinan las negociaciones diplomáticas con las acciones de militantes del campo y la ciudad. Vía Campesina es un grupo bien conocido por este modo de actuación (Deere y Royce, 2009; Borras, 2008).

La estrategia política compleja y las acciones colectivas no son particularmente extensas ni coherentes en el actual frente global de lucha contra el acaparamiento de tierras, el cual se ha caracterizado por negociaciones en torno al CSA de la ONU, a nivel global o regional (inclusive América Latina y el Caribe), y por los manifiestos e informes usuales de donantes no gubernamentales con recursos abundantes. Una razón de esto es que los lugares donde ocurre el acaparamiento de tierras casi nunca son los lugares donde se encuentran las masas base organizadas de los movimientos agrarios (trans)nacionales. Falta ver si esta circunstancia cambiará o no. La Vía Campesina, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y sus aliados están organizando la primera conferencia internacional e iniciativa para formular estrategias encabezadas por el movimiento campesino, la cual se celebrará en Malí del 16 al 21 de noviembre de 2011. Resta ver si este evento genera cambios sustanciales en las acciones colectivas con miras a formas militantes más persistentes. Pero al menos cuenta con un ingrediente clave de las acciones colectivas eficaces: la presencia de mecanismos adecuados de investigación y de recopilación de información que pueden

11 Basado en parte en el trabajo de campo de Borras en São Paulo, en 2008. Véase también Monsalve *et al.* (2008).

respaldar las campañas y la promoción de políticas. Tal presencia se da en la forma de varias ONG radicales y centros de investigación orientados a la cuestión del acaparamiento de tierras, como GRAIN, Foodfirst Information and Action Network (FIAN), Focus on the Global South, y otras, que a su vez están trabajando en estrecha colaboración con los movimientos agrarios (trans)nacionales radicales. De nuevo, ésta es otra área que requiere de más atención e investigación tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones.

9. IMPLICACIONES POLÍTICAS Y RETOS PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

El interés renovado en la tierra por parte del Estado y de las compañías ha desencadenado la actual fiebre de tierras global y ésta, a su vez, ha sacado a la luz viejos y nuevos problemas de gobernanza (trans)nacional que demandan medidas por parte del Estado y de otros actores. En vez de una lista de propuestas para acciones públicas, esta sección plantea otras cuestiones analíticas y dilemas que deben ser considerados en la formulación de planes de acción pública nacionales y transnacionales. Las englobamos en cuatro grupos: el Estado, las instituciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, y la comunidad de investigadores y académicos. También sugerimos a quienes se interesen en las distintas acciones públicas posibles que presten particular atención al conjunto de recomendaciones que se plantean en el informe sobre el acaparamiento de tierras del Panel de Expertos de Alto Nivel (PEAN) del CSA de la ONU (Toulmin *et al.*, 2011). Este último conjunto de recomendaciones es más global y extenso, pero muchas de ellas son relevantes para el contexto de América Latina y el Caribe

El Estado

Los gobiernos nacionales son participantes clave en el acaparamiento de tierras global, como ya hemos comentado. Por ende, desempeñarán un papel contradictorio en muchas acciones públicas:

serán actores que presionen a favor de la inversión en tierras y, al mismo tiempo, serán mediadores entre quienes promueven la inversión sustancial en tierras y quienes se oponen a ello, entre quienes acumulan tierras y quienes resultan desposeídos. No hay nada nuevo en este papel, puesto que los Estados siempre se encuentran en el dilema de mantener un grado mínimo de legitimidad gubernamental y de facilitar la acumulación de capital (Fox, 1993, capítulo 2). Esta encrucijada es probablemente el resultado de brechas al interior del Estado, entre quienes tienden a dar prioridad a la legitimidad política y quienes dan prioridad a la acumulación de capital, y tales brechas se presentan entre ministerios y niveles de gobierno y al interior de ellos. Si bien esto facilita el ascenso de actores Estatales que pudieran no dejarse presionar por los grupos de la sociedad civil, también pudiera abrir espacios para más interacciones entre secciones de actores Estatales y grupos de la sociedad civil (*ibid*). Cualquier intento de analizar las acciones públicas que conciernen al Estado contará con un mejor fundamento si se parte de este supuesto, es decir, que el Estado es un punto de debate y que la formulación de políticas es *per se* conflictiva.

Hay algunas cuestiones que deben comentarse. En primer lugar, el proceso de reglamentar/prohibir la extranjerización de la tierra que está iniciando la mayoría de los gobiernos de Sudamérica es bastante comprensible, y resulta importante centrar el análisis del acaparamiento de tierras en torno a esta cuestión. Sin embargo, tal medida gubernamental no confronta la cuestión de la inversión en tierras ni el acaparamiento de las tierras, por lo que la mera regulación del acaparamiento de tierras no puede sustituir a una política Estatal más amplia sobre la inversión en tierras. La acción pública relacionada con la política sobre tierras resultará más acertada si se formula tomando en cuenta la tipología del cambio en las relaciones en torno a la propiedad de la tierra que ya señalamos. En este contexto, los Estados deberían hacer todo lo posible por no desviarse hacia políticas sobre tierras que generen cambios tipo C y D. Asimismo,

deberían establecer mecanismos y políticas tendientes a los tipos A y B (re-distribución) siempre que resulte conveniente y sea posible, sobre todo si existe un alto grado de desigualdad en la tenencia de la tierra. Tal es el caso de muchos países receptores de inversiones sustanciales en tierras, como Bolivia (Kay y Urioste, 2007) y Colombia, así como países que son receptores y origen de inversiones en tierras, como el Brasil (Wolford, 2010) y Chile.

En segundo lugar, en lo referente a la equidad, no es justo hablar sobre la productividad de la agricultura a pequeña y gran escala sin analizar primero la historia de abandono de la agricultura a pequeña escala por no haber recibido inversiones productivas. Sigue siendo una obligación central del Estado invertir sustancialmente en el sector agrícola minifundista. Lo ideal es que esto se haga siguiendo alternativas agroecológicas, en parte porque el sector corporativo puede cuidarse solo y no debería requerir más fondos públicos. Cualquier inversión pública debería encaminarse a concretar el escenario A (véase el Cuadro 16): una política sobre tierras (re)distributiva combinada con el aseguramiento alimentario y modelos de producción respetuosos del ambiente. En tercer lugar, hay dos cuestiones fundamentales en la inversión en tierras que los Estados deberían considerar: asegurarse de que la gente no sea expulsada de su tierra pero, al mismo tiempo, asegurarse de que sea incorporada de maneras no adversas a los nuevos emprendimientos orientados hacia la tierra. En pocas palabras, los Estados están moralmente obligados a evitar tanto como puedan caer en el escenario H (véase el Cuadro 16).

Las instituciones internacionales

Por instituciones internacionales nos referimos al más amplio sentido del término, es decir, las organizaciones de Naciones Unidas –FAO, UNCTAD, ACNUR y PNUMA–, las instituciones financieras internacionales –el Banco Mundial, BID y FIDA–, las organizaciones no gubernamentales dominantes (incluyendo las entidades bilaterales y

multilaterales) y las organizaciones filantrópicas que participan de una u otra manera en las cuestiones relacionadas con el acaparamiento de tierras. Históricamente, las organizaciones internacionales –en conjunto y a título individual– han desempeñado un papel crítico en las políticas de desarrollo agrario y rural en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones. A todos estos actores les preocupan los posibles efectos negativos del acaparamiento de tierras y, por lo tanto, se esfuerzan por encontrar maneras de enfrentar este fenómeno. Sin embargo, este círculo comprende una comunidad altamente diferenciada tanto por su ideología, como por su política y otros factores.

Hay algunas cuestiones que deben comentarse. En primer lugar, destacan tres corrientes políticas principales, todas ellas relacionadas con el acaparamiento de tierras: los Principios de la Inversión Agrícola Responsable ya mencionados, los Lineamientos Voluntarios de la FAO y los Principios Mínimos sobre Derechos Humanos propuestos por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter (de Schutter, 2011). En el contexto de América Latina y el Caribe, el firme apoyo de las instituciones internacionales a los Lineamientos Voluntarios y a los Principios Mínimos sobre Derechos Humanos sería un avance en la dirección correcta. Esto será, entre otras cosas, bien recibido por los grupos de la sociedad civil, sobre todo los movimientos agrarios (trans)nacionales como CLOC y Vía Campesina. En segundo lugar, el informe del Panel de Expertos de Alto Nivel (PEAN) del CSA de la ONU respecto al acaparamiento de tierras, ha propuesto organizar un observatorio de la ONU en el seno de la FAO y vinculado a los Lineamientos Voluntarios para que sea obligatorio que los gobiernos nacionales informen cada año cuánto se invierte en las tierras y cuál es el impacto de la inversión en las comunidades, la seguridad alimentaria y el medio ambiente del país. Resultaría útil que esta posibilidad se analizara y apoyara en América Latina y el Caribe.

En tercer lugar, debería crearse un “centro para recepción de quejas” dentro de la ONU (posiblemente relacionado con los Lineamientos Voluntarios) para brindar un lugar de encuentro a las comunidades locales que están desesperadas por exigir una rendición de cuentas. Esto es particularmente relevante en los casos en los que inversionistas relacionados con compañías (trans)nacionales expulsaron a personas de sus tierras, en países donde las políticas nacionales no favorecen sus demandas de rendición de cuentas e indemnización. Este foro también cobra particular relevancia ante el ascenso de participantes no tradicionales en las adquisiciones globales de tierras a gran escala, a saber, distintos BRICS y PIM: los países del Golfo Pérsico, el Brasil, China, Chile, Corea del Sur, la Argentina, India, Sudáfrica y otros. La necesidad de una gobernanza global se ha vuelto más compleja con el surgimiento de los BRICS y los PIM, países que se han sumado a los centros de poder tradicionales a ambos lados del Atlántico Norte. Por último, es importante que las instituciones internacionales apoyen las iniciativas de acciones directas por parte de quienes resultan más afectados por los acaparamientos de tierras y que proporcionen escenarios institucionales de participación a estas personas y a sus organizaciones de movimiento social: “Nada sobre nosotros sin nosotros”, como decía un eslogan popular en los mitines.

Las organizaciones de la sociedad civil

El reto para la sociedad civil organizada que incluye al movimiento campesino, es enorme. Resulta relevante plantear algunos puntos de discusión. En primer lugar, conforme a la tipología de la política sobre tierras, hay dos grandes frentes de lucha donde los grupos de la sociedad civil organizada deben participar simultáneamente: la lucha contra la desposesión y la lucha por la (re)posesión. El acaparamiento de tierras que expulsa a los campesinos de sus tierras requiere de luchas coherentes contra la desposesión, es decir, una lucha defensiva. Al mismo tiempo es necesario destacar la lucha por la (re)posesión, sobre todo en aquellos

lugares donde la distribución de la tenencia de la tierra es extremadamente desigual, como ocurre hoy en día en muchos países de América Latina y el Caribe. Ésta es una lucha más proactiva. Falta hacer una evaluación de las capacidades de los grupos organizados para llevar a cabo esta doble tarea, pero sin duda necesitarán apoyo logístico y político dentro y fuera del Estado que deberá darse de formas diversas, incluyendo foros institucionales favorables para el debate político.

En segundo lugar, si bien la tierra es punto focal de la lucha campesina contemporánea, es importante evitar un marco de contienda demasiado centrado en la tierra. Las reformas laborales son igualmente importantes, sobre todo en vista de la tendencia hacia una incorporación adversa. Como lo demuestra el caso del Brasil, no siempre es automático ni obvio si y cómo se complementarán la lucha orientada hacia la tierra y la lucha orientada hacia el trabajo. En tercer lugar, toda lucha eficaz contra la desposesión y la destitución en el contexto actual del acaparamiento de tierras global necesariamente requerirá de alianzas entre clases. Las alianzas tácticas y estratégicas entre los movimientos en favor de la justicia agraria, laboral y ambiental resultarán fundamentales. La construcción de alternativas tales como la “soberanía sobre el alimento” requerirá también de coaliciones entre clases para ser más eficaces. Y si bien lo anterior producirá sinergias, por su misma esencia éstas generarán tensiones (véase Borras, Edelman y Kay, 2008).

La comunidad de investigadores y académicos

El reto para la comunidad de investigadores y académicos también es grande y difícil. La necesidad de formulación y promoción de políticas informadas por el Estado o por otros actores no gubernamentales a nivel local, nacional e internacional es urgente y necesaria. Hay algunas cuestiones que deben comentarse. En primer lugar está la necesidad de ampliar las filas de académicos y profesionales que participan en una “investigación

comprometida”, es decir, una investigación que no es meramente académica sino que acoge intereses prácticos y evidencia cuán urgente es ponerse del lado de los pobres. Un buen ejemplo de este tipo de investigación es Land Deal Politics Initiative (LDPI – www.iss.nl/ldpi), una red global amplia de universidades y decenas de académicos que participan en investigaciones científicas serias sobre el acaparamiento de tierras global. Sin embargo, su alcance relativamente limitado debería extenderse para abarcar varias regiones, como América Latina y el Caribe. Cualquier red similar dentro de la región y en otros lugares debería fomentarse y apoyarse. En segundo lugar está la necesidad urgente de realizar investigación respecto a determinados “puntos ciegos”, algunos identificados previamente, que están relacionados con la reacción de las comunidades locales, el impacto diferenciado sobre las comunidades locales, y las distintas resistencias y posturas diversas de los grupos de la sociedad civil organizada. El documento síntesis de FAO (Gómez, 2011) también ofrece una descripción general y amplia de las principales preguntas cuyas respuestas resultarían importantes para entender cabalmente el acaparamiento de tierras en la región, pero esto requiere de más investigación científica. Hay otras preguntas estratégicas sobre economía política, ecología política y sociología política que requieren de una investigación científica más profunda. En tercer lugar, en lo que al acaparamiento de tierras se refiere, está la necesidad de tender puentes permanentes entre la comunidad académica, los profesionales de la formulación de políticas, los funcionarios públicos y los activistas políticos, con el fin de que la formulación y promoción de políticas por parte del Estado y de los actores no Estatales sea una labor informada ahora y en el futuro cercano.

10. CONCLUSIÓN: HACIA UNA AGENDA DE “SOBERANÍA SOBRE LA TIERRA”

Como último punto de reflexión, retomamos algunos de los temas más socorridos para dar respuesta al acaparamiento de tierras global: la reforma agraria, la no privatización de las tierras comunales

restantes, entre otros. El problema con estos señalamientos es que se topan con muchos dilemas y contradicciones. ¿Qué hay con la reforma agraria? En muchos lugares del mundo (incluyendo América Latina y el Caribe) donde están ocurriendo acaparamientos de tierra, encontramos asentamientos producto de movimientos de la reforma agraria, la cual no constituye protección alguna contra el acaparamiento de tierras y la desposesión. Con respecto a elegir entre tenencia pública o privada, gubernamental o comunitaria, el problema es que el acaparamiento de tierras ocurre en los distintos regímenes de derechos de propiedad. Entonces, ¿cómo encontrar sentido a estas contradicciones y ser capaces de avanzar? A continuación sometemos a discusión el concepto de “soberanía sobre la tierra”, tomado de Borras y Franco (2010b)¹². Esto no significa que estamos promoviendo la “soberanía sobre la tierra”; más bien, deseamos plantear algunos puntos de análisis que podrían ayudarnos a meditar respecto a posibles políticas y acciones políticas para el presente y el futuro cercano.

En nuestra opinión, resulta útil contar como punto de partida con un marco amplio que incluya las complejas y desordenadas relaciones sociales basadas en la tierra que existen actualmente (conforme al planteamiento de James Scott), haciendo hincapié en que los pobres rurales realmente tengan acceso a la tierra, la controlen y la utilicen (Borras y Franco, 2010b y 2010c). La “soberanía sobre la tierra” aspira a dialogar con la propuesta popular de una alternativa radical hoy: la “soberanía sobre el alimento” (el derecho de los pueblos a producir y consumir alimentos saludables y seguros en su territorio o cerca de éste; véase Martínez Torres y Rosset, 2011). Como marco conceptual alternativo y plataforma política, definimos soberanía sobre la tierra como el derecho de la clase trabajadora y de los pueblos indígenas a tener acceso real a la tierra, a controlarla y a

12 El resto de la discusión respecto a la soberanía sobre la tierra se basó en Borras y Franco (2010b).

utilizarla, y a vivir de ella por ser su recurso y su territorio (Borras y Franco, 2010b). Dicho llanamente, la soberanía sobre la tierra es el derecho de los pobres del campo a la tierra, más o menos en armonía con lo que Vía Campesina defendió en su campaña a favor de una Carta Campesina de las Naciones Unidas (véase Edelman y Carwil, 2011). El uso del término “soberanía” aquí parece torpe, pero no encontramos otro mejor.

El punto de partida de la soberanía sobre la tierra plantea una respuesta a la visión prevalente que se basa en el deseo de lograr la (re)asignación económica y el uso más eficiente de la tierra (como un recurso productivo escaso) en función esencialmente de las fuerzas del libre mercado. Pero las fuerzas del libre mercado responden, por su propia naturaleza, a la rentabilidad, con lo cual resulta prácticamente imposible lograr que rindan cuentas (de ahí la dificultad de los “códigos de conducta”, por ejemplo; para una crítica, véase Schutter, 2011; y Borras y Franco, 2010a). Por lo tanto, traemos de vuelta al Estado, y así la idea de soberanía de inmediato implica el papel del Estado-nación. Sin embargo, en nuestra definición de soberanía de la tierra, no nos quedamos solo con el Estado-nacional, pues incluimos al “pueblo” en la definición y subrayamos la noción de una “soberanía popular”, es decir, una soberanía de las clases trabajadoras y de los pobres del campo. Aquí, la palabra “soberanía” implica el “pueblo” y el “Estado”, los dos elementos clave del concepto común de “soberano” y “soberanía”. En este sentido, la soberanía sobre la tierra subraya un “conjunto de facultades”, tal como lo conciben Jesse Ribot y Nancy Peluso (2003). Incorpora “derechos” formales (como en la noción de “conjunto de derechos de propiedad sobre la tierra”) pero incluye éstos en la cuestión de las relaciones de poder, como plantea Fox en su análisis (2007, p. 335). La naturaleza de los problemas por el acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, que necesariamente tiene que ver con la “soberanía del Estado” y el “control real del pueblo” sobre la tierra y el territorio, tiene una relación natural con el marco conceptual de la “soberanía sobre la tierra”.

Para que resulte útil, la noción de soberanía sobre la tierra debe interpretarse de manera amplia y flexible, dependiendo de circunstancias concretas específicas. Su alcance puede ser nacional o local. La tierra puede utilizarse para producir alimento para consumo o para venta, o para otros propósitos productivos. En cuanto a los sistemas de derechos de propiedad, éstos pueden ser comunales, comunitarios, estatales, privados, individuales o colectivos. Por lo tanto, va más allá de los binomios comunes: público-privado, Estatal-comunitario, y así sucesivamente. A diferencia del alcance limitado de las diversas variantes de la reforma agraria, la soberanía sobre la tierra aborda al mismo tiempo todas las dinámicas sociales de índole general y particular en torno a la tierra: redistribución, distribución, no distribución y (re)concentración. Por lo tanto, la soberanía sobre la tierra incluye a la reforma agraria, y su concepto necesariamente aborda dos frentes amplios de lucha por la tierra en la actualidad: la lucha contra la desposesión de la tierra y el desplazamiento, y la lucha por la (re)posesión de la tierra.

La noción de soberanía sobre la tierra dota de contenido político e histórico al concepto popular ahistórico y despolitizado de gobernanza de la tierra, al incorporar las relaciones sociales como unidad de análisis clave y objeto de las políticas y de la promoción política, en sustitución de “cosas” como los documentos y los títulos. La soberanía sobre la tierra, por lo tanto, se utiliza con la esperanza de que también pueda contribuir a la construcción de un contradiscurso en reacción a la perspectiva neoliberal agresiva de la “gobernanza de la tierra”, que es un concepto centrado en el Estado y un proyecto político cuyo dudoso y defectuoso punto de partida y guía de acciones son las categorías y cuadrículas estándar del Estado para la tenencia de la tierra que intentan simplificar (es decir, desestimar, rechazar y distorsionar) las relaciones sociales muy reales basadas en la tierra. La gobernanza de la tierra es una visión e iniciativa que viene “de arriba”. La soberanía sobre la tierra vuelve a colocar al “pueblo” de vuelta en el escenario. Su punto de partida son las relaciones

sociales muy reales basadas en la tierra, provenientes “de abajo” y, por lo tanto, su orientación es inherentemente política e histórica, y aborda las relaciones de poder que emanan de las relaciones sociales de la propiedad y la producción basadas en la tierra. De cierto modo, la soberanía sobre la tierra es la noción de un (contra) acotamiento del pueblo en medio de múltiples tentativas de acotamientos patrocinados por las compañías y por los Estados en todo el mundo. Por último, la noción de soberanía sobre la tierra es, por su propia naturaleza, un proyecto político que involucra a diferentes estratos de las clases trabajadoras y de los grupos rurales y urbanos, dentro de las fronteras nacionales y más allá. Como tal, internaliza las tensiones previamente existentes entre estos grupos disímiles. Sin embargo, un proyecto político realizable, como lo es la soberanía de la tierra, confronta, y no elude, las tensiones políticas mientras explora las sinergias potenciales entre los diversos grupos dentro de una coalición de clases. Aunque, el concepto de soberanía sobre la tierra es imperfecto, pudiera merecer la pena explorarlo como guía analítica útil.

BIBLIOGRAFÍA

- Akram-Lodhi, Haroon y Cristóbal Kay, eds. 2009. *Peasants and Globalization*. Londres: Routledge.
- Akram-Lodhi, A. H., S. M. Borras Jr. y C. Kay, eds., 2007. *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Altieri, M. y V. M. Toledo, 2010. ‘Agroecology: the New Agrarian Revolution in Latin América’. *Journal of Peasant Studies*, 38(3): 587-612.
- Ariza-Montobbio, P., S. Lele, G. Kallis y J. Martinez-Alier, 2010. ‘The Political Ecology of Jatropha Plantations for Biodiesel in Tamil Nadu, India’. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 875-897.
- Araghi, F., 2009. ‘The Invisible Hand and the Visible Foot: Peasants, Dispossession and Globalization’, en A.H. Akram-Lodhi y C. Kay, eds., *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 111-147.
- Ballve, T., 2011. *Territory by Dispossession: Decentralization, Statehood, and The Narco Land-Grab in Colombia*. <http://www.iss.nl/ldpi> [página visitada el 25 de mayo de 2011].
- Bebbington, A. et al., 2009. ‘Contienda y Ambigüedad: Minería y Posibilidades de Desarrollo’. *Debate Agrario*, Nº 44, pp. 31-62.
- Bernstein, H., 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood; MA Kumarian.
- Borras, S. Jr., 2010. ‘The Politics of Transnational Agrarian Movements’. *Development and Change*, 41(5): 771-803.
- Borras, S. Jr. y J. C. Franco, en prensa, 2012. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 11(1), enero de 2012.
- Borras, Saturnino, Ruth Hall, Ian Scoones, Ben White y Wendy Wolford, editores invitados, 2011. Escrito en proceso de revisión, *Development and Change*, para una edición especial sobre “Governing the Global Land Grabbing: The Role of the State in the Rush for Land”.
- Borras, S. Jr., D. Fig y S. Monsalve, 2011. ‘The Politics of Biofuels and Land-Water Grabbing: The Procana Case in Mozambique’. *Review of African Political Economy*, vol. 38, núm. 128, pp. 215-234.
- Borras, S. Jr y J. C. Franco, 2011. *Political Dynamics of Land grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe’s Role*. Documento de debate, enero de 2011. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Borras, S. Jr., P. McMichael y I. Scoones, 2010. ‘The Politics of Biofuels, Land and Agrarian Change: an Editorial Introduction’. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 575-592.
- Borras, S. Jr. y J. C. Franco, 2010a. ‘From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a “Code of Conduct” for Land-Grabbing’. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 13, núm. 2, pp. 507-23.
- Borras, S. Jr. y J. C. Franco, 2010b. Towards a broader view of the politics of global land

- grabbing: rethinking land issues, reframing resistance. La Haya: International Institute of Social Studies (ISS), Documento de trabajo de ICAS, serie Nº 1.
- Borras, S. Jr. y J. C. Franco, 2010c. 'Contemporary Discourses and Political Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1): 1-32.
 - Borras, S. Jr., M. Edelman y C. Kay, eds., 2008. *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Oxford: Wiley-Blackwell.
 - Brockett, Charles 1991. 'The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central América', *Comparative Politics*, 23(3): 253-274.
 - Brumer, A. y D. Piñeiro, eds., 2005. *Agricultura Latino-Americana: Novos Arranjos e Velhas Questões*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
 - Bryceson, D., C. Kay y J. Mooij, eds., 2000. *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin América*. Londres: ITDG Publishing.
 - Flora, B. y M. Bendini, 2003. 'Globalización en Cadenas de Valor Agroalimentarias. Relaciones entre el Mercado, el Estado y la Sociedad Civil', en M. Bendini, S. Cavalcanti, M. Murmis y P. Tsakoumagkos, eds., *El Campo en la Sociología Actual: Una Perspectiva LatinoAmericana*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, pp. 341-365.
 - Cardenas, Roosbelinda, en prensa, 2012. Green multiculturalism: articulations of ethnic and environmental politics in Colombia's black communities. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), número especial sobre el "acaparamiento ecologista", marzo de 2012.
 - Corbera, Esteve y Heike Schroeder, 2011. Governing and implementing REDD+. *Environmental Science and Policy*, 14(2): 89-99
 - Corson, C., 2011. 'Territorialization, Enclosure and Neoliberalism: Non-State Influence in Struggles over Madagascar's Forests'. *Journal of Peasant Studies*, 38(4).
 - Cotula, Lorenzo, en prensa, 2012. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *Journal of Peasant Studies*, 39(3), mayo de 2012.
 - Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard y J. Keeley, 2009. Land grabbing or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa. Londres: IIED.
 - Deininger, K., 2011. 'Forum on Global Land grabbing: Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment'. *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 217-247.
 - De Bremond, Arianne, 2007. The politics of peace and resettlement through El Salvador's land transfer programme: caught between the state and the market. *Third World Quarterly*, 28(8): 1537-1556.
 - Deere, Carmen Diana y Frederick Royce, eds., 2009. *Rural social movements in Latin America: organizing for sustainable livelihoods*. Gainesville: University of Florida Press.
 - De Grammont, Hubert y L. Martínez Valle, eds., 2009. *La Pluriactividad en el Campo Latinoamericano*. Quito: FLACSO.
 - De Schutter, O., 2011. 'Forum on Global Land grabbing: How not to Think Land grabbing: Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland'. *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 249-279.
 - Du Toit, A., 2004. Forgotten by the Highway: Globalisation, Adverse Incorporation and Chronic Poverty in a Commercial Farming District of South Africa. Ciudad del Cabo: PLAAS Chronic Poverty and Development Policy Series Nº 4.
 - Dwyer, Michael, 2011. Building the politics machine: tolls for resolving the global land rush. Escrito en proceso de revisión, *Development and Change*, para Borras, S. et al. editores invitados, edición especial sobre "Governing the Global Land grabbing: The Role of the State in the Rush for Land".
 - Echenique, J. y L. Romero 2009. *Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el Período 1997-2007*. Santiago: Corporación Agraria para el Desarrollo.
 - Edelman, Marc y Carwil James, 2011. Peasants' rights and the UN system: quixotic struggle?

- Or emancipatory idea whose time has come? *Journal of Peasant Studies*, 38(1): 80-108.
- Edelman, Marc, 2009. Peasant-farmer movements, Third World peoples, and the Seattle protests against the World Trade Organization. *Dialectical Anthropology*, 33(2): 109-128.
 - Edelman, Marc, 2008. Transnational Organizing in Agrarian Central America: Histories, Challenges, Prospects. *Journal of Agrarian Change*, 8(2 y 3): 229-257.
 - Edelman, Marc, 1999. Peasants against globalization: rural social movements in Costa Rica. Stanford: Stanford University Press.
 - Eguren, F., ed., 2006. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en la Región Andina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
 - Fairhead, J., M. Leach y I. Scoones, editores invitados (en prensa, 2012). 'Green Grabs: A New Form of Appropriating Nature?'. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), edición especial, marzo de 2012.
 - FAO, 2008. Hunger on the Rise Due to Soaring Food Prices.
 - <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2008/1000866/index.html> [página visitada el 17 de noviembre de 2008]
 - FAO/EBRD. 2008. Fighting food inflation through sustainable investment. Disponible en www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000808/en/FAOEBRD.pdf [página visitada el 13 de marzo de 2010], Moscú: IKAR.
 - Fernandes, B. M., Clifford A. W. y E. C. Gonçalves, 2010. 'Agrofuel Policies in Brazil: Paradigmatic and Territorial Disputes'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 793-819.
 - Fox, Jonathan, 2007. *Accountability Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
 - Fox, Jonthan, 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
 - Franco, Jennifer, Danilo Carranza y Joanne Fernandes, 2011. New biofuel project in Isabela (Philippines): boon or bane for local people? Amsterdam: Transnational Institute.
 - Franco, J., L. Levidow, D. Fig, L. Goldfarb, M. Hönicke y M. L. Mendonça, 2010. 'Assumptions in the European Union Biofuels Policy: Frictions with Experiences in Germany, Brazil and Mozambique'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 661-698.
 - Friedmann, H. y P. McMichael, 1989. 'Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present'. *Sociologia Ruralis*, 29(2): 93-117.
 - Gauster, Susana y Ryan Isakson, 2007. 'Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: an Evaluation of Market-Assisted Land Reform in Guatemala'. *Third World Quarterly*, 28(8): 1519-1536.
 - Giarracca, N. y B. Levy, eds., 2004. *Ruralidades Latinoamericanas: Identidades y Luchas Sociales*. Buenos Aires: CLACSO Libros.
 - Gómez, S. 2002. *La "Nueva Ruralidad": ¿Qué tan Nueva?*. Santiago: LOM Ediciones.
 - Gillon, S., 2010. 'Fields of Dreams: Negotiating an Ethanol Agenda in the Midwest United States'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 723-748.
 - GRAIN, 2008. *Seized: The 2008 Land grabbing for Food and Financial Security*. Barcelona: GRAIN.
 - Grajales, J., 2011. 'The Rifle and the Title: Paramilitary Violence and Land Control in Colombia'. *Journal of Peasant Studies*, 38(4).
 - Graziano da Silva, J., S. Gómez y R. Castañeda S., 2010. "Boom" Agrícola e Persistência da Pobreza na América Latina', *Revista NERA*, 13 (16): 7-21.
 - Gwynne, Robert y Cristobal Kay, 2004. *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Londres: Arnold.
 - Hall, D., 2011. 'Land Control, Land grabbing, and Southeast Asian Crop Booms'. *Journal of Peasant Studies*, 38(4).
 - Hall, Ruth, en prensa, 2012. *The Next Great Trek? South African Commercial Farmers Move North*. *Journal of Peasant Studies*, 39(3), mayo de 2012.
 - Harvey, D., 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
 - Hecht, Susana, 2005. Soybeans, Development and Conservation on the Amazon Frontier. *Development and Change*, 36(2): 375-404.
 - Hollander, Gail, 2010. Power is sweet: sugarcane in the global ethanol assemblage. *Journal of Peasant Studies*, 37(4).

- Holt-Gimenez, Eric (2006). *Campesino a Campesino: Voices from Latin America's Farmer to Farmer Movement for Sustainable Agriculture*. Oakland: Food First Books.
- Huang, Philip C. C. 2011. China's New-Age Small Farms and Their Vertical Integration: Agribusiness or Co-ops? *Modern China*, 37(2): 107-134.
- Hunsberger, C., 2010. 'The Politics of Jatropha-Based Biofuels in Kenya: Convergence and Divergence among NGOs, Donors, Government Officials and Farmers'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 939-962.
- Kay, C., 2009. 'Development Strategies and Rural Development: Exploring Synergies, Eradicating Poverty'. *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 103-38.
- Kay, C., 2006. 'Rural Poverty and Development Strategies in Latin America'. *Journal of Agrarian Change*, 6 (4): 455-508.
- Kay, C., 2002. 'Chile's Neoliberal Agrarian Transformation and the Peasantry', *Journal of Agrarian Change*, 2 (4): 464-501.
- Kay, C., 2001. Reflections on rural violence in Latin America. *Third World Quarterly*, 22(5): 741-775.
- Kay, C., 1998. '¿El Fin de la Reforma Agraria en América Latina? El Legado de la Reforma Agraria y el Asunto no Resuelto de la Tierra', *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (4): 61-98.
- Kay, Cristóbal y Miguel Urioste (2007). 'Bolivia's Unfinished Reform: Rural Poverty and Development Policies', en H. Akram-Lodhi, S. Borras y C. Kay, eds., *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Neoliberal Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries*. Londres: Routledge.
- Kelley, A., 2011. 'Conservation Practice as Primitive Accumulation'. *Journal of Peasant Studies*, 38(4).
- Kenney-Lazar, Miles, forthcoming, 2012. Dispossession, semi-proletarianization, and enclosure: primitive accumulation and the land grabbing in Laos. *Journal of Peasant Studies*, 39(3), May 2012.
- Lavers, Tom, en prensa, 2012. 'Land grabbing as development strategy? The political economy of agricultural investment in Ethiopia. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), enero de 2012.
- Levien, M., 2011. 'Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India'. *Journal of Agrarian Change*, 12(4).
- Li, T. M., 2011. 'Forum on Global Land grabbing: Centering Labor in the Land grabbing Debate'. *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 281-98.
- Little, P. y M. Watts, eds. (1994). *Living under contract: contract farming and agrarian transformation in sub-Saharan Africa*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Mackey, L., 2011. Legitimizing Foreignization in Bolivia: Brazilian Agriculture and the Relations of Conflict and Consent in Santa Cruz, Bolivia. Escrito en proceso de revisión, *Development and Change*, para Borras, S. et al. editores invitados, número especial sobre "Governing the Global Land grabbing: The Role of the State in the Rush for Land."
- Makki, Fouad, en prensa, 2012. Power and Property: Commercialization, Enclosures and the Remaking of Agrarian Ethiopia. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), enero de 2012.
- Martínez-Torres, M. E. y P. Rosset, 2010. 'La Vía Campesina: the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement'. *Journal of Peasant Studies*, 37(1): 149-175.
- McCarthy, J., 2010. 'Processes of Inclusion and Adverse Incorporation: Oil Palm and Agrarian Change in Sumatra, Indonesia'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 821-50.
- McMichael, Philip (2009) 'A Food Regime Genealogy', *Journal of Peasant Studies* 36(1): 171-196.
- Monsalve Suárez, S., U. Bickel, F. Garbers y L. Goldfarb, 2008. *Agrofuels in Brazil*. FIAN-International, Misereor, Bread for the World, ICCO & Kerkinactie, EED, HEKS and FIAN Netherlands, Heidelberg.
- Nalepa, Rachel, en prensa, 2012. Marginal lands: the role of remote sensing in constructing

- landscapes for agrofuel development. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), marzo de 2012.
- Novo, A., K. Jansen, M. Slingerland y K. Giller, 2010. 'Biofuel, Dairy Production and Beef in Brazil: Competing Claims on Land Use in São Paulo State'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 769-792.
 - Oliveira, Gustavo, 2011. Land regularization in Brazil and the global land grabbing. Escrito en proceso de revisión, *Development and Change*, para Borras, S. et al. editores invitados, número especial sobre "Governing the Global Land grabbing: The Role of the State in the Rush for Land".
 - Osborne, Tracey, 2011. Carbon forestry and agrarian change: access and land control in a Mexican rainforest. *Journal of Peasant Studies*, 38(4): 859-883.
 - Peluso, Nancy y Christian Lund, editores invitados, 2011. New frontiers of land control. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), edición especial.
 - Peluso, Nancy, Suraya Affif and Noer Fauzi Rachman (2008). 'Claiming the Grounds for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia'. *Journal of Agrarian Change*, 8(2/3): 377-407.
 - Pechlaner, Gabriela y Gerardo Otero, 2008. The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America. *Sociologia Ruralis*, 48(4): 351-371.
 - Polanyi, K., 1944. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. MA: Beacon Press.
 - Pye, O., 2010. 'The Biofuel Connection - Transnational Activism and the Palm Oil Boom'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 851-74.
 - Reardon, T. y J. A. Berdegue 2002. 'The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development', *Development Policy Review* (número especial: Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges), 20 (4): 371-388.
 - Ribot, J. y N. Peluso, 2003. 'A Theory of Access'. *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.
 - Rubio, B., 2003. *Explotados y Excluidos: Los Campesinos Latinoamericanos en la Fase Agroexportadora Neoliberal*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
 - Sauer, Sergio y Sergio Leite Pereira, en prensa, 2012. Agrarian structure, foreign investments on land, and land price in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 39(3), número especial sobre la economía política del acaparamiento de tierras.
 - Banco Mundial, 2010. *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington DC: Banco Mundial.
 - Servolo de Medeiros, Leonilde, 2007. Social movements and the experience of marker-led agrarian reform in Brazil. *Third World Quarterly*, 28(8): 1501-1518.
 - Scoones, Ian (2008). 'Mobilizing Against GM Crops in India, South Africa and Brazil'. *Journal of Agrarian Change*, 8(2/3): 315-344.
 - Scott, J., 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
 - Spoor, M. ed. 2009. *The Political Economy of Rural Livelihoods in Transition: Land, Peasants and Poverty*, Londres y Nueva York: Routledge.
 - Spoor, M. 2002. Policy Regimes and Performance of the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean during the last three decades, *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 382-401.
 - Tarrow, Sidney (1994) *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge University Press.
 - Teubal, M. 2009. 'La Lucha por la Tierra', en N. Giarracca and M. Teubal, eds., *La Tierra es Nuestra, Tuya y de Aquel: Las Disputas por el Territorio en America Latina*. Buenos Aires: Antropofagia, pp. 205-229.
 - Teubal, M., 2006. 'Expansión del Modelo Sojero en la Argentina. De la Producción de Alimentos a los Commodities', *Realidad Económica*, núm. 220.
 - Teubal, M. 1995. 'Internacionalización del capital y complejos agroindustriales: impactos en America Latina', en M. Teubal, *Globalización y Expansión Agroindustrial: ¿Superación de la Pobreza en America Latina?* Buenos Aires: Ediciones Corregidor, pp. 45-79.

- Teubal, M. et al., 2005. 'Transformaciones Agrarias en la Argentina. Agricultura Industrial y Sistema Alimentario', en N. Giarracca y M. Teubal, eds., *El Campo en la Encrucijada. Estrategias y Resistencias Sociales, Ecos en la Ciudad*. Buenos Aires: Alianza Editorial, pp. 37-78.
- Toulmin, C., S. Borras Jr., E. Mwangi, P. Bindraban y S. Sauer, 2011. *Land Tenure and International Investments in Agriculture*. Roma: UN Committee on Food Security High Level Panel of Experts Report, julio de 2011. Roma: FAO.
- PNUMA, en prensa 2012. *Global Environmental Outlook (GEO) 5*, capítulo sobre 'Land'. PNUMA.
- Vermeulen, S. y L. Cotula, 2010. 'Over the Heads of Local People: Consultation, Consent and Recompense in Large-Scale Land Deals for Biofuels Projects in Africa'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 899-916.
- Visser, O. y M. Spoor, 2011. 'Land grabbing in Post-Soviet Eurasia: The World's Largest Agricultural Land Reserves at Stake'. *Journal of Peasant Studies*, 38(1): 299-323.
- Visser, O., N. Mamónova y M. Spoor. 2011. Land grabbing in Russia: The Post-Soviet Political Economy of Insecurity and Dispossession. *Journal of Peasant Studies*, en proceso de revisión para su posible inclusión en B. White et al., editores invitados, 'The political economy of global land grabbing'.
- Van der Ploeg, Jan Douwe, 2011. The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of globalization. Londres: Earthscan.
- Von Braun, J. y R. Meinzen-Dick, 2009. "Land grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. IFPRI Policy Brief 13, abril de 2009. Washington DC: IFPRI.
- White, Ben y Anirban Dasgupta, 2010. 'Agrofuels Capitalism: A View from Political Economy'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 593-607.
- White, Ben, 1989. 'Problems in the Empirical Analysis of Agrarian Differentiation', en G. Hart, A. Turton y B. White (eds) *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, pp. 15-30. Berkeley: University of California Press.
- Weis, T., 2010. 'The Accelerating Biophysical Contradictions of Industrial Capitalist Agriculture'. *Journal of Agrarian Change*, 10(3): 315-341.
- Wilkinson, J. y S. Herrera, 2010. 'Biofuels in Brazil: Debates and Impacts'. *Journal of Peasant Studies*, 37(4): 749-768.
- Wolford, Wendy, 2010. This land is ours now: social mobilization and the meanings of land in Brazil. Durham: Duke University Press.
- Banco Mundial, 2010. Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits? Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, FAO, IFAD y UNCTAD, 2010. *Principles for Responsible Agricultural Investments that Respects Rights, Livelihoods and Resources*. Nota de discusión preparada por FAO, IFAD, la Secretaría de UNCTAD y el Banco Mundial.
- You, L., M. Spoor, J. Ulimwengu y S. Zhang. 2010. 'Land use change and environmental stress of wheat, rice and corn production in China, *China Economic Review* (en línea el 24 de diciembre de 2010; impreso)
- Zoomers, A., 2010. 'Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven Processes Driving the Current Land grabbing, *The Journal of Peasant Studies*, 37 (2): 429-447.

ANEXO

Lista completa de los 17 estudios de país encomendados por FAO sobre el acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe. El primer título es el documento síntesis.

GÓMEZ, SERGIO, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO.

BAUMEISTER, EDUARDO, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Nicaragua. Santiago: FAO.

CARRERA, JAIME Arturo y Jaime Luis Carrera Campos, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Guatemala. Santiago: FAO.

DONOSO, SANTANDER Tristan, 2011a. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Costa Rica. Santiago: FAO.

DONOSO, SANTANDER Tristan, 2011b. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Panamá. Santiago: FAO.

ECHENIQUE, JORGE, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Chile. Santiago: FAO.

GALEANO, LUIS, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Paraguay. Santiago: FAO.

LAVANDIER, INGRID, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de República Dominicana. Santiago: FAO.

MARTINEZ, LUCIANO Valle, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Ecuador. Santiago: FAO.

MURMIS, MIGUEL y María Rosa Murmis, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Argentina. Santiago: FAO.

PIÑEIRO, DIEGO, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Uruguay. Santiago: FAO.

REMY, MARÍA Isabel y Carlos de los Ríos, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Perú. Santiago: FAO.

ROBLES, HÉCTOR Manuel, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de México. Santiago: FAO.

SALINAS, YAMILE Abdala, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Colombia. Santiago: FAO.

URIOSTE, MIGUEL, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Bolivia. Santiago: FAO.

WILLIAMS, ALLAN, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Trinidad y Tobago. Santiago: FAO.

WILLIAMS, PATRICK, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Guyana. Santiago: FAO.

WILKINSON, JOHN, Bastian Reydon y Alberto Di Sabbato, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: El caso de Brasil. Santiago: FAO.

II. Dinámica de los mercados de tierras en Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana: contexto y comentarios comparativos

Eduardo Baumeister*

PRESENTACIÓN

Este ensayo tiene tres partes. En la primera se exploran algunos determinantes estructurales agrarios que están asociados a los procesos de concentración y extranjerización de la tierra. En la segunda sección se hace una síntesis de los seis casos comisionados por FAO para estos países, realizados por Santander Tristan Donoso, para Costa Rica; Jaime Arturo Carrera C. para Guatemala; Manuel Robles Berlanga, México; Eduardo Baumeister, para Nicaragua; Santander Tristan Donoso, para Panamá; e Ingrid Lavandier, para República Dominicana.

La tercera sección se dedica a observar de manera comparativa los seis casos, considerando los aspectos comunes y los rasgos específicos.

1. CONTEXTO ESTRUCTURAL DE LOS CASOS CONSIDERADOS

Desde la perspectiva del tamaño de los países se parte de dos grandes situaciones. Por un lado, los países de Centroamérica y República Dominicana, con menos de 15 millones de habitantes cada país, y México, el segundo país más poblado de América Latina, con más de 110 millones de habitantes.

La concentración y extranjerización de la tierra han sido fenómenos antiguos en estos países, que dejando de lado el propio período colonial, se remonta a la segunda mitad del siglo XIX cuando estos países de incorporar marcadamente incluso con

* Argentino, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Nijmegen, Holanda, es investigador asociado al INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo) en América Central. ebaumeis@gmail.com

participación de los gobiernos nacionales y de gobiernos extranjeros en la concreción de esos procesos. (Banano, café, caña de azúcar, ganadería, henequén) en varios momentos de los siglos 19 y 20¹. También es antigua la modalidad de control desde “fuera” del proceso productivo primario agrario, desde la compra de los productos, agroindustria y comercio directo reflejado típicamente en el café, en países como Costa Rica, Nicaragua, Panamá o México, y en menor medida en casos como Guatemala, donde en el pasado y en el presente el control por capitales más concentrados se ha dado tanto en la producción primaria como en los procesos de beneficiado y comercialización externa. Se observan en el presente procesos de profundización, con ritmos y modalidades específicas según países, de la concentración de tierras por parte de empresas nacionales, internacionales y también de capitales regionales latinoamericanos. Y también nuevos ejes de inversión: alrededor del turismo, (segunda residencia, hoteles, canchas de golf); biocombustibles, (caña y palma africana principalmente): plantaciones forestales de tipo comercial,² y ampliación de la minería (particularmente de cielo abierto)³.

- 1 Para el banano puede verse el trabajo de Mario Posas, como parte de la Historia de Centroamérica sobre Plantaciones Bananeras en Centroamérica, vol 4. Capítulo 2. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:_BbSruHWhYgJ:mc.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas_documentos/JCV/SEMANA%252010/HISTORIA%2520CA%25204/Historia_de_CA_vol4_Cap2.pdf+como+obtuvieron+la+tierra+bananeras+centroamerica&hl=es&gl=m&x&pid=bl&srcid=ADGEESj3aJg_0INZyv1cx-TV0SN_IUulAY9Cx4Zuc0YezDwFtYrvvY2ysliCmkJQAmUg2jzCgprMJbKH01BerDTgy7gzgpiXlJxSknPHaZ9Tcoc98zRn22TlAxGYWNX-7-S9ZhGgjeH&sig=AHIEtbRsegepEf
- 2 Las exportaciones de madera, manufacturas de madera, carbón vegetal, pasta madera, pasaron de 370 millones de dólares en 2000 a 824 millones en 2010, en los cinco años de Centroamérica, según estadísticas de SIECA, <http://estadisticas.sieca.int/siecadb/Estadisticas/Resultado.asp>
- 3 En el año 2000 los cinco países de Centroamérica exportaron productos minerales por el orden de 374 millones de dólares, y en el 2010 llegaron a 898 millones de US, con un incremento de 140%; cálculos propios basados en estadísticas de SIECA, <http://estadisticas.sieca.int/siecadb/Estadisticas/Resultado.asp>

Dinámica del uso del suelo agropecuario

Evolución de la Superficie trabajada. Una primera aproximación a las dinámicas de los mercados de tierra rurales, pasa por observar las posibles variaciones de la superficie en fincas. Debido a que ésta es solo registrada por los Censos Agropecuarios, es útil utilizar el proxy de la superficie trabajada, que en las estadísticas de FAOSTAT se denomina superficie agrícola, que corresponde a la suma de cultivos anuales, permanentes, y pastos (naturales o cultivados). Hay zonas del mundo como la mayor parte de Europa, donde hace muchos siglos que la superficie en fincas no se incrementa, más bien se reduce por el avance de la urbanización y de actividades industriales u otros usos no agrícolas, por el contrario en muchas zonas de América Latina, la frontera agrícola crece típicamente en el Brasil, el Oriente de Bolivia, el Paraguay, entre otros, las magnitudes de la superficie trabajada, particularmente por la expansión ganadera y sojera. Algo similar ocurre en algunos de los pequeños y relativamente poblados países de América Central.

En el Cuadro 1 puede verse que entre 1980 y 2009 la superficie trabajada tuvo en algunos de los países, un crecimiento importante; en Guatemala, 44% más de superficie trabajada; 37% en Nicaragua, 20% en Panamá. Por el contrario, en Costa Rica, producto de la fuerte reconversión productiva agropecuaria de los años ochenta y noventa (reducción de la ganadería y de los granos básicos), que implicó que algunas áreas se volvieran áreas forestales, la superficie trabajada se redujo en 28% entre 1980 y 2009; también en la República Dominicana se redujo la superficie trabajada, y se mantuvo estable en México.

En los años 2000 en algunos de los países considerados se generó un proceso importante de crecimiento de los cultivos, que en esta parte del mundo, pueden asociarse a los biocombustibles (maíz, caña de azúcar y palma africana). En Guatemala, se observa que el crecimiento del área de estos rubros entre 2000 y 2009 fue de 41%, en Costa Rica cerca de 23 por ciento; en Nicaragua

se observa un crecimiento menor de solo 4% en el período; y por otro lado, se observa una reducción del área en México, Panamá y República Dominicana, mostrando que los biocombustibles tienen ritmos diferentes de expansión.

Por último, en el Cuadro 1 se muestra la expansión de la producción de carne vacuna entre el 2000 y el 2009. El tipo de ganadería que se desarrolló en la mayor parte de estos países es de corte extensivo, particularmente en Nicaragua, Guatemala, y Panamá, o coexisten patrones intensivos y extensivos, en países como México y Panamá, de modo que la expansión de la producción de carne vacuna está bastante asociada a la expansión de la superficie de pastos. En Nicaragua, por el impulso de las exportaciones, la producción de carne creció 105% entre 2000 y 2009, en República Dominicana en 44%, con expansiones también en Guatemala y México, y ritmos de expansión de mucha menor intensidad en Costa Rica, donde el hato actual es inferior al alcanzado en los años ochenta, y se produjo un fuerte vuelco a la producción de leche, y en mucho menor escala, de carne; y también el ritmo de crecimiento de la producción de carne es baja en Panamá, donde en general se observa una reducción de la actividad agropecuaria.

La inserción internacional más antigua representada por el café y el banano, los más “clásicos” de los rubros tropicales, alcanza un mínimo del 4% de toda la tierra agrícola en México, hasta el 28% en Costa Rica. De igual modo, lo más típico de la conexión con biocombustibles, caña y palma, pesa el 4% de la tierra agrícola en México, y 22% en Costa Rica.

Algo similar ocurre con el agregado de otras frutas, hortalizas y otros rubros, que agrupa en general a rubros no tradicionales, relativamente intensivos y altamente comerciales; en República Dominicana suma el 48% de la tierra, 31% en Costa Rica, 24% en Panamá, y solo 12% en Nicaragua; esto muestra las diferencias de inserción en los llamados rubros no tradicionales, relativamente profundo y temprano en República Dominicana y Costa Rica, donde las propias empresas vinculadas históricamente al banano, se

Cuadro N° 1.1. Incrementos porcentuales de las áreas en fincas, biocombustibles y producción de carne vacuna. (Varios años)

Países	Superficie en fincas	Áreas de Bio-com-bustibles	Carne Vacuna
	2009-1980	2009/2000	2009/2000
Costa Rica	-28	23	13
Guatemala	44	41	21
Nicaragua	37	4	105
México	4	-10	21
Panamá	20	-10	7
R.Dominicana	-6	-21	44

FUENTE: FAOSTAT, y cálculos propios.

Nota: Biocombustibles, suma de caña de azúcar, maíz y palma africana.

diversificaron a la palma africana, la piña, sandías, melones, principalmente.

Globalización agrícola

Independientemente de que cinco de los seis países considerados, con la excepción de México, son países pequeños, con poblaciones generalmente inferiores a los 10 millones de habitantes, se encuentran en las primeras posiciones en el comercio mundial con varios rubros agrícolas importantes, lo cual abre oportunidades para presiones adicionales del uso del suelo para otros rubros vinculados al mercado mundial, y como consecuencia, posibles procesos de reconcentración de la tierra y mayor presencia de inversionistas externos.

En efecto, datos de 2009, indican que Costa Rica ocupa el primer lugar en las exportaciones de piña, la tercera de Banano, la octava en aceite de palma africana y la posición 12 en las exportaciones de banano. Guatemala, es el tercer exportador de azúcar del mundo, el cuarto de banano, el sexto de café, y el noveno de aceite de palma. México, es el primer exportador mundial de aguacate, el octavo de azúcar, el noveno de café, el décimo de banano, y en el lugar once en piña. Panamá, es octavo en piña. (ver cuadros 4, 5, 6 y 7).

Cuadro N° 1.2. Uso del suelo agrícola - 2010

	CRI	GUA	NIC	PAN	RDO
Granos básicos*	19,5	53,2	70,5	50,4	27,0
Café, banano	27,9	14,6	11,8	12,4	15,1
Caña, palma	21,9	12,2	5,9	13,3	9,8
Cacao					18,5
Otras frutas y hortalizas y otros	30,7	19,9	11,7	23,9	48,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ha agrícola/pea agrícola	1,5	1,0	1,7	1,5	2,2

FUENTES: FAOSTAT, y Censos Nacionales de Población de los años 2000.*maíz, frijol, sorgo, arroz, trigo, avena.

Cuadro N° 1.3. México Uso del suelo agrícola (2010) en hectáreas y porcentajes

TOTAL	17.537.108	100,00
Granos básicos	12.244.410	69,82
CAFÉ	741.410	4,23
CAÑA	703.943	4,01
BANANOS	76.927	0,44
ALGODÓN	112.937	0,64
PALMA	318.04	0,18
SOJA	153.473	0,88
ALFALFA	377.756	2,15
GRAMINEAS	340.000	1,94
Frutas, Hortalizas y otros	2.867.385	16,35
ha agrícola/pea agrícola		2,2

FUENTE: FAOSTAT, y cálculos propios.

Cuadro N° 1.4. Exportaciones mundiales de azúcar, 2009

	Miles de dólares exportaciones 2009	% Comercio mundial	
Brasil	5.978.590	59,1	1
Tailandia	756.697	7,5	2
Guatemala	507.702	5,0	3
Sudáfrica	247.467	2,4	4
Cuba	215.570	2,1	5
Mauricio	214.117	2,1	6
Argentina	153.517	1,5	7
México	148.252	1,5	8
Colombia	106.891	1,1	9

FUENTE: FAOSTAT.

Cuadro N° 1.5. Principales países productores y exportadores de café, 2009

Brasil	Café verde	3.761.610	1
Colombia	Café verde	1.552.440	2
Viet Nam	Café verde	1.508.870	3
Indonesia	Café verde	822.313	4
Perú	Café verde	583.789	5
Guatemala	Café verde	582.281	6
Honduras	Café verde	515.313	7
Etiopía	Café verde	365.689	8
México	Café verde	358.037	9
Uganda	Café verde	268.704	10
India	Café verde	261.526	11
Costa Rica	Café verde	237.088	12
Nicaragua	Café verde	236.764	13
El Salvador	Café verde	229.831	14
Kenya	Café verde	198.103	15

FUENTE: FAOSTAT.

Cuadro N° 1.6. Principales exportadores de banano, 2009 miles de USD

Ecuador	1.983.970	1
Colombia	784.121	2
Costa Rica	613.744	3
Guatemala	414.582	4
Estados Unidos de América	376.322	5
Filipinas	360.289	6
Honduras	179.752	7
Côte d'Ivoire	112.476	8
República Dominicana	106.085	9
México	77.177	10

Cuadro N° 1.7. Distribución por edades de las plantaciones de palma aceitera en México y Centroamérica (000's de hectáreas), 2010

	Años después de la siembra/000's de hectáreas					Total
	0-2	3a7	8a15	16a22	23+	
Costa Rica	6.824	9.383	17.581	9.961	4.057	47.807
Guatemala	8.655	21.559	10.928	4.353	81	45.576
Honduras	10.904	25.838	24.179	10.304	13.238	84.463
México	4.380	12.000	4.768	2.696	260	24.104
Nicaragua	3.725	4.990	568	1.650	-	10.933
Panamá	538	1.952	1.266	409	2.621	6.786
República Dominicana	163	1.600	918	4.818	830	8.329
Total	35.189	77.322	60.208	34.191	21.087	227.997
	15%	34%	26%	15%	9%	

FUENTE: <http://www.asd-cr.com/paginas/espanol/articulos/bol31-2sp.html>, consulta el 10 de enero 2012⁴.

Globalización y turismo

Parte de las presiones sobre la tierra están asociadas a la expansión del turismo, tanto por la ampliación hotelera, como el desarrollo de viviendas de segunda residencia, e inversiones adicionales, como facilidades portuarias para yates internacionales, o canchas de golf. En los estudios de Panamá, República Dominicana, México, y Nicaragua se muestra cómo parte de la demanda de tierras de origen agrícola se re direccionan hacia el turismo, en sus distintas modalidades.

En verdad, estos países de América Latina, ya están relativamente volcados al turismo, y existen condiciones estructurales (ubicación geográfica, bellezas naturales, climas, playas, montañas, mano de obra relativamente barata) que hacen suponer la permanente ampliación de estas demandas de recursos, y particularmente de tierras, en las

próximas décadas, aunque la actual crisis mundial ha hecho aletargar las dinámicas que se observaron hasta el año 2007.

En el Cuadro 8 puede verse un indicador de la presencia del turismo internacional en los distintos países de América Latina, medido por la proporción de turistas internacionales en un año en relación al número de habitantes de cada país. Sobre 19 países latinoamericanos rankiados, se observa que Panamá ocupa el segundo lugar, Costa Rica el tercero, República Dominicana el cuarto, México el sexto, El Salvador el octavo, y Nicaragua el noveno. Es interesante observar que las dinámicas turísticas son diferentes en estos casos. En Panamá pesan sin duda sus características de país de tránsito marítimo, centro financiero, paraíso fiscal, lugar de retiro de jubilados norteamericanos y de otros países, que explican la expansión del turismo. En Costa Rica, operan los atractivos hoteleros de playa, montaña, y zonas protegidas. México, tiene recursos naturales y culturales de envergadura, y es flujo de viajeros de distintos orígenes. El Salvador y Nicaragua incluyen dentro de los contingentes turísticos a nacionales o hijos de los nacionales (que tienen generalmente doble nacionalidad) que viven en los Estados Unidos y hacen vacaciones en su país de origen.

4 ASD Costa Rica fue creada en 1986 como empresa independiente, especializada y dedicada al desarrollo de variedades de semilla y clones de palma aceitera de alta productividad. Actualmente ASD ofrece al mercado internacional varios materiales de siembra con características especiales para diferentes ambientes y densidades de siembra.

Cuadro N° 1.8. Recepción de turistas internacionales y habitantes y porcentajes de turistas por habitante, 2010

Miles	Turistas	Habitantes	tur/ hab*100	
Uruguay	2.407	3.369	71,4	1
Panamá	1.712	3.508	48,8	2
Costa Rica	2.100	4.639	45,3	3
Rep. Dominicana	4.125	9.899	41,7	4
Cuba	2.507	11.258	22,3	5
México	22.395	110.675	20,2	6
Chile	3.389	17.114	19,8	7
El Salvador	1.150	6.192	18,6	8
Nicaragua	1.011	5.822	17,4	9
Argentina	5.288	40.738	13,0	10
Honduras	896	7.621	11,8	11
Guatemala	1.219	14.376	8,5	12
Perú	2.299	29.495	7,8	13
Ecuador	1.047	13.773	7,6	14
Paraguay	465	6.455	7,2	15
Bolivia	671	10.031	6,7	16
Colombia	2.385	46.299	5,2	17
Brasil	5.161	194.946	2,6	18
Venezuela	615	28.980	2,1	19
	2.010	2.010		
Total	60.445	563.831	10,7	

FUENTES: estadísticas de turistas internacionales de Wikipedia, CELADE y cálculos propios.

2. LOS CASOS CONSIDERADOS

2.1. Costa Rica⁵

Diferencias entre el patrón de concentración de la producción directa en los rubros básicos, tales como el café, banano, ganadería, caña de azúcar, y los cultivo no tradicionales. En el café se ha

observado, históricamente, una presencia importante de pequeños y medianos productores en la elaboración primaria del café, mientras que en el procesamiento y exportación, han existido segmentos más concentrados, incluyendo empresas multinacionales.

El banano fue tradicionalmente un producto con fuerte presencia del capital externo, ubicado en las costas tanto del Atlántico como del Pacífico. Posteriormente se desarrollaron empresarios nacionales, coexistiendo con empresas extranjeras (Chiquita, Dole, del Monte).

Caña de azúcar

Datos recientes muestran que en Costa Rica existen 15 ingenios azucareros. De la producción de caña, el sector cañero cuenta con más de 12 mil entregadores independientes de caña de azúcar, según la base de datos del Registro de Productores e Ingenios, de los cuales casi el 90% son pequeños productores que poseen unidades productivas promedio menores a 3,3 hectáreas y, en forma consolidada, producen el 45% de la caña. Y el resto es elaborado directamente por los ingenios.⁶

Palma aceitera

La historia inicial de la palma aceitera en Centroamérica anduvo de la mano con la historia de la compañía United Fruit Company. Esta empresa, cuya principal actividad en los últimos años del siglo 19 era la producción y exportación de banano, siempre mantuvo un interés en la diversificación. Las primeras plantaciones de palma aceitera fueron hechas en 1943, en la región de Parrita (Pacífico central) como una alternativa para ocupar las tierras que habían sido abandonadas para el cultivo del banano.⁷

5 Basado en el estudio preparado para FAO 2011 por el consultor Santander Tristán Donoso.

6 <http://www.laica.co.cr/laicaWeb/productores.do>

7 <http://www.asd-cr.com/paginas/espanol/articulos/bol31-2sp.html>

Hay concentración de tierras y presencia extranjera en la actividad de palma aceitera. De toda el área cultivada, es decir 52.600 ha, el 60% del área está en manos de empresas trasnacionales y nacionales (cooperativas y productores independientes). Por otra parte, sabemos que el 44% de las explotaciones ocupan áreas menores de 21 hectáreas. El 65% producido es exportado.

El área plantada indica un proceso creciente, por su importancia como producto sustituto del petróleo, con lo cual se mantendría la demanda y los precios adecuados a los productores. El informe de la Secretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) 2010, estableció que hay unos 2.106 productores en el país y que se generan 7.000 empleos directos y otros 21.000 indirectos.

Un 95% del área de palma está en las regiones del Pacífico y un 5% en la Región Atlántica. El potencial para la expansión de este rubro es de 89.400 ha, distribuidas en 56.200 ha en las dos primeras y 33.200 en la última⁸; una parte de los inversionistas de este rubro incluye a capitales de antiguo origen nicaragüense, que ahora también están plantando palma en Nicaragua.

Actividad bananera

Este es el principal producto de exportación de cobertura agropecuaria y está altamente tecnificado. Las empresas trasnacionales son las que mantienen la mayor extensión de la fruta y concentran la fase de comercialización, es decir, las empresas bananeras Chiquita Brand, Dole y Banana Development Corporation, esta última es subsidiaria de la empresa multinacional norteamericana Fresh del Monte Produce Inc., empresa que también tiene como subsidiaria a la empresa Pinneapple Development Corporation (Pindeco) que es la más importante en la producción de

piña. El área sembrada ha mantenido su extensión de 44.000 ha, donde el 52,1% está plantada por las trasnacionales y el resto son productores independientes.

Arroz

En este rubro el fenómeno de la concentración de tierras existe muy claramente. Existen mil productores que ocupan una superficie de 62.400 ha. En dicha área los pequeños productores representan el 77% con unidades de fracción a 50 ha; los medianos representan el 17% y ocupan unidades de 50 a 200 ha; un 6% lo representan grandes productores con fincas mayores de 200 ha.

Si bien numéricamente, los pequeños productores son la gran mayoría, los grandes productores con 500 ha como promedio, controlan la estructura propietaria y productiva.⁹En una información de CONARROZ de 2007-2008, en un área sembrada de 54.052 ha, podemos evidenciar el nivel de concentración de los grandes productores en el rubro productivo del arroz. Es decir, los grupos con 200 ha y más, tienen el 55,2% cuya incidencia directa representa 29.728 ha aproximadamente.¹⁰Todos estos antecedentes nos indican el fuerte nivel de concentración de tierras, a pesar del impacto en la seguridad alimentaria de este cultivo temporal, básico de nuestras poblaciones.

Piña

Esta actividad, si bien es parte estratégica de la exportación agrícola con productos no tradicionales, es una producción donde los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras existen e impactan la cobertura agropecuaria.

8 Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. *Op. Cit.* P. 35.

9 Roberto Jovel Díaz y Rafael Díaz. El Sector Arrocero en Costa Rica desde la perspectiva de cadenas Globales de Mercancías. Revista Centroamericana de Administración Pública. San José, Costa Rica, 2007. P. 71.

10 Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Informe Estadístico 2007-2008 San José, Costa Rica P. 43.

Esta actividad no tradicional, se convirtió en la segunda actividad de mayor importancia en la generación de divisas del PIB-Agrícola. Costa Rica es el cuarto productor a nivel mundial, y el primer exportador mundial. Es un producto que tiene mucho espacio en el mercado global y proyecta precios estables.

El área de de producción de piña, alcanza actualmente unas 33.500 ha sembradas (2008). Si bien, el 95% de los pequeños y medianos productores siembran el 50% del área piñera, en la Región de Huetar Norte, son 150 productores grandes que concentran la mayor cantidad del área cultivada. Dentro de esos 150 productores, el 38% del área que se cultiva está en manos de empresas trasnacionales, es decir, controlan 12.730 ha del total¹¹.

Se destaca en esta actividad, la empresa Pinneapple Development Corporation (Pindeco) con unas cuatro mil hectáreas y subsidiaria de la empresa multinacional norteamericana Fresh del Monte Produce Inc. La comercialización de la piña, la controlan 7 grandes compañías, entre las que se destacan DOLE, Del Monte, FYFFES y Chiquita¹².

La actividad piñera ha generado denuncias por contaminación de agua y otros efectos, sobre todo en la Regiones Norte, Atlántica y Pacífica, en las cuales se concentra el 72% del total de este cultivo. El sistema de producción tipo monocultivo de la piña es poco compatible con el ambiente tropical y por ello requiere una alta aplicación de agroquímicos, generándose una severa contaminación del área, que ha provocado sanciones de la

Sala Constitucional e informes de la Defensoría de los Habitantes¹³.

2.2. Guatemala¹⁴

Guatemala ha sido un país donde tradicionalmente ha existido una fuerte concentración de la tierra en los rubros dedicados a la agroexportación, y dentro de algunos de ellos una fuerte extranjerización de la producción primaria y el resto de las cadenas productivas, con el ejemplo clásico de la actividad bananera, donde en la actualidad la empresa del Monte tiene una presencia importante, como en el pasado le correspondió a la United Fruit Company.

Se observan tendencias generales hacia la acumulación y/o concentración de la tierra en las dos últimas décadas y que se manifiesta en el incremento de áreas cultivadas, la ampliación de la frontera agrícola y el incremento de la producción y la exportación de algunos productos. De esa manera se identificaron procesos de concentración de la tierra y de integración de las cadenas productivas de valor, tanto en forma vertical como horizontal. Algunos de esos procesos se han complementado con la transferencia territorial de cultivos o actividades productivas de una región a otra y en el incremento de nuevas y dinámicas actividades rurales de producción extractiva, como la forestal y la minera.

Para Guatemala los productos y actividades identificadas en relación a la concentración de la tierra son: la Caña de Azúcar, la Palma Africana y la producción Forestal, esta última con características muy "*sui generis*" y especiales para el país, debido a que la actividad en buena medida es desarrollada por comunidades y cooperativas de productores forestales en áreas protegidas, y la producción de Ganado Bovino donde parece presentarse un

11 Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. *Op. Cit* P. 45.

12 Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera. La Producción de Piña en Costa Rica. San José, Costa Rica, 2008. http://des-trasdelapina.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3AAla-produccion-pin-costa-rica&catid=17%3Aexpansi&lang=es

13 Programa Estado de la Nación 2009. *Op. Cit* p. 41.

14 Basado en el Informe para FAO 2011 del Ing. Jaime Arturo Carrera C.

dinámico proceso de concentración, pero aún no se percibe claramente.

El fenómeno de concentración y reconcentración de la tierra en Guatemala es perceptible desde hace más de una década para la caña de azúcar y más recientemente para la palma africana; en ambos casos existe integración de la producción primaria y la transformación agroindustrial de varios productos finales. La producción de caña concentra entre 230.000 y 260.000 ha en 14 ingenios de propietarios nacionales.

La palma africana alcanza alrededor de 100.000 ha en 8 grupos empresariales, algunos con participación de capital extranjero. Ambos cultivos se ubican en la planicie de la Costa Sur y en el norte bajo del país, pero la caña de azúcar se encuentra casi totalmente en las tierras aluviales de la Costa Sur, mientras que la palma mayoritariamente en las tierras bajas del norte y Petén, en ambos casos en tierras muy fértiles. Esa condición y los sistemas tecnificados de producción ha permitido que sean empresas muy competitivas mundialmente y colocadas en una buena posición entre los países exportadores del mundo.

Estructura Agraria

El último Censo Agropecuario del 2003 muestra que el 45,2% del número total de fincas correspondía a fincas menores de 0,7 ha y ocupaba un 3,2% del territorio nacional. Significativamente, el 46,8% eran fincas entre 0,7 y 7 ha y ocupaban el 18,6% del territorio nacional, mientras que el 8% del número de fincas con superficies mayores de 7 ha ocupaban el 78,2% del territorio nacional. Lo anterior muestra la distribución desigual existente en la tenencia de la tierra. Percibido de otra forma, el Censo Agropecuario presenta que el 92,06% de los pequeños productores únicamente cultivaron el 21,86% de la superficie, mientras el 1,86% de los productores comerciales ocuparon el 56,59% de la superficie. De acuerdo a este censo, la mayor concentración de la tierra se ubicaba en la costa sur y la menor en las zonas

centrales y en las áreas altas de los departamentos de Alta y Baja Verapaz.

Cuadro 2.1. Guatemala: Distribución de la tierra según tipos de productores, 2003

	% Productores	% Tierra
Infra subsistencia	45,2	3,2
Subsistencia	46,8	18,6
excedentarios	6,1	21,6
comerciales	1,9	56,6
Total	100	100

FUENTE: Censo Agropecuario 2003/04.

Caña de azúcar

La caña de azúcar es una de las actividades agrícolas más importantes en el país, y es además una actividad centralizada en pocas familias propietarias. La actividad se concentra en quince ingenios azucareros, algunos de los cuales se han asociado y han extendido su radio de operaciones a otros sectores productivos e incluso a otros países de la región. Aún dentro del gremio azucarero, las dimensiones parecen ser desiguales: en la zafra 2006-2007, sólo la Corporación Pantaleón Sugar Holdings participó con el 26% de la producción nacional de azúcar. Para el mismo año, los cinco mayores ingenios, incluida esta corporación, produjeron el 75% del total producido en el país.

En el caso de la caña de azúcar, es importante mencionar que el interés en la ampliación del cultivo se ha visto motivado, adicionalmente, por el auge de los biocombustibles en el mercado internacional. De hecho, en 2008, Guatemala fue el principal exportador de etanol hacia la Unión Europea, y para ese año se vendieron hacia este destino y EE.UU. alrededor de 265 millones de litros de etanol y alcohol, producidos en las cinco destilerías instaladas en el país que se encuentran integradas a la cadena de valor del azúcar.

Cuadro 2.2. Ingenios de Guatemala, volumen de producción y el área productiva cultivada en base al índice de productividad de los períodos señalados

Ingenio	Ubicación (municipio, departamento)	Propietario o Corporación	Producción azúcar (toneladas métricas)		Área productiva cultivada* (hectáreas)	
			1982-83	2008-09	1982-83	2008-09
Pantaleón	Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla	Pantaleón Sugar Holdings	101.066	421.166	14.929	41.413
Concepción	Escuintla, Escuintla		56.639	138.601	8.366	13.628
Magdalena	Escuintla, Escuintla	Familia Leal	18.187	454.617	2.686	44.702
Santa Ana	Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla	Fam. Botrán	72.864	264.342	10.763	25.992
Palo Gordo	San Antonio, Suchitepéquez	Familias: De la Hoz, Bonifasi, Abascal	46.148	93.354	6.817	9.179
Los Tarros	Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla	Familia Aparicio	10.086	28.845	1.490	2.836
La Unión	Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla		37.040	264.903	5.471	26.047
Madre Tierra	Mazatenango, Suchitepéquez	Familias: Campollo y Codina	37.123	163.476	5.483	16.074
San Diego	Escuintla, Escuintla	Familia Villa	17.434	50.126	2.575	4.929
Trinidad	Escuintla, Escuintla		4.686	62.871	692	6.182
Guadalupe	Escuintla, Escuintla	Familia Widmann	13.237	69.324	1.955	6.817
Chabil Utzaj	(en construcción) Panzós y La Tinta, Alta Verapaz; El Estor, Izabal		En formación			
El Pilar	Retalhuleu	Familias: Campollo Weissemberg	38.995	213.164	5.760	20.960
Santa Teresa	Villa Canales, Guatemala	Familia Escamilla	4.437	2.916	655	287
La Sonrisa	Cuilapa, Santa Rosa	Familia Pivaral	1.652	1.425	244	140
		Totales	459.594	2.229.130	67.887	219.187

FUENTE: Elaboración propia con base en Hurtado (2008) y CENGICAÑA (2009).

* Según CENGICAÑA. (2007) Suárez, A. y otros el índice de productividad para el período 1980-1990 es de 6,77 toneladas de azúcar por hectárea (TAH) y para el 2000-2005 es de 10,17 TAH. Las hectáreas totales no necesariamente tienen que coincidir con el área total cultivada.

Los datos muestran que la expansión de la caña de azúcar en la Costa Sur continuó durante la última década. El Censo Agropecuario 2003 contabilizaba para ese año 187.000 ha distribuidas en su gran mayoría en la Costa Sur –con más del 95%–. Para el año 2009 CENGICAÑA estimaba en 230.000¹⁵ ha la superficie plantada con

caña de azúcar en el país. De acuerdo al Gerente de la Asociación de Azucareros de Guatemala –ASAZGUA–, para la zafra 2009-2010 la extensión de la siembra de caña se amplió en un 5%¹⁶. Se identifica nuevas plantaciones en el nororiente del país y estima en 268.000 ha el área ocupada por el cultivo a 2008.

15 CENGICAÑA. (2009). Boletín estadístico, Año 10, N° 1. Guatemala.

16 Prensa Libre, 21/06/10.

En cuanto a los vendedores de unidades productivas a empresarios del azúcar, es posible identificar al menos dos tipos de propietarios:

En la Costa Sur ocurre el fenómeno de empresarios ganaderos que han decidido vender o arrendar sus tierras, para el establecimiento de plantaciones de caña de azúcar; en algunos casos eran extensiones ganaderas que han decidido movilizar sus hatos hacia Petén e Izabal e incluso hacia Nicaragua¹⁷. El alcalde del municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, en la Costa Sur, refería a mediados de 2010, que las fincas ganaderas del municipio habían sido sustituidas por sembradíos de caña en los últimos tres años¹⁸. Algunos de los actores entrevistados calculan que en la actualidad el 70% de las áreas cultivadas son propiedad de los ingenios, otro 20% es arrendamiento de grandes fincas y un 10% corresponde a arrendamiento de fincas medianas.

En los municipios de Alta Verapaz y del valle del Polochic los vendedores generalmente son finqueros que anteriormente realizaban sus propios cultivos y arrendaban parte de sus tierras a campesinos sin tierra¹⁹. De acuerdo a Hurtado (2008), en muchos casos el proceso ha implicado la expulsión de colonos y la reducción de áreas anteriormente destinadas a la producción de alimentos –granos básicos en muchos casos–, ya fuera como producción campesina o producciones con fines comerciales. Tanto Hurtado (2008) como el informe “El derecho a la alimentación en Guatemala”, financiado por la Comunidad Europea, documentan conflictos entre los comunitarios y la empresa azucarera en relación a la compra-venta de predios en el valle del Polochic.

Palma africana

Antecedentes

El caso más reciente de concentración de la tierra en Guatemala se ha llevado a cabo con el establecimiento de plantaciones de palma africana. Los registros de la FAO muestran que las primeras plantaciones de palma africana en el país se establecieron a principios de la década de los ochenta, bastante más tarde que las plantaciones de otros países de la región, como Costa Rica, Honduras y Nicaragua²⁰. En los años siguientes, la producción de aceite derivado de la palma se desarrolló y creció hasta mediados de los noventa, momento en el cual la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995, brindó las condiciones para liberalizar su importación²¹. Para el año 2000 se estima que existía poco menos de 20.000 ha cultivadas con palma africana en la región, la mitad de la superficie en producción en Costa Rica²². La producción de palma africana siempre ha estado ligada a la producción industrial de aceite.

El alza en los precios internacionales del aceite de palma africana desencadenó, a principios de la primera década del 2000, la reactivación del cultivo en los países centroamericanos, lo que provocó una acelerada incorporación de tierras altamente productivas para el establecimiento de plantaciones comerciales. La Organización de las Naciones

20 Para el caso de Guatemala, los registros de FAOSTAT muestran superficie cultivada con palma africana desde 1983. En el caso de Nicaragua, las primeras plantaciones se establecieron, de acuerdo a la misma fuente, en 1968, y ya antes de 1960, existían plantaciones de este cultivo en Costa Rica y Honduras.

21 Fradejas, A. et al., 2008. Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR) y Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).

22 Con base en datos de FAOSTAT. Revisado en agosto 2010.

17 Prensa Libre, 21/06/10.

18 *Idem*.

19 Hurtado (2008).

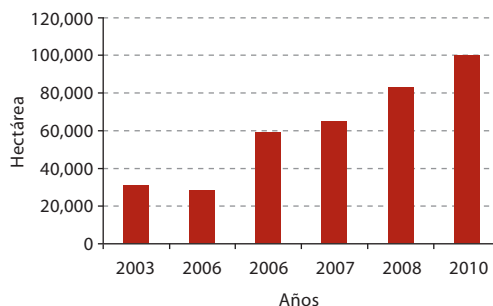
Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO estima que en la región la superficie destinada a la palma africana se duplicó entre 2000 y 2008²³ (Figura 2.1), si bien a consideración de varios expertos, el incremento ha sido mayor que las cifras oficialmente reportadas, como se expone posteriormente. A partir del 2000, Costa Rica, Honduras y Guatemala integran el grupo de los 20 principales exportadores de aceite de palma a nivel mundial y se encuentran entre los cinco grandes exportadores de América Latina²⁴.

La expansión de la palma africana se ha llevado a cabo por un reducido grupo de empresarios nacionales asociados con extranjeros que concentran la producción, y que han establecido alianzas a distintos niveles, como se muestra en el Cuadro 2.3. Se afirma que tanto la producción agrícola, como el procesamiento de aceite de palma y la generación de biodiesel, se concentra en seis grandes productores, los cuales han generado una demanda grande de tierras en unidades de producción espaciales en la búsqueda de ampliar sus plantaciones.

Vendedores y características de las transacciones

La mayoría de los vendedores identificados en las investigaciones hechas en Petén y la Franja Transversal del Norte, son beneficiarios de la adjudicación de tierras por parte del Estado, particulares, comunitarias y pequeños propietarios agrícolas. Si bien no existe información acerca de los precios de la tierra, la información disponible sugiere que éstas son relativamente baratas²⁵, aunque por la condición de los propietarios generalmente colonos, las ofertas resultan ser

Figura 2.1. Área cultivada con palma africana para algunos años desde 2003



FUENTE: Elaboración propia con base en el IV Censo Nacional Agropecuario, Encuestas agropecuarias 2005, 2006 y 2007, y Hurtado (2008).

atractivas. Se estima que en los últimos diez años, el 30% de los campesinos del Sur de Petén vendieron sus tierras²⁶. En estos municipios se ha identificado que se ofrecen entre USD12.000 y USD50.000 por una caballería (45 ha), dependiendo de la ubicación²⁷.

Si bien existe evidencia de un mercado de tierras relativamente dinámico en las áreas identificadas, también es verdad que se han documentado casos en los que los propietarios han sido presionados de distintas maneras para vender sus tierras y se han presentado desalojos de comunidades para ocupar áreas productivas. Un informe elaborado en 2010 con financiamiento de la Comunidad Europea²⁸ da cuenta de casos específicos de desalojos forzados de comunidades en Panzós y El Estor en el valle del Polochic Alta

23 De acuerdo a los datos de FAOSTAT, la superficie sembrada de palma africana pasó de 100.130 ha en 2000 a 192.000 ha en 2008. Revisado en agosto 2010.
24 Con base en datos de FAOSTAT. Revisado en agosto 2010.
25 De acuerdo al artículo de el Periódico, 15/07/08 (Auge en combustibles dispara demanda de tierras), estas áreas son codiciadas por los empresarios, entre otros, por sus precios.

26 Dürr et al. (2010). Cadenas productivas, dinámicas agrarias y cuentas territoriales de base agropecuaria: el Sur de Petén.

27 En el municipio de Sayaxché los compradores son principalmente empresas que producen palma africana. En los demás municipios, los principales compradores son ganaderos.

28 El Informe se titula: El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe final Misión Internacional de verificación.

Cuadro 2.3. Principales productores de palma africana en Guatemala

Empresa o empresario agrícola	Ubicación de las plantaciones	Alianzas a nivel nacional, centro o latinoamericano y corporaciones transnacionales	En producción o desarrollo (Hectáreas)*
Grupo HAME/REPS	Escuintla, Coatepeque (Quetzaltenango), Ocos (San Marcos), Sayaxché (Petén)	Olmecca, S. A.	40.000 (2008)
INDESA/ PADESA	El Estor (Izabal), Panzós, Chisec, Fray Bartolomé Las Casas y Chahal (Alta Verapaz)	Unilever, El Salvador	INDESA 6.921 (2009) PADESA 8.000 (2010)
AGROCARIBE/ Extractora del Atlántico, Grupo Terrebiarte y Arriola Fuxet	Finca Berlin, Morales (Izabal), Acapetehua, Acacoyagua, Mazatán, Mapastepec y Villa Comaltitlán, en la región del Soconusco y Chiapas (México)	Propalma México, Green Earth Fuel, Palmas de Ixcán	9.000 (2010)
Palmas de Ixcán	Ixcán (Quiché), Rubelsanto y Playitas, Chisec; y Lachúa, Cobán (Alta Verapaz)	Green Earth Fuel, Carlyle Group, Riverstone Holdings & Goldman Sachs, AGROCARIBE, Reservas Naturales Privadas del Ixcán	25.000 (en desarrollo, -meta de plantaciones 2008-2013) 100.000 (a alcanzar en 2017)
Nacional Agroindustrial, S.A. - NAISA	Sayaxché (Petén)	Grupo Kong, Alimentos Ideal	5.000 (en desarrollo)
Tikindustrias, S.A.	Aldea Arenas, Sayaxché (Petén)	Ingenio El Pilar	5.000 (en desarrollo)

FUENTE: Inforpress Centroamericana y El Periódico, adaptado de Hurtado (2008).

* Actualización propia con información de: El Mercado de los Agrocombustibles, Action Aid 2010.

Verapaz. Además documenta la confinación de varias comunidades en Sayaxché, en el sur de El Petén, ya que algunas comunidades han quedado atrapadas entre plantaciones de palma africana, y sufren problemas para acceder a sus parcelas, vender sus cultivos y acceder a fuentes de agua. Hurtado (2008) recoge también casos similares en otras regiones del país.

El mercado de los arrendamientos de tierras también se encuentra activo²⁹, se menciona que se hacen contratos por 20 a 25 años. Hurtado documenta un caso en el que esta modalidad

representa entre USD2.500 y USD 3.500 anuales a los propietarios de parcelas de media caballería (22,5 ha) y de USD5.000 y USD 7.000 anuales a los propietarios de parcelas de una caballería (45 ha).

Síntesis sobre la concentración de la tierra

De acuerdo a los casos considerados, se muestra que por los menos en dos de ellos; la caña de azúcar y la palma africana; la concentración de la tierra en condiciones de la existencia de un mercado de tierras, aunque con serias imperfecciones y limitaciones, se ha presentado y que es posible que se siga fortaleciendo. En ambos casos se presenta una integración directa entre la producción primaria y la industria y una articulación a los mercados internacionales. No se identifica el fenómeno de acaparamiento de tierras, pero sí la presencia de capitales extranjeros en el caso de la palma africana.

29 En el municipio de Fray Bartolomé de las Casas Franja Transversal del Norte, el arrendamiento de sus tierras les representa a los propietarios de más de una caballería, ingresos iguales o superiores a su producción promedio anual.

En cuanto a las concesiones forestales en áreas protegidas, es posible identificar una concentración de las tierras en 14 grupos concesionarios dada la magnitud de las tierras forestales en áreas protegidas, la concentración alcanza el 69% de las tierras disponibles en el país para ese fin, pero proviene de la concesión otorgada por el Estado guatemalteco. La producción primaria empieza a articularse a la producción industrial de productos de madera, cuyo principal destino son los mercados externos.

En lo referente a la ganadería bovina, aún no es factible apreciar una concentración de la tierra en empresas o propietarios privados, aunque sí es verificable el incremento del hato ganadero y el dinamismo de la venta de unidades productivas en la región. Recientemente se ha instalado un moderno rastro en la región que podría ser el inicio de una articulación industrial a la producción primaria.

REFLEXIONES FINALES

- El fenómeno de concentración y reconcentración de la tierra en Guatemala es perceptible, no así el de acaparamiento de tierras. El fenómeno se percibe desde hace más de una década en el caso de la caña de azúcar y más recientemente en el caso de la palma africana. En ambos casos, bajo un esquema de integración entre la producción primaria y la transformación agroindustrial. En el caso de la caña de azúcar, se manifiesta además una integración horizontal que permite la producción de azúcar y otros productos finales como alcohol y etanol.
- La producción de caña concentra entre 230.000 y 260.000 ha en 14 ingenios de propietarios nacionales que procesan la producción, mientras que la palma africana, que tiene un proceso más reciente, alcanza alrededor de 100.000 ha en 8 grupos empresariales, en algunos de ellos con participación de capital extranjero. Ambos cultivos se ubican en la Costa

Sur y en el norte bajo en las mejores tierras de vocación agrícola. Sin embargo, la concentración de la producción de la caña de azúcar se encuentra casi totalmente en las tierras aluviales de la Costa Sur, mientras que la palma se ha ubicado especialmente en las tierras bajas del norte y Petén.

- En ambos casos los sistemas productivos se han colocado en áreas territoriales con una muy buena capacidad de producción, lo que adicionado a sistemas tecnificados de producción, les ha permitido ubicarse entre los productores más calificados a nivel mundial y en una buena posición entre los países exportadores del mundo.
- Otro caso interesante es el de las concesiones forestales ubicadas en el norte alto del país, en la zona de usos múltiples del área protegida de la Reserva de la Biósfera Maya-RBM. El Estado ha otorgado la concesión como parte de un compromiso de los Acuerdos de Paz (1996), para mejorar el nivel de vida de los beneficiarios y la conservación en forma adecuada de un área protegida importante para el país. La concesión de utilización del recurso forestal fue otorgada por el Estado a 12 empresas comunitarias y dos industriales y abarca una extensión total de 532.951 ha que representa alrededor del 69% de las tierras de protección forestal. Las empresas en su mayoría cuentan con un sello verde y se encuentran en proceso de integrarse a la industrialización diversa de la madera.
- En cuanto a la producción de ganado bovino, se percibe como un proceso inicial de concentración de la tierra identificado por un incremento del hato en todas las tierras de Petén, como consecuencia de la expansión del cultivo de la caña de azúcar en la Costa Sur que parece estar desplazando a la actividad hacia el norte. Se puede identificar una reducción de los bosques en esos territorios y el incremento del área de pastizales y cultivos semi

permanentes. Se tiene algún conocimiento, por medio de la opinión de actores importantes y medios de comunicación, de los procesos de concentración pero ello aún no es perceptible en las cifras y estadísticas oficiales. Es importante destacar que, en casos no poco frecuentes, la actividad está ligada a actividades ilícitas como el narcotráfico.

- En cuanto a la producción de alimentos-granos básicos, en su mayoría se lleva a cabo por pequeños productores de auto consumo y ventas estacionales de producto, en mini parcelas; pero existen algunos departamentos como Petén, Alta Verapaz e Izabal de donde proviene una importante producción de granos que llega a los mercados locales, este contingente podría verse impactado si las tierras dedicadas a los granos compiten con la expansión de los monocultivos.

2.3. México³⁰

Distintas normativas en materia agraria establecieron límites que acotan el tamaño de la propiedad rústica. Actualmente, en la fracción xv del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 115 de la Ley Agraria, se considera latifundios a las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad. En el artículo 117, se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

- a) 100 ha, si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;
- b) 150 ha si se destina al cultivo de algodón;

- c) 300 ha si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

También se establecen otras formas de pequeña propiedad: la forestal que se refiere a las superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 ha y la ganadera que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine el gobierno federal.

Se establece también que en los casos de sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual. Asimismo, la Ley Agraria en su artículo 124, señala que en los casos en donde se exceda los límites de la pequeña propiedad individual, deberá ser fraccionada y enajenada de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

Compra-venta de tierras

Tras analizar los resultados del IX Censo Ejidal 2007, se observó que en dos de cada tres núcleos agrarios hay ventas de tierras; en el 82,4% de los ejidos en donde se reportó circulación de la tierra, ésta se dio entre los propios miembros del ejido y en un 54,1% las transacciones se dieron con personas ajenas al ejido. En los últimos diez años, la compra-venta de tierras involucró a 3 millones 97 mil ha. También es de resaltar que en un tercio de los núcleos agrarios no se registraron ventas de tierras.

Renta, aparcería y préstamo de tierras

Estas formas de tratos agrarios no modifican derechos de propiedad, pues sólo se encuentra comprometido el usufructo de la tierra. Es decir, estas

30 Basado en el estudio preparado para FAO, 2011 por Héctor Manuel Robles Berlanga.

transacciones sólo generan derechos indirectos. Si sumamos la superficie comprometida por estas vías, vemos que son las que comprometen a más sujetos agrarios y una mayor superficie. Además, son tratos predominantemente para actividades agrícolas o ganaderas.

De acuerdo al VIII Censo Agrícola Ganadero 2007, se encuentran rentadas 2 millones 667 mil ha; en aparcería 677 mil; prestadas 1 millón 557, y bajo otra forma 1 millón 435 mil ha. En suma, 6,3 millones de ha se encuentran bajo alguna modalidad de usufructo.

Esta suma no es nada despreciable, pues, por lo general, los tratos se encuentran asociados a la agricultura y ya señalamos anteriormente que las tierras de labor ascienden a 31 millones de ha y que en los últimos años se cultivan alrededor de 22 millones de ha, lo que involucra, si todos los tratos fueran de usufructo de tierras agrícolas, el 28,8% de la tierra cultivable en los últimos años.

Distintos actores rurales han señalado la concentración de tierras vía el arriendo de tierras. Señalan que en Sinaloa, el 70% de la producción de maíz –de 2,5 millones de ton– la aportan 2 mil agricultores, y el 30% restante corresponde a 60 mil ejidatarios. Esta concentración de las mejores tierras a través del rentismo se presenta para el cultivo de los básicos: arroz, trigo y maíz. Otros reportan que a partir de la década de los 90, mediante la renta de parcelas se ha formado una elite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol.

Las parcelas promedio de los ejidatarios tienen una extensión de alrededor de 10 ha, mientras los empresarios privados que rentan ejidos completos pueden acaparar más de 2 mil. En la publicación fuentes gubernamentales señalan que la renta de la tierra se acentúa en el ciclo otoño-invierno, periodo en el cual se estima que 50% de las tierras productivas, la mayoría de riego, son sujetas a ese mecanismo que se ha hecho práctica común en el norte del país. Apuntan, por ejemplo, que

en Sinaloa se encuentran rentadas alrededor de 500 mil ha en manos de 500 personas, lo que representa el 36,8% de la superficie laborable de la entidad.

Agricultura de contrato

Es importante señalar que las agroindustrias en México, existen desde mucho antes de las reformas estructurales que se iniciaron en los años ochenta. Actualmente, se cuenta con estudios que hablan sobre su presencia desde principios del siglo xx; se señala la importancia de los valles agrícolas del Pacífico norte en la construcción del ferrocarril Southern Pacific y su impacto en la agricultura de Sinaloa y Sonora (1905-1911); la actividad agrícola empresarial en el valle del Mayo (1920-1934), los empresarios agrícolas e irrigación en el norte de Sinaloa (1932-1969)³¹. Otro ejemplo es la llegada de la empresa Herdez S.A de C.V. a México, que data desde 1914. Es decir, la presencia de la agroindustria en este país no es producto de la implementación de las políticas de reestructuración del papel del Estado y del libre comercio, sin embargo, su consolidación y expansión sí es resultado de esas políticas.

Antes de las reformas estructurales de los años 80 y 90, las instituciones públicas representaban un contrapeso a la intervención de las agroindustrias en el sector rural: comercializaban productos agropecuarios, distribuían insumos, daban asistencia técnica, realizaban investigación para generar tecnología y regulaban los precios de compra al productor. Todas estas instituciones desaparecieron en la década de los años 80 y principio de los 90.

31 Estas investigaciones están contenidas en el libro: Romero Ibarra, María y Carrillo Rojas Arturo (Coord), 2009. Empresa y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. FE-UNAM. México.

Cuadro 2.4. Superficie sembrada y número de empresas por tipo de producto

Producto	Hectáreas	%	Empresas
Frutas	1.360.140	34,9	6
Caña de azúcar	719.000	18,4	12
Café	680.000	17,4	5
Hortalizas	642.417	16,5	22
Cebada	329.853	8,5	2
Tequila	165.475	4,2	4
Tabaco	4.327	0,1	3
Total	3.901.212	100	
Maíz			6
Leche			5
Aves			3

FUENTE: elaboración propia con información de INEGI-SAGARPA.

Maíz

El cultivo más importante para el país, es el maíz; actualmente se siembran para grano 7 millones 726 mil ha, lo que representa el 35,4% de la superficie sembrada en un año agrícola. A este cultivo se dedican 2 millones 627 unidades de producción, es decir, siete de cada diez unidades que se dedican a la agricultura en México, siembran esta gramínea. El 80% de los productores y el volumen de la producción, corresponde a maíz blanco y el restante 20% a maíz amarillo. La desaparición de Conasupo dejó a los productores en manos de un reducido número de grandes empresas transnacionales, únicas compradoras de sus cosechas: Maseca, Minsa, Cargill, Arancia, Archer Daniels Midland. Estas empresas son, también, las principales importadoras y las principales exportadoras de Estados Unidos. Cargill, ADM y Zen Noh controlan el 81% de las exportaciones de maíz de Estados Unidos. En México operan tres de los mayores carteles mundiales en el sector comercializador de granos básicos: el formado por Cargill-Continental; el integrado por ADM-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International.

Caña de azúcar

A diferencia de países como Guatemala, el Brasil, Colombia y Estados Unidos de América, los ingenios en México no son dueños del campo y tienen que tratar con alrededor de 160 mil pequeños agricultores dedicados al cultivo de caña de azúcar (142 mil unidades de producción según el VIII Censo 2007).

Actualmente la industria azucarera es una cadena productiva altamente integrada que abarca desde la producción hasta la transformación de la materia prima en azúcar o alcohol por parte de la fábrica (los ingenios). En total operan 60 ingenios en el país, la mayoría pertenecen a 12 grupos industriales.

Estas empresas se abastecen de la caña generada en 719 mil ha. La producción de caña de azúcar la realizan productores minifundistas (5 hectáreas en promedio) de 15 entidades. Sobresalen Veracruz (36,6%), Jalisco (9,8%), San Luis Potosí (9,4%), Tamaulipas (8,2%) y Oaxaca (7,8%). Además, se ocupan para su corte, cerca de 90 mil jornaleros quienes realizan a machete el corte, después de haber realizado la quema.

Hortalizas y frutas

La producción de frutas y hortalizas en México, si bien, existe desde principios de siglo xx, adquirió un gran dinamismo a partir de los años 50, cuando compañías de los Estados Unidos fomentaron la producción de estos cultivos a gran escala con el fin de orientarlos al mercado de su país en la época invernal, pues en esa temporada la producción estadounidense no es suficiente para responder a su propia demanda. Estas compañías buscaron regiones cuyas características geográficas fueran propicias para cultivos de este tipo, como Sinaloa, Sonora, Michoacán, Tamaulipas, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Tamaulipas o Jalisco,

Cuadro 2.5. Superficie sembrada, cosechada y producción 1990-2009

Año	Sup. Sembrada	Sup. Cosechada	Producción
	(ha)	(ha)	
1990	645.545	612.513	7.513.899
2009	642.417	615.264	11.815.909
Diferencia	(3.128)	2.751	4.302.010

FUENTE: Elaboración propia con información del SIAP-SAGARPA.

En el ámbito nacional se tienen registrados 100 mil productores de hortalizas. De este total, treinta grupos familiares dominan la producción para la exportación en Guanajuato y alrededor de 120 empresas en Sinaloa dedican sus recursos productivos a la producción, empaque, distribución y comercialización de hortalizas, principalmente, a los Estados Unidos de América.

En promedio, los productores hortícolas tienen 6 hectáreas, aunque existe una gran diversidad de ellos: a) productores minifundistas con predios menores a 2 hectáreas, su nivel tecnológico es básico, y venden, fundamentalmente, a pie de parcela o en los mercados locales o regionales y se localizan en el centro y sur del país; b) pequeños productores, que se diferencian de los anteriores porque utilizan más tecnología, sus predios son mayores, entre 5 y 10 hectáreas, se encuentran relacionados con agroindustrias bajo contratos de abastecimiento y se localizan en el centro y occidente del país (Guanajuato, Jalisco, Michoacán); c) grandes productores con predios mayores a 10 hectáreas, con un nivel tecnológico alto, se encuentran organizados, y en algunos casos son socios de grandes agroindustrias o forman empresas familiares que exportan directamente³².

Las grandes empresas internacionales asociadas a la horticultura son 22, en su gran mayoría, el origen de su capital es norteamericano, aun cuando, hay cuatro suizas, una francesa y dos con participación de los gobiernos estatales.

En el caso de la fruticultura, se tiene que México es un importante productor de frutas de clima templado, tropicales y subtropicales. En 1990 se tenían sembradas 982.192 ha de naranja, mango, limón, aguacate, nuez, plátano, cacao, manzana, tuna, durazno, piña, uva, guayaba, mandarina, toronja (pomelo), papaya, tangerina, ciruela y coco fruta; mientras que, para el 2009 se incrementó a 1.360 miles de ha, lo que representó un aumento del 52,2% en la superficie cosechada y 70,2% en la producción³³.

En este caso, al igual que en la horticultura, estamos hablando que la mayoría producen en pequeña escala: los naranjeros tienen predios de 3,1 ha por productor, los de aguacate, 2,07 ha; cacao, 2,2 ha; coco, 3,3 ha; limón, 3,0 ha; mango, 3,6 ha, y plátano, 5 hectáreas, por poner algunos ejemplos. Esto, no significa que no existan productores con superficies mayores, con niveles tecnológicos altos y que hayan conformado empresas para comercializar y procesar su fruta. Por ejemplo, los manzaneros de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, los naranjeros de Montemorelos Nuevo León o Martínez de la Torre, Veracruz, y los productores de mango de Sinaloa que conformaron la empresa Diazteca S.A., abastecen a cerca de 250 empresas productoras de jugos, néctares y concentrados. Las empresas principales son: Jumex, con aproximadamente 31% del mercado; Del Valle (24%); Boing/Pascual (10%); Lala (5%); Florida 7 (4%); Valle Redondo (2,4%), y otras marcas (17,2%).

Café

La producción de café tiene una gran importancia para México: 349.701 Unidades de Producción (UP),

32 Idem.

33 SIAP-SAGARPA.

Cuadro 2.6. Grandes empresas transnacionales en el subsector hortícola mexicano

Empresa	Fundación México	Origen del capital	Observaciones
Herdez S.A. de C.V.	1914	100% EUA	Empresa en la bolsa de valores
Anderson Clayton & Co S.A. de C.V.	1922	97% EUA y 3% Suiza	Es filial de Unilever
Productos de maíz S.A. de C.V.	1930	100% EUA	Filial de CPC Internacional Inc. Aerobal S.A.
Casa Cuervo S.A de C.V.	1935	100% EUA	
Formez Ybarra S.A de C.V.	1943		
Productos Gerber S.A de C.V.	1956	49% EUA	Filial de Gamesa S.A. de C.V. Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Campbell'S de México S.A de C.V.	1959	100% EUA	Filial de Campbell Soup Company
Nestlé S.A de C.V.	1960	100% Suiza	
Industrias Alimenticias Club S.A de C.V.	1961	100% Suiza	Filial de Nestle
Productos del Monte S.A de C.V.	1962	100% EUA	
Kraft General Fondos de México S.A de C.V.	1963	99% EUA	La General Foods absorbió a la Kraft en 1990
Sabritas S.A de C.V.	1968	100% EUA	Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Danone S.A de C.V.	1974	100% Francia	
Gigante Verde S.A de C.V.	1983	100% EUA	Filial de Grand Metropolitan Pillsbury Company
Industria Hortícolas de Montemorelos S.A de C.V.		20% participación estatal	
Yavaro Industrial S.A de C.V.		15% participación estatal	
Jugos del Valle S.A de C.V.	1947		
Conserva La Costeña S.A de C.V.	1948		Pertenece al grupo Jumex
Frigoríficos La Huerta S.A de C.V.	1957		Empresa en la bolsa de valores
Conservas La Torres S.A de C.V.	1964		
Alimentos Del Fuerte S.A de C.V.	1973	Participación estatal y asociación particular	
Export S.A de C.V. Carmel	1974		Pertenece al grupo Bimbo

según el Censo Agrícola y Ejidal de 2007; 680 mil ha cultivadas con esta especie; una producción promedio de 4,7 millones de sacos de 60 kg; sexto productor mundial y segundo en producción orgánica.

Al igual que en los caso anteriores, predominan los productores de pequeña escala. De acuerdo

al VIII Censo, cada UP con café es de 1,94 ha en promedio. La estructura de los predios es: 84,2% de los productores de café tienen 2 hectáreas o menos y poseen el 47,2% de la superficie, mientras que solo 416 productores (0,08%) tiene más de 50 ha y son dueños del 8,2% de las tierras.

Los productores abastecen de café verde a cinco empresas que cuentan con capital extranjero: Nestlé, Café California (Neumann) Becaficsa (Volkaffe); Espograno (Cargill) y Agroindustrias de México (AMSA-ECOM), quienes compran café pergamino sano y café dañado (fermentado, pasados de secado, etcétera), pues en el país existe un fuerte mercado de este tipo de café. Por cierto, las 32 empresas más importantes que comercializan café soluble, tostado y molido, descafeinado y beneficiado de café conformaron la Asociación Nacional de la Industria el Café A.C. (ANACAFE A.C.).

Aguacate

Michoacán es el principal productor mexicano y mundial de aguacate. En la actualidad el 75% de la producción se orienta al mercado nacional y el saldo a los mercados mundiales, fundamentalmente a los Estados Unidos de América (EUA). México es a la vez el principal consumidor mundial de aguacate.

Cuadro 2.7. Estructura productiva del aguacate en el Estado de Michoacán, 2007

	Ha	%	%	Trabajadores
	tamaño medio	Área	productores	permanentes, por finca
Pequeños	4	57	88,5	0,81
Medianos	20	35	10,3	4,07
Grandes	40	8	1,2	8,14
Total	5,7	100	100	1,16

Nota: equivalentes permanentes, construido sobre la base de 57 jornales y 280 jornales equivalentes por trabajador permanente, basado en <http://www.amsda.com.mx/PREstatales/Estatales/MORELOS/PREaguacate.pdf>, y ³⁴

La base productiva está compuesta prioritariamente por pequeños productores; sin embargo, las posibilidades de acceso a la exportación a los Estados Unidos de América está asociada a la pertenencia a organizaciones económicas: “La Asociación de Productores y Exportadores de Aguacate de Michoacán (APEAM), es la organización más importante y agrupa a los productores y exportadores certificados por las autoridades de los Estados Unidos de América (EUA) y México. Representa a más de 4 mil productores y a 26 emparadoras orientadas a los mercados de exportación.³⁵ Esta organización fue promovida y respaldada por instancias gubernamentales para conjuntar esfuerzos de productores y empaadores exportadores de aguacate a los EUA. La participación en APEAM es una condición necesaria para poder exportar aguacate a los EUA. APEAM funciona no solo como un instrumento para co-ordinar la exportación de aguacate a los EUA, sino también como un foro de negociación entre productores y exportadores en torno a las políticas y programas de exportación.

El mercado de tierras y las concesiones mineras

Los recursos naturales son propiedad de la nación y los particulares solo pueden aprovecharlos mediante concesión que el Estado les entregue. López Bárcenas (2010), señala que “mediante este procedimiento en el país se ha instalado la industria minera que al año 2010 había obtenido 24.182 concesiones, que abarcaban 49.472.055 ha de terrenos, la mayoría de ellas de propiedad social.

Los acuerdos de renta o compra de tierras asociados a la minería se caracterizan, por lo general, por una relación desigual entre las empresas mineras y los dueños de la tierra: precios muy bajos por la renta de la tierra en comparación a los ingresos que genera la actividad, incumplimiento de lo convenido, daño a las tierras productivas y

34 Proceedings VI World Avocado Congress (Actas VI Congreso Mundial del Aguacate) 2007. Viña Del Mar, Chile. 12-16 Nov. 2007. ISBN No 978-956-17-0413-8.

35 En el Estado de Michoacán se estiman un total de 11,400 productores de aguacate.

protección por parte de los gobiernos a las empresas, fundamentados en la Ley Minera.

CONCLUSIONES

En el estudio se encontró que la vía para concentrar tierras en México, no es por medio del mercado de tierras, sino mediante el control de los procesos productivos. Así vemos que las agroindustrias prefieren rentar la tierra o aplicar otros esquemas de control de la producción – proporcionan semillas e insumos, habilitar al productor y comprometen la cosecha– para generar economías de escala. Esto le da gran movilidad al capital, no corren con todos los riesgos de la producción y no requieren gastar en mantener la tierra, en épocas en donde no hay trabajo. Esta función la debe de asumir el propietario de la tierra.

Si bien la agroindustria existía desde hace muchos años, su crecimiento y consolidación se da a partir de la implementación de las reformas estructurales en los años 80. La retirada del Estado mexicano del sector agropecuario permitió que en los últimos treinta años se esté dando un proceso de concentración de tierras, vía la agroindustria. El estudio encontró que este proceso da lugar a la concentración y polarización, por un lado, las agro-empresas concentran grandes volúmenes de producción, procesan y comercializan, especialmente para el mercado internacional, y obtienen las mayores ganancias. Por otro lado, vemos una gran cantidad de pequeños productores que viven al día.

No solo se está dando un proceso de concentración de tierras de manera indirecta, sino también, cada día son menos las empresas que participan de la globalización. Ahora menos empresas, que por lo general se encuentran ligadas al capital norteamericano. La forma más común de crecimiento y concentración es la compra de empresas o marcas regionales establecidas y la desaparición, poco a poco, de empresas de mediana escala o familiares.

Los datos que reflejan la concentración de empresas son: en la compra e industrialización de maíz sobresalen seis empresas; en caña de azúcar, 12 grupos industriales; hortalizas, 22; frutas, seis; café, cinco; cebada, dos; tequila, cuatro; tabaco, tres; producción avícola, tres, y leche, cinco empresas.

Además, varias de estas empresas participan en distintos sectores, por ejemplo, la Nestlé tiene una participación importante en leche, café, hortalizas y frutas; Cargill en granos, producción de aves y hortalizas; Herdez en frutas y hortalizas, por mencionar algunas empresas.

Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; caña de azúcar, 5 ha; hortalizas, 6 ha; frutas 5 ha o menos; café, 1,9 ha; cebada, 6 ha, y tabaco 2 ha. Además, la gran mayoría se encuentran desorganizados, venden individualmente volúmenes bajos de su producción que es poco tecnificada. Estas condiciones los ponen en una situación vulnerable al momento de negociar con la empresa los precios por su producto.

2.4. Nicaragua³⁶

El caso nicaragüense presenta algunos rasgos particulares en relación a los temas de concentración y extranjerización de la tierra para usos agropecuarios. En primer lugar, a pesar de haber sido un país con fuerte presencia de la intervención política extranjera, manifestada frecuentemente con tropas norteamericanas en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, y haber tenido, esta influencia política norteamericana, un rol determinante en la conformación de la dictadura de la familia Somoza (1937-1979), no ha tenido un desarrollo de inversiones extranjeras directas en el agro, áreas como plantaciones bananeras,

36 Basado en el estudio preparado por Eduardo Baumeister para FAO (2011).

cafetaleras o azucareras, que fueron características en el resto de Centroamérica, Cuba o República Dominicana.

En segundo lugar, a partir de fines de los años setenta del siglo pasado, los niveles de concentración de la tierra han sufrido modificaciones permanentes (tanto hacia la disminución como a la reconcentración) producto de leyes de reforma agraria, de los años ochenta, otras acciones estatales, en los años noventa, y la influencia del mercado, a partir de 1990.

En tercer lugar, las posibilidades de ampliación de la superficie dedicada a la agricultura se siguen manteniendo abiertas, dada la existencia de una importante frontera agrícola, lo cual ha generado importantes crecimientos de la superficie en fincas en las últimas décadas, que ha posibilitado en parte disminuir la presión por la tierra por parte de sectores campesinos, y ha permitido también la expansión de sectores intermedios y grandes, particularmente en la ganadería extensiva.

En cuarto lugar, a diferencia de los países vecinos, Nicaragua no ha tenido una expansión de cultivos

intensivos (frutas y hortalizas para la exportación), genéricamente conocidos como cultivos “no tradicionales”.

Y en quinto lugar, en las últimas dos décadas se observan avances de inversiones en la compra de tierras para fines agropecuarios por parte de inversionistas regionales (del resto de Centroamérica y México), en rubros vinculados a la ganadería vacuna, lo cual traduce en menor escala que otros países latinoamericanos, ciertos procesos de concentración de tierras por parte de inversionistas extranjeros.

Los principales procesos de concentración de tierras en la última década

En los años 2000 se observan avances en los procesos de concentración de tierras, presencia de inversionistas extranjeros y cambios en uso del suelo hacia productos agropecuarios y forestales.

Forestación

La reforestación tiene varias aristas, por un lado, retoma la vocación natural de muchas tierras en Nicaragua; aunque las cifras no siempre son comparables, el área actual de bosques de Nicaragua debe ser la mitad de la que tenía luego de la segunda guerra mundial³⁷, también plantea el problema de que el crecimiento demográfico rural futuro puede encontrar barreras al acceso a la tierra por el avance de estas actividades; a su vez la generación de empleo se concentra en el proceso inicial de formación de las plantaciones y en las etapas posteriores el empleo que generan es bastante limitado, concentrado en vigilancia, y extracción periódica; y en cuarto lugar, hace elevar el precio de la tierra, porque en la medida en que se corre la información de que existen inversionistas extranjeros interesados en la actividad se eleva el precio local de la tierra. Sin embargo, el ritmo

Cuadro 2.8. NICARAGUA: Desconcentración y reconcentración de la tierra

Estratos en manzanas	1978	1988	2001
0-10	2	3	4
10a50	15	17	20
50a200	30	28	37
200a500	16	13	18
500 y más	36	14	17
Sector reformado y colectivo	0	25	4
TOTAL	100	100	100

FUENTE: Estadísticas oficiales disponibles (CIERA, MIDINRA, INEC,) sobre distribución de la tierra y estimaciones propias.

37 Baumeister y Fernández, 2005.

de deforestación de Nicaragua es importante, de ahí la importancia de estas iniciativas. Según FAOSTAT³⁸, entre 1990 y 2008 la superficie forestal se redujo en 28%.

Las actividades de reforestación en Nicaragua buscan dos grandes objetivos, la producción de madera y en segundo lugar poder certificar plantaciones que fijen carbono³⁹. Por un lado tenemos empresas como HEMCO, minera canadiense que de manera complementaria se dedica a la reforestación, en parte ligado a mitigar los efectos ambientales de la producción minera, contribuyendo a la sostenibilidad de la zona de amortiguamiento de la Reserva de Bosawas⁴⁰.

En segundo lugar, estarían las otras iniciativas de reforestación que responden a inversionistas norteamericanos (Futuro Forestal de Nicaragua) que son parte de un fondo de pensiones norteamericano (incluyendo a la Universidad de Harvard), y otros inversionistas costarricenses, daneses, noruegos, más asociados a actividades forestales exclusivamente, con el doble propósito de generar madera y buscar certificados de captura de carbono. El precio pagado por la tierra por este bloque de iniciativas, en buena medida ubicadas en el Pacífico nicaragüense, se encuentra en unos 1.000 USD/ha. Son parte de la zona del Pacífico, las iniciativas de Futuro Forestal, Precious Wood, Maderas Cultivadas del Centro; de la Región Central es el caso de Boaco.

Otras iniciativas de reforestación, realizadas por ingenios azucareros (San Antonio, Monterrosa y Montelimar) pueden agregar adicionalmente unas

5.000 ha⁴¹. El interés de los ingenios por la reforestación se asocia también a la generación de energía eléctrica con leña de maderas y el bagazo de la caña, utilizados en la transformación de caña en azúcar y otros subproductos de la caña, para vender el excedente de energía a la red nacional de electricidad.

Palma africana

Hay dos iniciativas importantes de plantación de palma africana, ambas vinculadas a capitales externos, una proveniente de Honduras y otra de Costa Rica, que ante la elevación de los precios de los aceites vegetales han ampliado la producción nacional de palma africana. Ambas iniciativas se ubican en la Costa Atlántica de Nicaragua.

Históricamente, se destacan varias etapas de los orígenes de los aceites y grasas para preparar los alimentos. Antes de 1960, los aceites para cocinar provenían de grasas animales, fundamentalmente de cerdos, elaboradas de manera artesanal y en menor escala se realizaban importaciones de aceites procesados de origen vegetal. Con el auge de la actividad algodonera, que llegó a ocupar buena parte de las tierras planas del Pacífico, se pasó al aceite proveniente de la semilla del algodón; hasta fines de los años ochenta ésta fue la fuente principal de aceites comestibles. Desde los noventa hasta la actualidad, predomina la importación de aceites de origen vegetal, en parte procesados en el país o importados directamente para el consumo familiar.

La palma africana tiene en Centroamérica, una historia prolongada de producción, con plantaciones extensas en Costa Rica, Honduras y Guatemala, en parte como iniciativas de diversificación de las plantaciones bananeras. En Nicaragua, por el

38 <http://faostat.fao.org/site/377/DesktopDefault.aspx?PageID=377#anchor>.

39 Para el proceso de fijación de carbono en Nicaragua véase <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/06/16/nacionales/78697>.

40 Los objetivos de la empresa están resumidos en <http://www.creacomunicaciones.net/para-medios/25-reforestacion-hemco-en-bonanza> (14 de mayo 2010).

41 Entrevista con Salvador Mayorga Sacasa, agosto 2010.

contrario, es una actividad incipiente que está creciendo en la actualidad desde valores bajos⁴².

Una de las iniciativas se ubica en el departamento de Río San Juan⁴³ asociada a inversiones hondureñas y la otra en Kukrahill, municipio de la RAAN, por parte de la empresa NUMAR, propiedad de una multinacional radicada en Costa Rica, cuyo principal accionista es un nicaragüense y cuenta con plantaciones en Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala y México. En la Costa Caribe de Nicaragua, tiene más de diez mil manzanas en producción, empleando más de mil 500 personas. En las plantaciones de Kukrahill (RAAS), ha construido 300 kilómetros de caminos. Cuenta con una planta piloto para la producción de biodiesel en León, en las antiguas instalaciones de la empresa Agrosa^{44, 45}.

Un estudio reciente indica que Nicaragua tiene un potencial de cerca de 200.000 ha con condiciones biofísicas óptimas para la producción de palma,

situadas en la Costa Atlántica del país⁴⁶. Nicaragua en la actualidad es tanto exportadora como también principalmente importadora de aceite de palma y de almendras de palma africana.

Caña de azúcar

Este rubro se ha venido ampliando en los últimos años, tanto para producir azúcar, rones y melaza como más recientemente etanol. La producción es realizada por cuatro ingenios; tres de ellos pertenecen principalmente a inversores nacionales (Ingenio San Antonio de la familia Pellas, CASUR de la familia Cuadra, el Montelimar también de inversionistas nicaragüenses y el Ingenio Monterrosa adquirido por capitales guatemaltecos). Puede estimarse de manera gruesa que el área adquirida por estos inversionistas guatemaltecos ronda en las 10.000 ha, donde se incluye producción de caña y también áreas para reforestación.

El Ingenio Monterrosa, un antiguo ingenio nicaragüense, ubicado en el municipio de El Viejo, Chinandega, fue adquirido por los propietarios del Ingenio más grande de Guatemala y de Centroamérica, el "Pantaleón", en la Costa Sur guatemalteca.⁴⁷ Las perspectivas de la caña, asociada a la producción de etanol y al azúcar, podrán crecer en el futuro, combinado también con actividades de reforestación, dado el doble uso, tanto como actividad forestal de larga maduración, como de siembras para producir leña como combustible.

42 Existen versiones contradictorias sobre el área cultivada, por ejemplo, FAOSTAT reporta alrededor de 2000 hectáreas; un informe reciente del Banco Mundial (Deininger, et. al, 2010 Rising global interest in Farmland, menciona como área actual, 3000 hectáreas; sin embargo, los datos recabados en el Cuadro 9 permiten afirmar que se están cultivando, no todas en producción, cerca de 16.000 hectáreas.

43 <http://www.iica.int.ni/boletines/Boletin170.html>, encabezada por un empresario nicaragüense Jorge Salazar (h), vinculado a inversionistas hondureños, que compró a cooperativistas de un proyecto palmero de los años ochenta, cerca de 2000 hectáreas. <http://www.planetaazul.com.mx/www/2007/09/05/palmeros-generan-energia-limpia/>, para los vínculos con empresarios hondureños.

44 http://www.vicepresidencia.gob.ni/noticias/2007/mar/numar_pellas.html, datos de marzo 2007 luego de una entrevista del dueño de la empresa con el Presidente Ortega.

45 Esta empresa ha recibido créditos del Banco Mundial para el desarrollo de la palma, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/NICARAGUAINSPANISHEXTN/0,,contentMDK:20236477~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455348,00.html>

46 SNV, Diagnóstico sobre potencialidades y restricciones biofísicas, sociales, institucionales y económicas para el desarrollo de los biocombustibles en Nicaragua (2010), localizado en internet. <http://www.energias-renovables.com/america/ContenidoSeccionesAm.asp?ID=14&Cod=1255&Tipo=&Nombre=Noticias>

47 Tiene inversiones en varios lugares de América Central <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/48109>, 25 de febrero de 2009. En Guatemala tiene un área de caña cercana a las 41,000 hectáreas (estudio de Jaime Carrera (2011) para el proyecto Land Grabbing de FAO).

Naranjas

Una alianza entre empresarios nicaragüenses, donde destaca la familia Pellas, el grupo económico de origen nicaragüense más acaudalado y otros representantes de grupos financieros nacionales, asociados a empresarios costarricenses, desarrollan plantaciones en el departamento fronterizo de Río San Juan, cercano a Costa Rica, con 7.000 ha de cultivo de naranjas junto al río San Juan con 1.400.000 árboles y una producción aproximada de 1.000 millones de naranjas por año⁴⁸. Como punto de comparación, Costa Rica tiene en la actualidad 26.000 hectáreas de naranjales⁴⁹.

La producción está dirigida a la fruta fresca para abastecer plantas costarricenses de jugos cítricos, ubicadas cerca del borde fronterizo; el producto ya procesado se exporta desde Costa Rica a los Estados Unidos de América. Estas inversiones de tierra se iniciaron en los años noventa e incluyeron algunas propiedades que los inversionistas ya tenían, con otras que fueron adquiridas para realizar plantaciones relativamente compactas de naranjas principalmente. Las tierras fueron adquiridas principalmente a sectores propietarios grandes.

Las actividades de estas plantaciones de naranjas, exportadas para su procesamiento en Costa Rica, han pasado de un valor de 493.000 USD en 2006 a un poco más de 3 millones de USD en 2008 (FAOSTAT, consultado 8 de abril de 2011).

Turismo de Playa

También están los grandes proyectos turísticos en el Sur de Nicaragua, sobre el Pacífico, que suman miles de hectáreas y en los cuales hay inversiones

externas⁵⁰. La expansión de las actividades de playa, incluyendo centros turísticos como la ciudad portuaria de San Juan del Sur, visitas periódicas de cruceros de turismo, construcción de hoteles y el desarrollo de inversiones inmobiliarias que abarcan casas de playa, canchas de golf, se asocian a varios factores. En primer lugar, esta zona, con cualidades escénicas de buen nivel, se ubica muy cercana a un eje turístico actual de gran envergadura, como es el de Costa Rica,⁵¹ particularmente el área de Liberia-Guanacaste,⁵² con playas que se continúan del lado nicaragüense, y abren posibilidades (aún no concretadas) de asociar de manera directa estos dos espacios turísticos.

El Aeropuerto internacional de Liberia, con un flujo aéreo similar al aeropuerto de San José, se encuentra a 80 kilómetros del borde fronterizo con Nicaragua y es posible imaginar una mayor vinculación en el futuro. En segundo lugar, la jubilación de ciudadanos norteamericanos de la

50 Véase, Cañada, E.(2010) *et. al* Turismo y conflictos socio-ambientales en Centroamérica, 2010, Managua, particularmente el estudio de Matilde Mordt y Alejandro Bonilla sobre Tola.

Según Lea Montes, del departamento jurídico de Nitlapan, vinculado a la Universidad Centroamericana, de la Compañía de Jesús, las actividades turísticas del Pacífico Sur suman por lo menos 15,000 hectáreas en el departamento de Rivas.

<http://www.nacion.com/2010-03-15/Economia/NotaPrincipal/Economia22976>

<http://www.nacion.com/2010-03-15/Economia/NotaPrincipal/Economia22976>

[http://www.responsibletravel.org/resources/documents/Coastal-tourism-documents/Informe%20Ejecutivo/Informe_Ejecutivo_-_Impacto_del_Turismo_Relacionado_con_el_Desarrollo_en_la_Costa_Pac%C3%83%C2%ADfca\[1\].pdf](http://www.responsibletravel.org/resources/documents/Coastal-tourism-documents/Informe%20Ejecutivo/Informe_Ejecutivo_-_Impacto_del_Turismo_Relacionado_con_el_Desarrollo_en_la_Costa_Pac%C3%83%C2%ADfca[1].pdf)

51 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/28854/L779.pdf>

52 [http://www.responsibletravel.org/resources/documents/Coastal-tourism-documents/Informe%20Ejecutivo/Informe_Ejecutivo_-_Impacto_del_Turismo_Relacionado_con_el_Desarrollo_en_la_Costa_Pac%C3%83%C2%ADfca\[1\].pdf](http://www.responsibletravel.org/resources/documents/Coastal-tourism-documents/Informe%20Ejecutivo/Informe_Ejecutivo_-_Impacto_del_Turismo_Relacionado_con_el_Desarrollo_en_la_Costa_Pac%C3%83%C2%ADfca[1].pdf)

48 <http://www.renuevodeplenitud.com/reflexiones-pellas.html>, fechado el primero de julio de 2009.

49 FAOSTAT.

generación nacida inmediatamente después de la segunda guerra mundial, incluye familias que buscan ese destino en estas playas, atraídos por precios más bajos de las propiedades y por un costo de la vida menor que en Estados Unidos u otros destinos que han acogido a este tipo de residentes, tanto en México como en Costa Rica⁵³. Y por último, y no menos importante, estas iniciativas de turismo de playa generaron una fuerte ola especulativa alrededor del incremento significativo del precio de la tierra asociado al desarrollo turístico de playa.

Principales conclusiones

Los procesos de compra directa de tierras por parte de inversionistas externos no presenta en Nicaragua una magnitud considerable, en comparación a países como Guatemala o de América del Sur (la Argentina, el Brasil, el Uruguay, Bolivia o el Paraguay); sin embargo, se observan procesos encabezados por inversionistas mexicanos y centroamericanos, con énfasis en la ganadería vacuna, palma africana, o caña de azúcar. En el caso de los salvadoreños se observa un mayor énfasis en actuar como comerciantes de productos agropecuarios, destinados al resto de Centroamérica. En el caso del capital costarricense, se observa un énfasis más asociado a la reforestación, plantaciones y procesamiento de la palma africana. En el caso de reforestación, también se encontró un caso importante impulsado por una empresa minera canadiense que busca varios objetivos, tanto sociales, ambientales, como en el beneficio económico directo de la actividad forestal.

Nicaragua tiene un importante sector de agricultura familiar, que reúne cerca del 50% de la producción agropecuaria nacional⁵⁴. Constituye

un sector extendido, centrado en la producción de alimentos; se observan algunas tendencias favorables para el desarrollo de la producción de la agricultura familiar, en la medida en que se está constituyendo un importante mercado interno –al interior del país, y particularmente en el conjunto regional, con cerca de 45 millones de personas. En el conjunto del Istmo– mucho más importante que en el pasado. Se ha constituido en un importante abastecedor de frijol, lácteos, y carne para el mercado regional centroamericano, creándose una suerte de división del trabajo en el que le toca jugar ese papel, alrededor de productos que no tienen mucho valor agregado. De igual modo, en rubros como café, se observa un peso importante de la agricultura familiar.

Si bien es importante el peso de los agricultores familiares, tanto en número, tierras controladas, y producción primaria de algunos rubros (maíz, frijol, leche, carne, café, hortalizas y frutas para el mercado interno), en general es una producción con una baja productividad por unidad de superficie, y el valor agregado nacional a estos rubros es limitado, dada la baja capacidad de procesamiento industrial. Un ejemplo es sorprendente: Nicaragua es un importante productor de maíz, pero es un importante importador de harina de maíz, proveniente de los países vecinos o México, debido a que no existe una planta procesadora de este producto en el país⁵⁵. Y en la medida en que se extiende la urbanización y se reduce el tamaño medio de las familias, la opción de preparar tortillas u otros derivados del maíz de manera artesanal en los hogares se hace menos atractivo.

53 <http://www.revistasumma.com/negocios/6180-apuesta-por-los-baby-boomers.html>, fechado el 13 de octubre 2010.

54 Baumeister, E (2010), Características Económicas y Sociales de Los Agricultores Familiares en America Central, documento de trabajo, FAO-RUTA.

55 https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:QaXyfdSwXmQJ:sisinfo.magfor.gob.ni/media/upload/documentos/Informe_Food__maiz.pdf+nicaragua+importaciones+de+harina+de+maiz&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESgPrUXwz6tUPA7v-0TnmU9R734g3W27JkmeityazG8gwiWM7r99Swg2DgQlefiYMwg5zrJUSAV5wlmCaH5ONzF_IUgMLv3yLRk4Tc-r7BcAa8jghuewvrgzWWPcON1GPgk6oJM&sig=AHIEtbTPXYcMqMEACZACAKmi-HMWvfHmAQ

Dentro de la agricultura familiar no puede dejarse de ver un segmento importante de campesinos pobres que siembran granos básicos en condiciones bastante precarias, en la medida que trabajan con bajos niveles tecnológicos, la posible pérdida de las tierras que controlan puede incrementar significativamente su nivel de vulnerabilidad.

En distintas regiones, el avance de la concentración de la tierra afecta a la agricultura familiar porque muchos productores optan por vender sus tierras, urbanizarse o dirigirse a la frontera agrícola, aumentando los procesos de deforestación. Al vender las tierras y pasar a manos de grandes productores agropecuarios o de otros rubros (turismo de playa, reforestaciones extensas, zonas francas) se reduce el peso global del sector familiar, y las familias que venden la tierra entran rápidamente en una situación de mayor vulnerabilidad, al perder sus capacidades de producción para el autoconsumo.

Grado de presencia del fenómeno de concentración y extranjerización de tierras

- a. El fenómeno en Nicaragua no tiene la magnitud que puede tener en otros países. En tierras de uso agropecuario y forestal, puede representar alrededor de 100.000 ha, que equivalen en la actualidad a un poco más de 1% de las tierras para esos fines; lo comprado por extranjeros ha sido importante por el monto de la inversión, más que por la cantidad de tierra involucrada, particularmente las áreas destinadas al turismo de Costa, particularmente en el Sur Occidente del país.
- b. Existe, en términos estructurales, una gran posibilidad de ampliar este proceso debido a que existen tres factores muy favorables, como son: la existencia de tierras de frontera agrícola, una baja densidad de población, y una diferencia importante entre la productividad actual y potencial de las tierras utilizadas para la agricultura.

- c. Los factores institucionales y de desempeño político contrarrestan marcadamente esas posibilidades estructurales, en la medida en que el funcionamiento de los mercados de tierras distan de adecuarse plenamente a mecanismos que den seguridad jurídica a un segmento de potenciales inversionistas extranjeros.
- d. El incremento de las inversiones venezolanas, en el marco del ALBA, pueden direccionarse eventualmente hacia actividades agropecuarias; hasta el presente se ha concentrado en una Refinería en el Pacífico, la ampliación del puerto de Bilwi, en el Atlántico, y actividades de reforestación⁵⁶. En el caso de que se dieran estas inversiones en actividades agropecuarias directas, estaríamos ante un caso *sui generis* de "acaparamiento de tierras", en la medida en que en la concentración de tierras tendrían presencia actores estatales, tanto de Nicaragua como de Venezuela, en la medida en que PDVSA (Petróleos de Venezuela) es la parte empresarial de las inversiones venezolanas en Nicaragua, reunidas en la empresa ALBANISA⁵⁷.

2.5. PANAMÁ⁵⁸

La estructura agraria panameña se muestra polarizada. Menos del 1 por ciento de las explotaciones controla el 34% de la tierra, mientras que las explotaciones de menos de 5 hectáreas, que suman el 74,6% de las explotaciones suman el 4,4 por ciento de la tierra.

56 <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=121797>

57 Empresa Venezolana-nicaragüense, estructurada sobre la base de importaciones de petróleo de Venezuela con préstamos de largo plazo, la venta de productos nicaragüenses a Venezuela, y la compra de activos diversos en Nicaragua.

58 Basado en el Informe preparado para FAO 2011, de Santander Tristan Donoso.

Del examen de los rubros productivos se observa que existen ejemplos de concentración de tierras dedicadas al rubro específico, caso de la Palma Aceitera, sin embargo, son cooperativas de producción que han hecho una integración horizontal con otros productores. Se observa en el caso del Banano, cómo el país ha logrado rescatar parte de las plantaciones y la comercialización de la fruta, sin embargo, la empresa trasnacional bananera continúa influyendo de manera decisoria en los resultados de la comercialización y las ganancias privadas.

El café, por otra parte refleja en ciertas regiones una presencia significativa de pequeños y medianos productores, sin embargo, las empresas cafetaleras como “Café Sitton”, Café de Eleta y Finca Corsa entre otras; además de sus beneficios, poseen mayor cantidad de tierras disponibles para dicha actividad, pero fundamentalmente el control privado de la lógica de comercialización.

Banano

- Panamá cuenta con 19 Empresas Productoras de Banano:
 - 18 Productores Independientes Nacionales del Banano que representan el 56% (6.556 ha) del total de la superficie cultivada de 11.707 ha, de éstos el 40% (4.731 ha) se encuentran en el Pacífico y el 16% (1.825 ha) en el Atlántico. Dentro de los productores nacionales de banano se encuentran dos cooperativas de trabajo, la Cooperativa de Banano del Atlántico R. L. (COOBANA R. L.) y la *Cooperativa de Servicios Múltiples de Puerto Armuelles R. L. (COOSEMUPAR R. L.)*. Bocas Fruit Company - Subsidiaria de Chiquita Brand en el Atlántico, representa el 44% (5.151 hectáreas) del total de la superficie cultivada de banano⁵⁹.

• Comercializadoras

1. Chiquita, hasta 1991 era el único exportador y comercializador de la fruta panameña, sin embargo, a partir de 2008 terminó su monopolio de la comercialización de la fruta.⁶⁰ La Cooperativa COOSEMUPAR tendrá dicho control de la producción del Pacífico (ya que ella adquirió la plantación) y venderá a la empresa bananera parte de su producción de acuerdo a los Convenios suscritos, y el resto la comercializará de conformidad a las ventajas del mercado.
2. Banacom y Bananera Lía (14% del control de la comercialización), Empresas de Productores de Banano Nacionales comercializan su producto directamente al mercado europeo.

Es claro, que el caso del banano ha sido una página histórica de concentración de la tierra y de la intervención extranjera en el proceso productivo y la comercialización de la fruta. La concentración de tierras y la intervención del capital extranjero, se mantiene en la actividad bananera. Si bien ha disminuido el área de la plantación extranjera, la comercialización sigue siendo un canal bajo control de la empresa trasnacional de la empresa Chiquita Brand.

Turismo

En Bocas del Toro se ha generado una ola de inversiones turísticas y especulación inmobiliaria. Uno de los puntos sensitivos e importantes es el Parque Marino Bastimentos. Este sitio se encuentra ubicado al norte del Archipiélago de Bocas del Toro, cerca de la ciudad de Bocas del Toro de las tierras indígenas de Salt Creek. Tiene una extensión de 16.325 ha, siendo 11.528 ha superficie marina y el resto costa. Dentro de la zona de amortiguamiento de esta área protegida, se encuentra el proyecto turístico de Red Frog Beach

59 Dirección Nacional del Banano. Memoria del Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá 2003. P. 2-4 <http://www.vicomex.gob.pa/texto/banano2003.pdf>

60 Tribuna Latina. Com Sábado 6 de Noviembre de 2010 <http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN=6917>

Club, de capital norteamericano, con 68 ha, un complejo habitacional de 800 viviendas con sus piscinas, dos marinas y campo de golf

De igual forma y cerca de la Ciudad de Bocas del Toro, se encuentra en el Archipiélago de Bocas del Toro, la región de Boca del Drago, con inversiones extranjeras entre la que destacamos, el Dragomar Tropical Beach Resort, ubicado estratégicamente sobre una colina.

En Isla Colón (Ciudad de Bocas del Toro), existían hace 10 años (1999) 3 hoteles; hoy se encuentran 60 hoteles, los mejores y con atractivo turístico son propietarios extranjeros o grandes grupos económicos de Panamá, como el Hotel Playa Tortuga & Resort Beach del grupo Quijano (dueños de una de las empresas constructoras más grandes del país (SUCASA).

En el área de Boquete, aprovechando su clima y su belleza natural, se encuentra el proyecto de turismo residencial de Valle Escondido, promovido por el norteamericano Sam Taliaferro, para jubilados norteamericanos especialmente. El área se constituye de 170 viviendas, áreas de recreación y deporte. El 65% de los que habitan son norteamericanos, aunque hay personas de 16 países.

En el archipiélago de las Perlas, con 39 islas y 100 islotes, se destaca la isla Saboga (con un área de 755 ha), donde se desarrolla el proyecto turístico habitacional sobre un área de 15 ha promovido por Trum Ocean Club, cuyo propietario es el millonario Donald Trump Jr.

De igual forma, en la zona costera del pacífico en el Distrito de Antón, existe una creciente actividad de inversiones turísticas y residenciales, tales como el Proyecto Playa Blanca, de capital panameño (familia Schwarts) en perspectiva de construir 1700 viviendas, 11 piscinas, donde una constituye la segunda del mundo; Proyecto Desarrollo Turístico Buenaventura S.A. y The Bristol Resort S.A. ambos del Grupo Verdeazul, con una inversión de más de 40 millones sobre un área de 300 ha;

Breezes Panamá, operado por la cadena jamaicana Superclubs; la Promotora Lagomar, vinculada a una cadena estadounidense; el Hotel Decameron de capital colombiano; el Proyecto de Nikki Beach Resort & Residencias, clubes de playa en la zona de San Carlos (Pacífico) de capitales norteamericanos con proyectos en más de 7 países del mundo.

2.6. República Dominicana⁶¹

La economía de República Dominicana ha descansado desde el siglo XIX, en el sector agrícola, ya que cuenta con suelos fértiles que permiten el cultivo de productos tradicionales como la caña de azúcar, el café, cacao, tabaco, etc., y cultivos no tradicionales, lo que ha representado una importante fuente de divisas y de empleo.

La caña de azúcar fue durante más de un siglo el principal cultivo del país, lo que permitió que el país fuera en las décadas de 1950 a 1970, uno de los mayores productores de azúcar de caña de Latinoamérica. En ese entonces el mercado de destino principal era los Estados Unidos, y las exportaciones de azúcar representaron alrededor de la mitad de las exportaciones dominicanas.

Los otros productos agrícolas tradicionales orientados hacia la exportación eran el café, el cacao, el tabaco, lo que fortalecía la balanza de pagos de la economía formal dominicana.

Esta situación empezó a cambiar a partir de la década de 1980, cuando fue necesario iniciar la diversificación en la producción agrícola, ya que emergió una sociedad de consumo que demandaba de otros productos agrícolas, así como nuevos mercados donde colocar los productos agrícolas.

Esta transformación de la agricultura dominicana, trajo consigo nuevas inversiones de capital extranjero, como fueron compañías americanas,

61 Basado en el Informe de Ingrid Lavandier.

israelitas, chilenas, japonesas y taiwanesas, que interesadas en la fertilidad de los suelos iniciaron inversiones en cultivos no tradicionales, en algunos casos asociados a compañías de capital local.

El proceso de concentración y extranjerización de las tierras en el sector privado, tal y como se ha señalado anteriormente, está ligado al cultivo de la caña de azúcar y otros productos tradicionales, como son: el cacao, tabaco y café, que han sido sostén de la estabilidad económica del país durante muchas décadas, debido a que tuvo cuotas importantes de exportación en el mercado de Estados Unidos y Europa.

En primer lugar están las inversiones extranjeras en el sector cañero, que tienen presencia desde hace más de cien años en el país, luego las inversiones del Estado Dominicano en la industria azucarera, a través de los ingenios. Existen, asimismo, otros consorcios agroindustriales que se han dedicado al cultivo y procesamiento de frutas y vegetales, para el consumo del mercado local e internacional.

Consorcios agrícolas no tradicionales

Luego de los años 1980, se inicia en el campo la diversificación de cultivos y la formulación de nuevos modelos de inversión combinando la inversión extranjera y el capital nacional. Esto permitió el establecimiento de nuevas empresas como son: el Complejo agroindustrial Piñero (FRUDOCA), Agroindustrial Citrícola (Consortio Citrícola del Este), el Complejo Agroindustrial Piñero (DOLE DOMINICANA), Agroindustria Citrícola (Consortio Cítricos Dominicanos), el Proyecto de Diversificación del Ingenio Esperanza (cultivo de sorgo, maíz, gandul, yuca, habichuela, batata, etc.).

El Consortio Cítricos Dominicanos: Con una extensión de 3.125 ha de terrenos fértiles emprende un proceso de diversificación y siembra masiva de frutas como son: naranjas, toronjas, piñas, para la elaboración de pulpas y jugos, tanto para el mercado local como internacional. Amplía la

capacidad de almacenamiento en frío e instala una moderna planta de procesamiento de coco, guayaba, papaya, tamarindo y banano. (Periódico El Nacional, 17 de mayo de 2004).

Consortio BEC-MEHAC de capital Israelí, con el apoyo del gobierno dominicano inicia en el año 2004 la siembra y cultivo de mangos y cítricos para exportación. En un principio, el área destinada al proyecto sería de unas 10.000 ha en la zona Sur del país. (Periódico Hoy, 1 de agosto de 2004).

El Gobierno Dominicano anunció, que luego de un estudio de factibilidad preparado por la FAO, sobre la diversificación de las zonas cañeras, se estaba en negociaciones con inversionistas brasileños, guatemaltecos y colombianos, para la producción en tres (3) ingenios del CEA de caña de azúcar para la producción de Etanol, una mezcla de gasolina y alcohol para producir combustibles. (Periódico Hoy, 11 de marzo de 2004).

En este año además una compañía de origen Inglés manifestó su interés de invertir, junto al Estado Dominicano, en la producción de Etanol en las antiguas áreas cañeras de los ingenios Ozama de Río Haina, en la zona de Monte Plata. (Periódico Hoy, 18 de marzo de 2005).

En el año 2006, las compañías Tall Oil de Suecia y Etanol Dominicana hicieron una alianza estratégica para plantar caña de azúcar para la producción de Etanol en un área de 23.000 ha. La modalidad de tenencia es el arrendamiento al Consejo Estatal del Azúcar de las tierras de tres (3) ingenios, Boca Chica, Consuelo y Porvenir: Estos últimos ingenios de Consuelo y Porvenir ya habían sido objeto de negociaciones parecidas en el cuatrienio anterior.

Inversión extranjera en el sector turístico

No se puede dejar de hacer referencia a la inversión extranjera en el sector turístico por la importancia que reviste para República Dominicana. El país comparte la Isla Hispaniola con Haití y está bordeada por el Océano Atlántico en la parte Norte, el canal de

La Mona que la separa de Puerto Rico por la parte Este, y el Mar Caribe por la parte Sur, ya que la parte Oeste hace frontera con Haití. Este enclave en las Antillas le proporciona al país excelentes playas y zonas turísticas que son la codicia de grandes inversionistas nacionales y extranjeros.

En la zona Este es donde existen las mayores inversiones turísticas, en las zonas de Bávaro, Punta Cana y La Romana, con capital de empresas españolas, americanas, venezolanas. En el complejo Bávaro hay una gran variedad de hoteles de cinco (5) y cuatro (4) estrellas, campos de golf y todas las atracciones turísticas para visitantes de alto perfil económico.

El Grupo Cap Cana, donde hay empresas dominicanas asociadas con el magnate Donald Trump del sector inmobiliario de Nueva York, que cuentan con inversiones en un complejo exclusivo para personas de alto poder adquisitivo. Tienen alrededor de 6.250 ha destinadas a la explotación turística.

El Grupo Punta Cana formado por la familia Rainieri de ascendencia italiana, pero dominicanos, asociados con grupos económicos Estadounidenses, y con figuras conocidas como el Diseñador Oscar de la Renta (dominicano) y Julio Iglesias, español. Este grupo tiene alrededor de 6.250 ha, con algunas áreas sin explotar todavía.

El Grupo Barceló de ascendencia española, con una cadena de hoteles para el consumo del turismo mundial, fragmentados en dieciséis (16) hoteles, sin que haya datos del área total que ocupan estos hoteles.

El Grupo de la Familia Fanjul de origen Cubano, son dueños del complejo hotelero Casa de Campo, que es el más conocido a nivel internacional desde hace 30 años, con una inversión que supera las 4.000 ha en la provincia La Romana.

Recientemente se ha establecido en la zona del Este el Grupo de Gustavo Cisneros de nacionalidad Venezolana, que está haciendo grandes inversiones en este sector. Incluso, este grupo ha tenido

problemas legales, porque ha adquirido terrenos turísticos que son parques nacionales, lo que ha desatado un debate sobre la pertinencia o no del uso para fines turísticos de estos terrenos.

En la zona Norte, desde la provincia de Puerto Plata hasta la provincia de Samaná, existe todo un litoral lleno de playas y atracciones turísticas. En Puerto Plata, grupos de inversionistas alemanes, italianos, americanos, ingleses, españoles, rusos, etc., han explotado la actividad turística de la zona que se ha estratificado y convertido en un turismo de clase obrera de toda Europa. Estas tierras pertenecían al Estado Dominicano, al Consejo Estatal del Azúcar y el Instituto Agrario Dominicano, pero desde la década de 1970, se creó un organismo oficial (INFRATUR), dependiente del Banco Central, que auspició el traspaso de estos terrenos a los inversionistas extranjeros interesados, que fueron favorecidos con una serie de exenciones fiscales e incentivos para promover la inversión extranjera en las zonas turísticas.

3. CONCLUSIONES

En todos los países se han dado históricamente procesos de concentración de la propiedad de la tierra y/o de la producción o la comercialización de los productos primarios, con presencia de capitales externos. Esto se dio alrededor de productos típicamente tropicales (banano, café, caña de azúcar,) y otros rubros como la ganadería vacuna y el henequén. Más recientemente se observan procesos de avances de la minería, cultivos asociados más recientemente a los llamados biocombustibles, turismo y plantaciones forestales que generan presiones adicionales sobre la tierra a lo cual se une la presencia de capitales externos, tanto internacionales como de origen latinoamericano.

En una tipología de los seis casos, podemos decir que los casos extremos se encuentran, por un lado, en Guatemala donde la concentración de la propiedad de la tierra, del procesamiento agroindustrial y la comercialización, con presencia de

capital externo, han sido siempre significativas. Y eso se mantiene en el presente con la ampliación de caña, palma, banano, hortalizas y frutas. Esto ha implicado desplazamientos de comunidades campesinas en el pasado y en el presente más cercanos; aunque parte de estos estratos campesinos logran reinsertarse en los procesos productivos dominantes, en rubros como el café y las hortalizas, vendiendo tanto para el mercado interno, el mercado regional centroamericano, y el mercado mundial.

El otro extremo de la tipología está conformado por México, donde la reforma agraria histórica alteró las formas de propiedad de la tierra, dando lugar a variadas formas de distribución de la tierra, con limitaciones expresas de tamaños máximos de las explotaciones, según rubros productivos, aunque con posibilidades importantes de la presencia de fincas grandes en rubros como la ganadería y las actividades forestales, y mecanismos para evitar los límites a la concentración mediante sistemas de presta nombres.

Sin embargo, existen otros mecanismos que muestran procesos de concentración de la tierra como son el arrendamiento de tierras, y la vinculación con agroindustrias que facilitan la producción de determinados rubros, comprando los productos primarios.

En tercer lugar, se tendría el caso de República Dominicana de concentración tradicional (banano, caña), y moderna con nuevos rubros no tradicionales, (frutas y hortalizas destinadas en buena medida al mercado mundial, incluyendo también biocombustibles, caña y palma), con control de la tierra con presencia importante de grandes propietarios, en parte alterada por la reforma agraria que siguió a la caída de la dictadura de Trujillo, y con fuerte presencia de capitales externos en la agricultura, tanto de Estados Unidos de América, Europa y de América Latina.

Panamá, podría asociarse al caso dominicano, pero con la presencia de un sector económico, como

el Canal, que configura desde la fundación del Estado Panameño, el eje fundamental, haciendo que el agro pase a un plano de menor importancia relativa.

Nicaragua, por su lado, muestra el caso de fuertes cambios en la propiedad de la tierra, antes y después de la Reforma agraria. Con fuerte presencia en la actualidad de pequeños y medianos, coexistiendo con grupos privados en expansión, con presencia de capitales regionales, en la agroindustria, y en parte en el control directo de tierras. La presencia de capitales mexicanos, salvadoreños, guatemaltecos y costarricenses, mostraría esta presencia de capitales regionales, tanto con control directo de la producción, como también en la esfera de la agroindustria y la comercialización. También se observan presiones adicionales sobre la tierra, tanto por capitales nacionales como externos, por la expansión del turismo, la minería, y las plantaciones forestales.

Y por último el caso de Costa Rica, mucho más heterogéneo, mostrando la coexistencia de concentración de tierras, incluyendo capitales externos, en rubros como caña, palma, banano, o turismo de playa o montaña en distintas modalidades; con presencia de pequeños y medianos en la producción directa, en el marco de una agricultura intensiva, en rubros como el café, hortalizas y frutas. Y con presencia importante de la agroindustria y el capital comercial, tanto nacional como internacional, en muchos de los rubros productivos más importantes

Y en las últimas décadas con actividades como el turismo (residencial, y hoteles de playa y montaña), con presencia de capitales internos y externos que presionan sobre la tierra, haciendo que una parte importante de la tierra en esos espacios haya pasado a mano de propietarios extranjeros.

Viendo los seis casos se observan algunas regularidades que tienen en común buena parte de los mismos que cabe vincular a los patrones de desarrollo de la agricultura, y a los problemas

asociados al incremento de la concentración y extranjerización de la tierra. Lo que sigue son hipótesis provisionales, que deberían retomarse en otros estudios. En la sección uno de este trabajo se mostraba que estos países están fuertemente impactados por la globalización, expresado en el peso mundial que tienen en algunos rubros agrícolas,

aunque la mayor parte de los mismos, son países de tamaño pequeño, con escasos recursos de tierra, en comparación con los países de rango medio y grande, tanto de América Latina como del resto del mundo. De igual modo, se destacaba cómo el turismo internacional mostraba una presencia importante en estos países.

Cuadro 3.1. Migrantes internacionales y proporciones de población países de origen, 2010

Países	Migrantes	% Población	% Alternativo	Ranking
El Salvador	1.269.190	20,5	32	1
Nicaragua	729.242	12,5	15	2
Cuba	1.219.244	10,8		3
México	11.859.236	10,7		4
Uruguay	353.634	10,5		5
Republica Dominicana	1.035.963	10,5	12	6
Haiti	1.009.751	10,1		7
Ecuador	1.147.902	8,3		8
Paraguay	510.839	7,9		9
Honduras	569.731	7,5	13	10
Bolivia	684.998	6,8		11
Guatemala	871.981	6,1	9	12
Panamá	141.141	4,0		13
Chile	634.001	3,7		14
Perú	1.091.079	3,7		15
Costa Rica	125.300	2,7		16
Argentina	957.190	2,3		17
Venezuela, Rep.Bolivariana	521.620	1,8		18
Brazil	1.367.287	0,7		19
TOTAL	28.298.257	5,4		

FUENTE: Banco Mundial, CELADE, y estimaciones basadas en Ernest Cañada, *Migracion es en Centroamérica: en la médula de un cambio estructural*, Encuentro, año xliii, 2011 (revista académica de la Universidad Centroamérica). La media mundial es, aproximadamente, de 3%, sobre la base de un estimado de 240 millones de personas que viven en un país diferente al que nacieron; datos básicos del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos humanos.

Cuadro 3.2. Proporción de calorías importadas, y proporción de la Pea Agrícola

	% calorías importadas 2005-08	% pea agrícola 1970	% pea Agrícola circa 2009
Costa Rica	49	36	12
Guatemala	45	57	31
México	29	39	13
Nicaragua	26	47	34
Panamá	52	39	18
República Dominicana	46	44	15

FUENTES: FAO, OIT y CEPAL.

En estos comentarios finales quiere introducirse tres variables adicionales que se vinculan con la globalización, pero en otra dimensión, como son el peso creciente de la alimentación que proviene del exterior, las migraciones internacionales que los nacionales de estos países están protagonizando en las últimas décadas, y la reducción del empleo en la agricultura.

En el Cuadro 3.1 se presenta la proporción de nacionales en el exterior; los países seleccionados en este estudio, de un total de 19 países considerados, ocupan el segundo lugar en intensidad de nacionales en el exterior (Nicaragua), en cuarto lugar (México), en sexto lugar (República Dominicana), y en el puesto doceavo (Guatemala). Este proceso, en la mayor parte de los países, se ha ampliado a partir de los años ochenta, con la excepción de México, que tiene una tradición migratoria desde la segunda mitad del siglo XIX hacia los Estados Unidos de América. En términos comparativos, cabe tener presente que la media mundial de población migrante es de aproximadamente 3% de la población mundial viviendo en un país diferente al que nació. América latina tiene una media agregada inferior al 6 por ciento (ver Cuadro 3.1), y muchos de los países considerados en este estudio se ubican cerca o por encima de 10 por ciento de los nacionales, usando para ello cifras registradas (ver Cuadro 3.1).

En el Cuadro 3.2 se presentan otras variables, la proporción de calorías consumidas en la dieta humana que son importadas y dos indicadores del peso de los ocupados agrícolas. Se observa que la proporción de calorías que provienen del exterior es elevada en muchos de los casos considerados, y también se observa una reducción marcada de la proporción de personas que laboran en la agricultura en los años setenta y la actualidad.

Estos datos estarían sugiriendo que, en algunos de los países considerados, particularmente México, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, se encontraría una asociación relativamente fuerte entre reducción de la proporción de ocupados en el agro, fuerte proporción de nacionales en el exterior, y alta presencia de alimentos importados. Lo cual sugiere, de manera preliminar, que el tipo de régimen agrario, particularmente los procesos de concentración de la tierra, estarían vinculados a estas variables de alimentos importados, migraciones internacionales y reducción de empleos en el agro, en la medida en que segmentos importantes de pobladores rurales no están encontrando oportunidades de empleos directos en el agro, y optan por iniciativas de migración, tanto internas como internacionales, en distintas modalidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ASD: Producción palma africana en Costa Rica <http://www.asd-cr.com/paginas/espanol/articulos/bol31-2sp.html>, consulta el 10 de enero 2012.
- Cañada, E. Migración en Centroamérica: en la médula de un cambio estructural, *Encuentro*, año XLIII, 2011 (revista académica de la Universidad Centroamérica)
- CELADE, Centro Latinoamericano de Demografía http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agrupadores_xml/aes50.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl
- CEPAL, Panorama Social de América Latina 2011, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/45171/P45171.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>
- FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/>
- Posas, Mario **Plantaciones Bananeras en Centroamérica**, en Historia General de Centroamérica: vol 4. Capítulo 2, Madrid 1993, Ediciones Siruela.
- SIECA, <http://estadisticas.sieca.int/siecadb/Estadisticas/Resultado.asp>
- WIKIPEDIA, sobre el Turismo, <http://es.wikipedia.org/wiki/Turismo> última consulta 6 de diciembre 2012.
- *Las referencias bibliográficas de la sección dos se encuentran en los estudios de base de los seis casos. <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/acaparamiento.pdf>

III. Reflexiones a partir de estudios de los casos andinos

Fernando Eguren*

En el año 2010 la Representación Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile, encargó la realización de 17 estudios sobre la dinámica de concentración de tierras en igual número de países de América Latina. Los resultados de tan vasto estudio confirmaron el hecho de que en casi todos ellos había en efecto tal proceso de concentración, que procedía con diferentes ritmos y modalidades. La FAO decidió realizar un seminario –que se llevó a cabo en noviembre del 2011 en esa ciudad, para analizar los resultados sobre la base de tres trabajos regionales y uno global. Uno de ellos es el que presentamos aquí, que incluye una síntesis y una reflexión sobre los países andinos Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

Algunas preguntas que guían estas reflexiones son las siguientes: ¿Hay alguna relación entre el acaparamiento de tierras y los procesos de acaparamiento en los países andinos de las últimas décadas? Estos

¿son una continuidad de sus respectivas historias agrarias o configuran una ruptura? ¿Constituye un modelo de modernización de las agriculturas de la región? ¿Cuánto hay de extranjerización de la tierra? ¿Qué efectos tienen en los ámbitos territoriales en donde ocurren? ¿Qué tipo de relaciones laborales establecen? ¿Qué reacciones sociales generan? ¿Qué similitudes y diferencias hay entre los procesos nacionales analizados por los estudios de caso? ¿En qué medida los debates sobre el tema de la tierra en la región incluyen el proceso de acaparamiento de las últimas décadas?

1. ¿HAY ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN LOS PAÍSES ANALIZADOS?

Los cuatro informes dan cuenta de que los procesos de concentración de la propiedad de las tierras de uso agrario no corresponden a la definición más restringida de lo que es el acaparamiento de tierras.

* Peruano, formado en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica y con estudios de postgrado en la Escuela Práctica de Altos Estudios, París, Francia. Es presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), director de la revista Debate Agrario y de la Revista Agraria. feguren1@cepes.org.pe

En efecto, el acaparamiento de tierras como fenómeno reciente, ha sido definido como un proceso masivo de adquisición de tierras de unos Estados a otros, con la finalidad de abastecerse de alimentos. La denominación se hizo extensiva para incluir también las adquisiciones de grandes extensiones de tierras hechas por otros actores, incluyendo corporaciones transnacionales, con el propósito no solo de producir alimentos, sino también agrocombustibles y acceder a productos forestales, mineros e hidrocarburos, así como con fines especulativos.

El hecho de que las tierras así adquiridas estuviesen en territorios de países que sufren severos problemas de seguridad alimentaria –en el África son una veintena de países los involucrados– fue uno de los factores que llevaron este proceso a la atención mundial¹. También llamó la atención que los principales compradores no fueran principalmente los países más ricos, sino los países ‘emergentes’, incluidos –y de manera especialmente visible– la China y la India, así como Egipto, algunos emiratos árabes, Arabia Saudita, Corea del Sur, etc. En algunos casos se resaltó que la compra de tierras iría acompañada de su puesta en producción utilizando nacionales del país comprador, siendo este el caso de la China, lo que mereció la crítica de ser una forma moderna de colonización.

Solo posteriormente el acaparamiento de tierras fue considerado como un proceso bastante más amplio. La Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra (ILC, International Land Coalition) denominó este proceso como ‘Presiones comerciales sobre la tierra’ (Commercial Pressures on Land) desde el año 2009². Actualmente la expresión acaparamiento de tierras se continúa utilizando pero más focalizada en África.

El hecho es que se ha ampliado el interés por dar cuenta y analizar las causas e impactos potenciales de un proceso de concentración sobre el control³ de la tierra de uso agrario que está ocurriendo en muchos países del mundo ‘en desarrollo’. Es muestra de ello precisamente la iniciativa de la oficina regional de la FAO por apoyar el estudio de los casos nacionales.

Las “presiones comerciales sobre la tierra”

El concepto de presiones comerciales sobre la tierra amplía el ámbito del acaparamiento de tierras, para incluir una amplia diversidad de grandes inversiones en la agricultura. Borrás y Franco interpretan que esta apertura del concepto es en realidad un debilitamiento del contenido denunciatorio de la expresión original, y marca un cambio en el discurso desde las llamadas de alarma del acaparamiento internacional de tierras, hacia su aceptación; más aún, hacia considerar que en este proceso hay riesgos, pero que puede culminar en una situación en la que “todos ganan” (*win-win*), tanto inversionistas como campesinos, siempre y cuando se respete un código de conducta responsable⁴, frente a lo cual los autores expresan su escepticismo, que compartimos⁵.

- 1 Entre los primeros en llamar la atención está la organización Grain, organización no gubernamental que difundió en octubre del año 2008 un informe sobre varios casos de acaparamiento recopilados de internet y la prensa. www.grain.org.
- 2 Michel Merlet, Clara Jamart. *Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra*. ILC/AGTER. Abril 2009.

- 3 Utilizo el término control para incluir no solo los casos de concentración de los derechos de propiedad, sino también de los derechos que dan el arriendo, las concesiones y otras modalidades que suponen el uso exclusivo del suelo temporal o permanentemente.
- 4 Ver de Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick, “Land Grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities”. IFPRI Policy Brief 13. Abril 2009. Los autores argumentan que hay que hacer de la necesidad, virtud, en referencia a que la necesidad de inversiones que requieren las agriculturas de los países pobres puede ser satisfecha por la inversión extranjera directa. Un código de conducta adecuado para reducir los riesgos del *land grab* debería incluir transparencia en las negociaciones, respeto por los derechos sobre la tierra ya existentes, participación en los beneficios, sostenibilidad ambiental, aceptación a las políticas de comercio nacionales. http://www.landcoalition.org/pdf/ifpri_land_grabbing_apr_09.pdf
- 5 Saturnino Borrás Jr. y Jennifer Franco. “Regulating land grabbing?”. *Pambazuka News*. Diciembre 16, 2010. <http://www.commercialpressuresonland.org/research-papers/regulating-land-grabbing>.

Merlet y Jamart utilizan la misma expresión “presiones comerciales sobre la tierra” con poco convencimiento de que sea un proceso en el que todos ganan. En una comparación entre oportunidades y riesgos del proceso de acaparamiento de tierras, los autores claramente ponderan más estos últimos sobre las primeras⁶. En la tabla siguiente resumimos unos y otros. Cabe anotar que en el texto los autores muestran su escepticismo de que las ‘oportunidades’ lo sean realmente, y plantean interrogantes acerca de los supuestos sobre los que éstas se basan.⁷

La Declaración de Tirana de la ILC

La ILC, a la que hemos hecho referencia líneas atrás, es una de las instituciones más activas en difundir

información y promover el análisis del proceso de acaparamiento desde una óptica de preocupación por los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas e indígenas, agricultores familiares y, genéricamente, los “pobres del campo”.

En su Asamblea Global de 2011 reunida en Albania, que tuvo como lema orientador “Asegurar el acceso a la tierra para los pobres en tiempos de competencia intensificada por los recursos naturales”, aprobó por unanimidad la Declaración de Tirana en la que, entre otros puntos, denuncia “todas las formas de acaparamiento de tierras”⁸.

En el debate entre los participantes de la Asamblea de los borradores de la Declaración, se

Oportunidades y riesgos de las presiones comerciales sobre la tierra⁷

Oportunidades	Riesgos
Desarrollo de recursos sin utilizar. Los campesinos carecerían de fondos y de tecnologías para el óptimo aprovechamiento de los recursos, mientras que los grandes inversionistas tienen ambos.	Riesgos provocados por una fuerte fluctuación de los precios. Las cantidades de renta y utilidades para los inversionistas están directamente vinculadas al precio de los productos básicos o commodities agrícolas y energéticos en el mercado mundial.
Alivio de la pobreza. La liberalización permanente del comercio mundial sería el escenario más favorable para el alivio de la pobreza.	Riesgos de nuevos conflictos. Cambios profundos en las relaciones sociales preexistentes; aumento de desigualdades; conflictos interétnicos; estigmatización de los extranjeros; diferencias entre gobiernos.
Mitigación del daño a la biodiversidad natural. Los sistemas más modernos de producción harían posible obtener rendimientos brutos muy superiores a los de los sistemas actuales, volviendo innecesaria la utilización de nuevas tierras, que podrían entonces ser protegidas.	Riesgos para la seguridad alimentaria. Competencia alrededor de los alimentos y los usos de la energía; incertidumbre en la oferta nacional al escoger cultivos en base a precios de productos básicos altamente volátiles en el mercado mundial.
	Riesgos ambientales. Mayor peso de la promesa de grandes cantidades de inversiones que apuestan a preservar los recursos forestales o la biodiversidad; alto riesgo de explotación insostenible de recursos y extracción, como en la minería; difusión de prácticas tienen efectos irreversibles con impactos generalmente negativos.
	Riesgo de destrucción masiva de la pequeña producción. Desaparición de la pequeña producción y el desarrollo de vastas fincas mecanizadas utilizando mano de obra asalariada.

⁶ Merlet y Jamart, *Op. Cit.*

⁷ A partir del texto de Merlet y Jamart, *Op. Cit.*, págs. 14-16.

⁸ En el original en inglés *all forms of land grabbing*.

constató el carácter restrictivo de las definiciones de acaparamiento de tierras, dado que el acaparamiento estaba ocurriendo de muchas formas y en muchos más países de los que se consideraba inicialmente cuando este proceso alertó a la comunidad internacional. La definición adoptada finalmente, y que forma parte de la Declaración, es la siguiente:

“Denunciamos todas las formas de acaparamiento de tierras, ya sea internacional o nacional. Denunciaremos el acaparamiento de tierras a nivel local, en particular por las poderosas elites locales, dentro de la comunidad o entre miembros de la familia. Denunciamos el acaparamiento de tierras a gran escala, que se ha acelerado enormemente en los últimos tres años, y que se define como adquisiciones o concesiones que incluyen uno o más de los siguientes rasgos:

- violan los derechos humanos, en particular la igualdad de derechos de la mujer;
- no se basan en el consentimiento libre, previo e informado de los usuarios de la tierra afectados;
- no se basan en una evaluación exhaustiva, o no tienen en cuenta los impactos sociales, económicos y ambientales, incluyendo la forma en que se relacionan con la dimensión de género;
- no se basan en contratos transparentes que especifiquen los compromisos claros y vinculantes sobre las actividades, el empleo y la distribución de beneficios;
- no se basan en una efectiva planificación democrática, una supervisión independiente y una participación significativa”⁹.

La declaración amplía el ámbito de aplicación del concepto de acaparamiento de tierras a procesos que hasta entonces no estaban considerados. Es

así que se llega a incluir el acaparamiento de tierras en la esfera local, “dentro de la comunidad”, lo que ocurre con alguna frecuencia en África y algunos países asiáticos, pero escasamente en los países andinos. En esos casos hay acaparamiento relativo a los espacios locales, pero difícilmente corresponden a la ‘gran escala’ asociada al uso corriente del término.

La mayor fuerza de la denuncia recae en el acaparamiento de tierras a gran escala que incurre “en uno o más” de los rasgos enumerados, entendiéndose que se libran de ella los casos en que no se incurre en ninguno, lo cual puede ser bastante improbable si es que se analizan los casos concretos. Es de notar que el carácter unánime de la aprobación de la Declaración incluyó a asociados como la FAO, el Banco Mundial y el FIDA, lo que da a la denuncia al acaparamiento un peso especial.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la amplitud de la definición hecha por la Declaración, con las ventajas que puede tener desde una perspectiva del respeto de los derechos sobre la tierra de sectores sociales más frágiles, es demasiado abarcador e impreciso desde el punto de vista analítico.

En todo caso ha contribuido a llamar la atención a procesos de concentración en América Latina que no corresponden a las características que se presentaron principalmente en el África hace ya un lustro. Sin embargo ¿hay alguna conexión entre ambos procesos?

Nuestro punto de vista es que ambos expresan diferentes maneras y momentos en que el proceso de globalización va influyendo y transformando las economías nacionales y, en el caso particular que nos ocupa, la economía agraria. Transformaciones en la economía mundial han tenido un fuerte impacto en la estructura y volumen de la demanda de bienes primarios que ha incrementado la disputa por los recursos naturales: tierra, agua, minerales, hidrocarburos, maderas. Las perspectivas futuras sobre la necesidad del incremento de la producción de alimentos y de

9 <http://www.landcoalition.org/es/about-us/aom2011/tirana-declaration-sp>

fuentes de energía renovable no han hecho sino intensificarla y han valorizado las tierras con capacidad productiva o que encierran recursos en el subsuelo. El mercado de tierras está en proceso de globalización.

La orientación de la producción de las grandes empresas agrícolas en los países andinos considerados, así lo expresa por un lado, porque son exportadoras: los principales latifundios bolivianos son exportadores de soja (leguminosa que abarca cerca de un millón de hectáreas), insumo de la industria oleaginosa y de alimentación para ganado. En el Perú, los nuevos latifundios se han constituido en respuesta al aumento de la demanda de productos alimenticios de alto valor (hortalizas, frutas). Por otro lado, porque se van adecuando a las tendencias de consumo mundiales, como son las fuentes alternativas de combustibles de origen fósil. El Ecuador ha sido tradicionalmente un exportador de bananos, y continúa siéndolo. Pero ha ampliado las plantaciones con áreas destinadas a biocombustibles –caña de azúcar y palma africana–. En Colombia, grandes plantaciones se dedican a proveer insumos para la producción de agrocombustibles y aceites, asociados con plantas industriales. Aunque en una escala menor, el Perú está ampliando las áreas cultivadas de palma aceitera y caña de azúcar. Es la globalización de la demanda de alimentos, de agrocombustibles y de tierras para producirlos, la que articula y emparenta el acaparamiento de tierras de hoy con el acaparamiento de tierras desde los años de 1990 en los países andinos.

2 ¿ACAPARAMIENTO DE TIERRAS O MODERNIZACIÓN CAPITALISTA DE LA AGRICULTURA?

En las conclusiones a su informe sobre el Ecuador, Luciano Martínez afirma que “el análisis sobre la tenencia de la tierra en el caso ecuatoriano señala claramente que es un proceso vinculado más a las tendencias de modernización capitalista interna, antes que a la presencia de procesos externos como el ‘acaparamiento de tierras’”. Ese proceso

moderno interno de modernización capitalista responde en buena medida, como acabamos de anotar, a tendencias de la globalización. Pero la acotación de Martínez nos conduce a mirar cuáles son los efectos internos del proceso de acaparamiento en los países considerados, hasta qué punto es una tendencia de la modernización capitalista de nuestras agriculturas.

¿Qué es lo que se moderniza?

Modernización productiva

Aun cuando no hay suficiente información en los estudios de caso nacionales revisados para conocer detalles sobre este punto –no era el propósito de los informes– hay apreciaciones muy interesantes.

En Bolivia fue en buena medida la migración brasileña de comienzos de la década de 1990 la que estableció un antes y un después en la agricultura en Santa Cruz, la principal región agrícola del país. Los agricultores brasileños son los más grandes propietarios de tierras destinadas a la producción de soja. Introdujeron nuevas técnicas en su cultivo reemplazando aquellas traídas décadas antes por los colonos menonitas, que resultaban muy ineficientes y depredadoras del suelo. Más aún, lograron el apoyo de instituciones brasileñas de ciencia y tecnología. Han sido, pues, efectivamente una presencia modernizadora. Urioste remarca, sin embargo, que no toda presencia extranjera ha significado innovación, como el de los nuevos terratenientes argentinos asentados en el mismo departamento. En efecto, a diferencia de los agricultores brasileños, los provenientes de la Argentina mantuvieron las formas tradicionales de explotación de la tierra. Posiblemente una de las razones es que no contaron con el apoyo de instituciones de investigación y extensión técnica en su país de origen, como sí lo hizo el Brasil.

Las nuevas empresas brasileñas también han modernizado las relaciones laborales, al generalizar el pago de salarios, lo que no ocurre en muchas

empresas bolivianas que mantienen relaciones que Urioste califica de semif feudales.

En el Perú las nuevas empresas agroexportadoras, creadas en su mayor parte después de 1995, están en la vanguardia de la modernización de la tecnología agrícola. Predominan en ellas la gestión moderna, procesos productivos de alta tecnología y riego tecnificado. Asimismo, las relaciones salariales son generalizadas, aun cuando las condiciones de trabajo son inferiores de lo que se podría esperar de empresas que suelen autocalificarse como ejemplos de modernización. Estas empresas se convierten en demandantes de servicios y tecnologías que en muchos casos requieren de personal de alta calificación. Estimulan, por consiguiente, la creación o ampliación de instituciones proveedoras, la innovación en los currículos de las instituciones educativas, laboratorios, etc. De modo tal que sus efectos sobre la modernización de la economía desborda el ámbito físico de las empresas y del sector agrario.

Esta modernización, al mismo tiempo, puede ser muy limitada en varios sentidos. Por un lado, porque los insumos, maquinarias y software más sofisticados suelen ser importados y no producidos en el país. Es el caso de las semillas transgénicas para el cultivo de la soja en Bolivia; es también el caso, en el Perú, en donde las semillas de varios de los cultivos de exportación también son importadas (la importación y utilización de semillas transgénicas no están autorizadas). En ambos países –y posiblemente sea una deficiencia generalizada– no hay los suficientes esfuerzos para crear las condiciones que permitan reemplazar algunos de los insumos importados, así como los *hardware* y *software* intensivos en conocimiento. En muchos casos la orientación y currículo de las universidades o facultades agrarias no se han adecuado a estas nuevas demandas.

Una segunda limitación es la escasa irradiación de esta modernización en el resto de las unidades productivas –la mediana y sobre todo pequeña agricultura–, incluso en los territorios cercanos

en donde se encuentran y desarrollan las nuevas empresas. Más aún, éstas pueden ser enclaves cercados, por razones de aislamiento fitosanitario o simplemente de seguridad. Obviamente éstas no están obligadas a ser centros de difusión de innovaciones aunque podría haber políticas públicas que estimulen a que cumplan esta función.

A estas limitaciones se agrega el hecho de que los gobiernos no tienen políticas –y si las hay, son insuficientes– orientadas a la modernización agraria, por lo que ésta queda circunscrita a la iniciativa privada de la agricultura de exportación.

Una de las consecuencias de esta modernización es que, por su carácter excluyente, incrementa las diferencias entre una gran agricultura moderna y una más “tradicional”, diferencias no solo económicas sino también sociales, contribuyendo a incrementar la inequidad.

La agricultura de contrato, establecida entre las empresas y agricultores, con frecuencia de escala familiar, para que éstos provean a aquéllas los productos que requieren, es un mecanismo de transferencia de nuevos conocimientos y técnicas. Aunque esta relación tiene una serie de problemas, como se verá más adelante, familiariza al agricultor con conocimientos, insumos, técnicas y procedimientos que permiten una agricultura más eficiente.

Sin que sea necesariamente un rasgo modernizador, es de notar que un número importante de las nuevas inversiones en el agro provienen de grupos económicos con intereses diversificados, vinculados o no a la actividad agraria, que operan en distintas partes del país. Aunque esto pueda significar ventajas para la empresa, su dimensión y diversificación les otorga un poder que va más allá del ámbito de sus operaciones rurales y pronuncia las distancias socioeconómicas con las poblaciones locales.

Las nuevas empresas y el territorio

Generalmente conducidas y administradas por empleados contratados, es frecuente que las

nuevas empresas no logren integrarse a las redes sociales e institucionales locales y regionales, y por tanto sean percibidas como instituciones extrañas. Esta sensación de extrañeza se refuerza, como se mencionó ya, con que aparecen físicamente como enclaves cercados. Esta distancia con la sociedad local es un rasgo que las diferencia de las haciendas más tradicionales, que formaban parte del paisaje social, cultural y económico. El siguiente pasaje de Urioste es elocuente:

“cuanto más grande es la extensión de la tierra cultivada de soya por los grandes productores, proporcionalmente menos mano de obra se contrata, menos empleo se genera, menos impacto contra la pobreza local se consigue. Este modelo de enclave de la gran empresa latifundiaría sojera que tiene como única razón de ser el agronegocio, no construye territorio local ya que no necesita de él”¹⁰.

El poder relativo de las empresas en las localidades donde se encuentran puede manifestarse de distintas maneras, entre ellas el desconocimiento a las autoridades y comunidades locales, como ocurre en algunas partes del Ecuador y del Perú. En este último país se han reportado casos en los que inspectores laborales del Ministerio de Trabajo no son admitidos en las empresas, y reiteradas violaciones a la prohibición de la perforación de pozos de agua en áreas declaradas en moratoria.

Las inversiones agrarias intensivas movilizan poblaciones, pero no asumen responsabilidades derivadas. Algunas nuevas empresas –productoras de hortalizas y frutales, por ejemplo– son intensivas en mano de obra en ciertos períodos del año, y poseen plantas de transformación, por lo que movilizan un número importante de trabajadores, muchos de ellos mujeres, que requieren ser

asentados. Algunas haciendas, partícipes de una ideología señorial y paternalista, construían viviendas dentro del ámbito del predio –en el Perú se llamaban rancherías– que, aunque fuesen precarias, resolvían de cierto modo el problema del asentamiento; en otros casos entregaban una pequeña parcela en donde el trabajador edificaba su casa. Estas no son soluciones para las modernas empresas, que no asumen más responsabilidades de las que la ley establece. Martínez menciona cómo en el Ecuador –y podrían mencionarse otros países seguramente– las autoridades locales manifiestan su preocupación ante la creación de nuevos asentamientos derivados de las iniciativas agroindustriales, que no solo demandan vivienda sino salud, educación y otros servicios públicos que no están previstos en los planes de ordenamiento y desarrollo y en los presupuestos locales. El carácter estacional del trabajo obliga a muchos trabajadores a regresar a sus lugares de origen cuando hay baja demanda de empleo, o a buscarlo en otras partes. Pero un número se estabiliza en los nuevos asentamientos, desarrollando actividades informales o manteniéndose desempleados, generando problemas sociales de diferente tipo frente a los cuales los gobiernos locales tienen poca capacidad de respuesta.

Las relaciones laborales

La mayor parte de la producción de las grandes empresas agrarias está orientada a la exportación o a la producción de agrocombustibles para consumo interno y también la exportación. Los países andinos tienen recursos naturales y condiciones geográficas y climáticas que les da importantes ventajas comparativas respecto de otras regiones del mundo en la producción de bienes para lo que existe una importante demanda. Estas condiciones son un factor que favorece y atrae la gran inversión. Sin embargo, la globalización de los mercados hace que áreas con rasgos naturales exclusivos en un país o región que les confiere una ventaja comparativa encuentren, gracias a la globalización de la información y los transportes, sus similares en regiones distantes del mundo, con

10 Miguel Urioste. “El caso de Bolivia”. En Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (editores), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012. P. 63.

las que tendrá que competir en un mercado internacional abierto. Las grandes empresas agrarias, por consiguiente, no pueden basarse sólo en el aprovechamiento de sus ventajas naturales sino que están obligadas a tener costos competitivos. Ello requiere tener formas de gestión y tecnologías productivas eficientes. Muchas de ellas son, como hemos afirmado en otra parte de este trabajo, la avanzada de la modernización de la producción agrícola y deben mantenerse incluso en la punta del avance tecnológico¹¹.

La escala de producción y necesaria división del trabajo en los neolatifundios dedicados a la agricultura de exportación se sustentan en la utilización de una fuerza laboral asalariada que tiende a estar estructurada estamentalmente, en una categoría de empleados especializados y, según el grado de complejidad del proceso productivo y el tipo de tareas y responsabilidades, altamente calificados, y en una mayoría laboral con escasa calificación, cuyos ingresos y condiciones laborales suelen ser inferiores a las de los trabajadores asalariados urbanos. El trabajo asalariado es uno de los principales componentes en la estructura de costos de los neolatifundios agrícolas; por ello,

la tendencia a mantenerlos bajos es característico. Es así que la modernización en la gestión y en las tecnologías productivas no va siempre de la mano con una modernización en las relaciones laborales, especialmente de la mayoría de trabajadores no calificados, incluyendo las mujeres. No es un tema abordado en los estudios de caso consultados, pero amerita atención.

La situación relativa de los asalariados de estas empresas es mejor que en empresas más tradicionales y pequeñas. Ello se debe, entre otras razones, a que aquellas están sometidas más cercanamente al control de las autoridades laborales que vigilan el cumplimiento de la legislación laboral, y porque un número creciente de compradores de países importadores exigen una certificación de buenas prácticas y acatamiento a las normas laborales. Aun así, el grado de informalidad es muy alto. En la costa peruana, donde se asientan los neolatifundios exportadores, en el año 2009 el 57% de los asalariados de las grandes empresas agrarias (de más de 500 trabajadores) eran informales, es decir, no tenían ningún seguro y sus salarios eran inferiores a la obligatoria remuneración mínima vital¹². En Colombia los salarios rurales decrecieron en términos reales a pesar del crecimiento del PIB agrícola entre el 2000 y el 2007.

11 Cabe la pregunta de cuánto la modernización de estas grandes empresas contribuye o promueve la modernización de otros sectores económicos. En el Brasil, por ejemplo, la temprana prioridad dada a la producción y consumo de etanol ha puesto a ese país en la vanguardia de la ciencia y tecnología vinculada a esa industria. En contraste, en el caso de los países considerados en este documento es probable que al menos una parte significativa de la moderna producción agraria liderada por los neolatifundios tenga características de maquila. Es decir, utilice insumos importados –semillas, fertilizantes y pesticidas, maquinaria, software y hardware informático– siendo el aporte local la explotación de los recursos naturales y la fuerza laboral barata, con escaso aporte al desarrollo de la ciencia y tecnología nacionales. En otro plano, sin embargo, sí pueden estar cumpliendo un papel positivo e importante en sus territorios de influencia, de irradiación de procedimientos y prácticas más eficientes, como el mejor uso del agua con la tecnificación del riego.

Otro de los problemas es la dificultad para la formación de sindicatos. Las dificultades para la sindicalización se deben a distintas razones: a la actitud reticente de muchas empresas empleadoras; el reemplazo de asalariados permanentes por temporales; la existencia de contratistas de mano de obra que intermedian la relación laboral; la creciente pluriactividad ocupacional de los trabajadores agrícolas, que combina trabajos agrícolas y no agrícolas¹³. En algunos países la legislación laboral

12 Fernando Eguren. "El caso del Perú". En Emilio Klein, editor. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. FAO. Santiago. p. 296

13 Klein, Op. cit., p. 28.

facilita la inestabilidad al permitir una gran flexibilización de los contratos de trabajo¹⁴.

También influye en la organización de sindicatos “la falta de cultura organizativa de los asalariados rurales y trabajadores sin tierra” mencionado por Martínez con referencia al Ecuador¹⁵, pero que ciertamente también ocurre en los otros países¹⁶. Habría que agregar el reciente origen campesino de muchos asalariados en las nuevas empresas, por tanto sin tradición sindical¹⁷.

Las relaciones laborales en los nuevos latifundios es un campo que merece ser explorado con mayor profundidad.

La agricultura de contrato

La modalidad de agricultura de contrato no es nueva, y ha merecido importantes estudios, incluidos los realizados por la FAO y la CEPAL. Hemos referido páginas atrás que es frecuente que las empresas agroexportadoras o de biocombustibles contraten a pequeños y medianos agricultores como abastecedores, sobre una base temporal o estable, lo que es mencionado en los estudios de caso.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la agricultura de contrato? Recientemente, y a propósito

de la renovada importancia que ha adquirido precisamente por la “reinversión significativa en la agricultura” impulsada por la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-2008, Olivier De Schutter, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, elaboró un posición respecto de la agricultura de contrato¹⁸. A partir de la afirmación de que la pequeña agricultura requiere una mejor relación con los mercados, De Schutter muestra los aspectos positivos y los riesgos de esta modalidad de relación entre la gran empresa y pequeños y medianos agricultores.

Entre las ventajas para las empresas es que les permite reforzar el control en la cadena de abastecimiento del origen de la producción y de la estandarización del producto; reducir los riesgos de los altibajos de oferta y demanda; permite que las empresas promuevan normas de seguridad y otros requisitos de calidad; facilita la programación de la entrega de los productos en plazos óptimos, lo que no puede controlar cuando dependen de los precios al contado de los mercados; pueden mantener operaciones más fluidas porque no están limitadas por activos fijos.

Los agricultores también encuentran ventajas que los anima a suscribir los contratos: las expectativas de mayores ingresos con el cambio de cultivos de mayor valor, mejor productividad y reducción de sus costos de comercialización y transacción; el poder acceder al crédito; garantía de estabilidad en los ingresos. Además, a falta de servicios públicos de extensión, la agricultura por contrato es uno de los pocos medios para acceder a asesoramiento técnico, insumos de buena calidad, a sistemas de certificación y cumplimiento de normas.

14 En el Perú sólo el 27% de los asalariados en empresas de más de 500 trabajadores tienen contratos indefinidos. Eguren. “El caso del Perú”. *Op. Cit.* P. 302.

15 Luciano Martínez. “El caso de Ecuador”. En Soto Baquero y Gómez (editores), *Dinámicas del mercado...* *Op. Cit.* P. 248.

16 Con la reforma agraria, los sindicatos de las haciendas costeñas, algunos fuertes y vigorosos, desaparecieron, al convertirse los obreros en dueños de las tierras adjudicadas. Los asalariados de las nuevas empresas agrícolas no tienen ninguna tradición salarial y son, en gran proporción, inmigrantes.

17 En algunos casos, la legislación laboral aplicada a los asalariados rurales rebaja los derechos que son reconocidos a los asalariados de otros sectores económicos. Es el caso de la ley peruana de Promoción al Sector Agrario N° 27360, del año 2000.

18 “El derecho a la alimentación”. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado en el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las NNUU. Agosto 2011.

Pero De Schutter alerta también sobre las asimetrías de la relación contractual y de las desventajas para el pequeño agricultor. La posición de los agricultores para negociar puede ser débil antes de firmar los contratos, pues no suelen tener la información suficiente ni igual capacidad de negociación que la empresa, ni los conocimientos jurídicos necesarios. Las empresas al trasladar la responsabilidad de la gestión a los agricultores, reducen los gastos laborales, por cuanto estos suelen utilizar trabajadores de la familia sin remuneración, incluso a los niños. La agricultura por contrato puede desviar la producción agrícola a cultivos comerciales que, si bien potencialmente aumentan el ingreso de algunos productores, pueden provocar además aumentos de precios de los alimentos en el mercado local afectando la seguridad alimentaria de las poblaciones locales.

Más en general, refiere De Schutter:

"la agricultura por contrato puede concluir en una pérdida de control sobre la producción, incluidos los cultivos que se han de producir y la forma de producirlos. De esta manera la agricultura por contrato puede hacer que los agricultores pasen a ser esencialmente asalariados agrícolas en su propia tierra, pero sin los beneficios asociados con el trabajo remunerado, como salarios mínimos, permisos de salud y otros beneficios instituidos en la legislación"¹⁹.

3. FACTORES QUE FACILITAN LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD

¿Qué factores han estimulado o facilitado la concentración de la propiedad de la tierra en estas dos últimas décadas?

El período comprendido entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado fue excepcional: un número importante de países de América

Latina anunciaron (aunque no todos implementaron) la necesidad de reformas agrarias restableciendo así, o pretendiendo hacerlo, el derecho sobre las tierras de aquellos que por historia efectivamente les pertenecía, extendiendo ese derecho a aquellos que la trabajaban directamente ("la tierra es de quien la trabaja" fue uno de los lemas en los procesos de reforma agraria) y lograr una distribución más equitativa y justa de la tierra.

Aunque en varios países el discurso de la reforma agraria apenas pasó de ser eso y se mantuvo como un reconocimiento simbólico de los despojados sin que se hiciesen cambios concretos en la estructura de propiedad, reforzó entre ellos el sentimiento de que el restablecimiento de la justicia pasaba por la devolución y nueva distribución de las tierras. Cuando la distancia entre el discurso justiciero y la realidad era radical, dio lugar en ocasiones a muy graves conflictos sociales que desembocaron en algunos casos en conflictos armados internos que produjeron millares de víctimas.

Los contextos nacionales e internacional en esos años no podían ser más distintos al actual. La mayor parte de países estaban alineados detrás de una de las dos grandes potencias –Estados Unidos y la Unión Soviética–. En plena Guerra Fría, la triunfante revolución cubana, que prontamente optó por aliarse con la URSS, alertó a la potencia rival sobre el riesgo de un efecto dominó en los otros países de la región. Los EEUU promovieron así la realización de reformas, entre ellas la agraria, a la que se comprometieron los países de la región en la Conferencia Interamericana de Punta del Este en 1961.

En varios países de la región, movilizaciones campesinas reclamaban, con diferentes grados de intensidad, la redistribución de las tierras, mientras que la clase terrateniente había perdido o reducido su influencia nacional y regional, ante la urbanización demográfica y económica. Los gobiernos y empresarios orientaban el desarrollo hacia la industrialización y la sustitución de importaciones, para lo cual requerían del crecimiento y protección de los mercados internos, apoyados

19 *Ibid.* P. 10.

por Estados fuertes. Eran, pues, varios los sectores sociales interesados en reformar no solo una estructura de propiedad de la tierra polarizada, sino también modernizar la sociedad rural y ampliar en el campo el incipiente mercado interno: los campesinos, la emergente burguesía urbana e industrial, los Estados modernizadores.

Los cambios en la economía y la política internacionales, luego de terminada la Guerra Fría, permitieron a los gobiernos latinoamericanos mayores opciones en sus respectivas estrategias geopolíticas. El paradigma del desarrollo ha virado desde estrategias basadas en la ampliación y consolidación de los mercados internos, dominante a mediados del siglo pasado, hacia privilegiar la mayor integración a los mercados internacionales a través de las exportaciones, en muchos casos de materias primas con escaso valor agregado, y la atracción de la inversión extranjera. El papel de las burguesías nacionales como actores claves en el desarrollo nacional ha sido sustituido en buena medida por inversionistas cuyo origen, nacional o extranjero, cada vez importa menos, pues la legislación de un elevado número de países dan a la inversión extranjera el mismo o mejor tratamiento que a la inversión nacional. Progresivamente este tratamiento es viabilizado, al mismo tiempo que 'blindado', a través de tratados bilaterales de libre comercio e inversión²⁰.

Estos cambios en la situación internacional y nacional han sido muy intensos y han dado lugar a un conjunto de factores que han contribuido a favorecer las nuevas tendencias de concentración de la propiedad de la tierra.

Los cambios en las orientaciones políticas

La llamada década perdida marcó un importante viraje en la orientación de los gobiernos. Los modelos de desarrollo nacional basados en la

industrialización y en la sustitución de importaciones, que suponían una fuerte intervención estatal y la protección de los mercados internos, fueron sustituidos por políticas neoliberales, abstención de la intervención del Estado en la economía y apertura de los mercados. Tales políticas fueron iniciadas en Bolivia por el gobierno de Paz Estenssoro en 1985, por Sixto Durán Ballén en el Ecuador en 1992, en Colombia por el gobierno de Virgilio Barco en 1990 y profundizado por su sucesor César Gaviria, y por Alberto Fujimori en el Perú en 1990.

Los gobiernos, al adoptar políticas neoliberales, facilitaron y promovieron la gran inversión y dieron un tratamiento igual al capital extranjero. En algunos casos, como el Perú y muy recientemente Colombia, suscribieron tratados de libre comercio que dan más garantías a los derechos de los inversionistas, nacionales y extranjeros que a los de las poblaciones locales.

La preeminencia de las actividades extractivas

En los cuatro países considerados, las concesiones otorgadas por los Estados a las industrias extractivas tienen preeminencia sobre territorios en los que existen comunidades con derechos legítimos; se debilitaron las políticas de protección a las tierras comunales. Si bien esto no es de sorprender en los países que optaron firmemente por políticas neoliberales, como el Perú y Colombia, no deja de ser paradójico en países cuyos gobiernos siguen orientaciones "posliberales"²¹, como el

21 Hasta donde llegan mis pesquisas, el término posneoliberalismo fue acuñado por Emir Sader, actual secretario ejecutivo de CLACSO, en una entrevista en La Jornada de México, el 12 de octubre del año 2007. "En América Latina comienza a construirse un posneoliberalismo. La historia siempre se hace por vías heterodoxas. Está presente en Venezuela y el Ecuador, pero, sobre todo, en Bolivia. Combina sublevación popular, con solución política institucional, pero busca refundar el Estado, construir un Estado multinacional, multiétnico". <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/12/index.php?section=politica&article=007e1pol>

20 Es el caso del Perú, Chile y Colombia.

Ecuador y Bolivia. Esta paradoja se explica porque, al final de cuentas, todos ellos dependen de las rentas provenientes de las industrias extractivas, sobre todo petroleras y mineras, para financiar inversiones públicas y gastos sociales. En un artículo que analiza la convergencia de políticas en esta materia entre el Perú, por un lado, y el Ecuador y Bolivia, por otro, los autores afirman: "Aquí nos encontramos con tres gobiernos nacionales con presupuestos públicos dependientes de la extracción [de recursos naturales], cuya habilidad para diversificar sus economías es limitada y que muestran señales progresivas de prácticas autoritarias para asegurar la base extractiva de su macroeconomía, gasto social y proyectos políticos."²² Si efectivamente esto es así, afirman,

"la política y la economía que rodean la extracción en estos tres países complican las diferencias entre neoliberalismo y posneoliberalismo, pues surgen preguntas sobre a qué se refiere el prefijo *post*. Si se supone que se refiere a diferencias en las políticas macroeconómicas, estas diferencias, en lo que concierne a la economía extractiva, no son tan grandes. Si meramente se refiere a diferencias en los discursos políticos y en las maneras en las que se habla de nacionalismo, imperialismo y capitalismo, entonces la diferencia implicada por ser *post* pareciera ser más retórica que sustantiva. Y si se refiere a diferencias en la práctica y estilo político, distinguir regímenes que son tan descaradamente simpatizantes al capital extractivo de aquellos que son tan solo simpatizantes, entonces irónicamente el *post* liberalismo pareciera ser el menos transparente de los dos"²³.

En realidad la dependencia de las economías de la mayoría de los países latinoamericanos de las rentas provenientes de la explotación y exportación de los recursos naturales está muy vinculada

a toda la historia regional. La industrialización como eje de la estrategia de desarrollo económico orientado al desarrollo de los mercados internos tuvo una duración relativamente corta, y el neoliberalismo ha contribuido a una reprimarización de la economía y a su reorientación hacia y dependencia de los mercados externos. El aumento de la demanda de minerales, combustibles y otras materias primas en las últimas dos décadas, impulsada por los países asiáticos y particularmente la China, avivó la competencia entre inversionistas por acceder a esos recursos, y benefició a los países que los poseían con importantes rentas²⁴. Como acabamos de ver, sin embargo, la tentación de aprovechar esta oportunidad no ha podido ser resistida aun por gobiernos no liberales.

Más allá de las orientaciones políticas, también la corrupción cumplió un papel en facilitar la concentración de tierras. En Bolivia, tanto en gobiernos dictatoriales, en la década de 1970 y comienzos de la siguiente, como en gobiernos elegidos, a comienzos de los noventa, se distribuyeron centenares de miles de hectáreas de tierras a los allegados políticos de manera gratuita y fraudulenta²⁵.

El aletargamiento de los movimientos campesinos

A pesar del estancamiento económico, la década del ochenta tuvo desenvolvimientos positivos, sobre todo en el campo político, pues marcó la superación de las dictaduras militares y la instauración de gobiernos democráticos.

La recuperación de la democracia, sin embargo, no se acompañó de un empoderamiento de los

22 Anthony Bebbington, Denise Humphreys Bebbington. "An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries". BWPI Working Paper 117. The University of Manchester. P. 14. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-11710.pdf>

23 *Ibid.* Loc. cit.

24 Así, el crecimiento económico ha pasado a depender primordialmente de "la sobreexplotación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo, más que del espíritu emprendedor y creativo del empresario y de la ingeniosidad y laboriosidad de nuestros trabajadores de todo nivel". Jürgen Schuldt, *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Universidad del Pacífico. Lima. 2004. P. 376.

25 Urioste. *Op. cit.* p. 63.

sectores populares, por dos razones. En primer lugar, por haber sido debilitados por las dictaduras que reprimieron las organizaciones y sus dirigentes; en segundo lugar, porque el reordenamiento económico durante y después de la década de 1980 modificó la estructura productiva, desarticuló la organización de la clase trabajadora e instauró la incertidumbre en el medio laboral con la modificación de la legislación del trabajo. Por lo demás, las ideologías radicales perdieron su capacidad orientadora y su fuerza, y fueron desplazadas por otras que erigen a las fuerzas del mercado como principal referente del comportamiento racional, y con frecuencia el único.

Los movimientos campesinos, por otro lado, amainaron. En algunos casos, las reformas agrarias redistribuyeron la tierra y redujeron las presiones reivindicativas. En el Perú millones de hectáreas fueron redistribuidas entre centenares de miles de campesinos y asalariados agrícolas. Luego, la apertura democrática permitió el acceso de los líderes campesinos a cargos públicos en los municipios distritales.

En Colombia, el activo movimiento campesino por la tierra articulado por ANUC se replegó al entrar la década de 1980 por el conflicto armado y las políticas públicas. La lucha por la tierra fue “subsumida por la que mantienen con las poblaciones los actores armados (señores de la guerra) por el control del territorio, impulsados en buena medida por el negocio del narcotráfico²⁶”. En otros casos, como en algunos países de América Central, prolongados conflictos armados culminaron en acuerdos de paz que, en principio, deberían canalizar las reformas por vías institucionalizadas.

Pero también, como afirma Luciano Martínez con referencia al Ecuador que es igualmente aplicable a otros países, esta desmovilización se debe también

a los cambios que ha experimentado el mismo campesinado, que en algunas regiones ya no está vinculado a la producción agrícola o “simplemente ha migrado fuera del país, a la falta de cultura organizativa de los asalariados rurales y trabajadores sin tierra..., a la concepción que tienen los indígenas sobre los territorios, donde se incluye las demandas por tierra y agua” y finalmente, a las leyes que eliminaron “el tema de la reforma agraria de las políticas públicas y desarticularon las demandas por la tierra entre los campesinos pobres²⁷”.

La nueva legislación agraria

En el contexto de las políticas descritas, el acaparamiento de tierras también se ha visto promovido por cambios en la legislación agraria de los distintos países. La mayor parte de estas normas se dieron en 1994 y 1995.

En 1994 se dio en Colombia la Ley 160, que levantó las restricciones al límite de la superficie sobre la que se puede ejercer propiedad o realizar transacciones de las tierras en el comercio, en las tierras que han salido del Estado sobre las que ejercen posesión los particulares y entidades públicas. Dicha ley establece varias restricciones para acceder a otro tipo de tierras, las baldías, cuya adjudicación no pueden superar la Unidad Agrícola Familiar (UAF)²⁸. Sin embargo, hay un Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en estudio del Congreso, que abre la posibilidad de adquirir más de una UAF, sin establecer un tope máximo.²⁹

27 Luciano Martínez, “El proceso de...”. *Op. cit.* P. 248.

28 La UAF es definida legalmente como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Ley 60 de 1994).

29 Yamile Salinas Abdala. “El caso de Colombia”. En Soto Baquero y Gómez (editores), *Dinámicas del mercado...* *Op. cit.* P. 183.

26 Colombia Rural. *Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011*. PNUD. Bogotá, 2011. P. 191.

El mismo año, cuatro décadas después de la reforma agraria, en Bolivia se promulgó la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, llamada Ley INRA. Esta ley estableció una diferencia entre dos tipos de tierras: aquellas de propiedad comunal y de pequeños agricultores, que serían protegidas por el Estado y quedaban excluidas del mercado de tierras, y las tierras en manos de medianos y grandes propietarios, integradas al mercado. Aunque prohibía la dotación gratuita o adjudicación de tierras fiscales a extranjeros³⁰, mantenía la posibilidad de que cualquier extranjero pudiera comprar tierras de un propietario privado nacional, norma que se mantuvo en la nueva Constitución del año 2009.

La nueva Constitución, si bien establece un límite al tamaño de la propiedad agraria –5 mil hectáreas–, en el caso de sociedades mercantiles este máximo se puede multiplicar por el número de asociados o accionistas, pudiendo dar lugar a latifundios. El caso de Bolivia es interesante porque, a pesar de la orientación prorrural y proindígena, el gobierno de Evo Morales ha debido transar con los grandes propietarios del oriente, en donde se ubica la oposición más fuerte a su gobierno, denotando la debilidad del régimen frente a poderes fácticos, para realizar varias de las reformas que ofreció inicialmente.

También en 1994 se dio en el Ecuador la Ley de Desarrollo Agrario. En general, esta ley fortaleció los derechos privados sobre la tierra. Eliminó las restricciones para la transferencia de tierras por vías del mercado, se limitaron las expropiaciones y se dispuso de medidas para desalojar a invasores de tierras. Además –como se hiciera un año más tarde en el Perú– autorizó la división de las tierras comunales en parcelas individuales privadas, en caso que las respectivas asambleas así lo acordasen. Según Nieto

Cabrera, esta última disposición “afectó mucho a la estructura de las tierras comunales al dar libertad a los nuevos propietarios para revender sus tierras, y fomentó la creación de minifundios”³¹.

En el Perú, finalmente, el proceso de apertura del mercado de tierras y el levantamiento de las restricciones a su propiedad fue un proceso que se desarrolló durante tres lustros, pues tuvieron que desmontarse paulatinamente las normas y las instituciones creadas por la reforma agraria de 1969-1975. Los hitos más importantes fueron la nueva Constitución de 1993, dada por el gobierno de Alberto Fujimori, que eliminó el término de Reforma Agraria que aún mantenía la Constitución previa, de 1979, y redujo la protección a las tierras de las comunidades campesinas. En 1995 se dio la Ley de Tierras 26505, que eliminaba las restricciones a la compraventa de tierras, sin fijar límites de tamaño, y estableció los procedimientos que debían seguir las comunidades campesinas para vender sus tierras³². Durante el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) hubo algunas débiles iniciativas en el Congreso para establecer un límite. Es posible que durante el nuevo gobierno de Gana Perú, presidido por Ollanta Humala, cuya elección se debió en parte a las promesas de priorizar la inclusión social de los pobres, el tema de los límites al tamaño suba en la agenda política.

En síntesis, la tendencia general de la legislación sobre tierras de la década de 1990 fue la de garantizar la propiedad privada, flexibilizar o eliminar los límites al tamaño de los predios, abrir los mercados de tierras, estimular las inversiones tanto

30 En contraste con la Ley de Reforma Agraria de 1953, que determinó que los extranjeros podían tener tierras gratuitas del Estado con los mismos derechos que los bolivianos, abriendo así las puertas a la ocupación de las tierras bajas del oriente.

31 Carlos Nieto Cabrera, “El acceso legal a la tierra y el desarrollo de las comunidades indígenas y afroecuatorianas: la experiencia del PRODEPINE en el Ecuador”. En *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. FAO. 2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5407t/y5407t0j.htm#bm19>

32 Marisa Remy. “El caso Perú”. En Soto Baquero y Gómez (editores), *Dinámicas del mercado...Op. Cit.* Pp. 438-439. También F. Eguren, “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima. 2004.

nacionales como extranjeras, debilitar las formas comunales de propiedad y marginar a la agricultura familiar. Estas condiciones favorecieron la concentración de la propiedad de las tierras, más aun en un contexto de gran demanda internacional de materias primas para la industria, la producción ganadera, la bioenergía, y la multiplicación de los nichos de mercado de productos agrícolas.

Las políticas de crecimiento de la agricultura se orientaron, pues, en las últimas dos décadas, a las iniciativas comerciales de gran escala, a cuyas iniciativas y necesidades se adecuaron.

Legalidad y legitimidad

Las leyes que a partir de la década de 1990 promueven o toleran la concentración de la propiedad de la tierra, es decir, le dan un respaldo legal, pueden tener un problema de legitimidad, es decir, de aceptación consensuada por la sociedad. El término latifundio aún resuena como una realidad impuesta y cuya naturaleza es la exclusión. Este sentimiento de que el latifundio puede ser legal pero no necesariamente legítimo es resultado de sus orígenes históricos, pues se constituyeron invariablemente a costa de los ocupantes originarios de esas tierras. Las poblaciones nativas o fueron expulsadas, o sometidas como trabajadores semiservos, o desplazadas hacia tierras de menor valor o en localidades remotas. En los países de mayor población indígena subsistió la organización comunal, aunque con cambios importantes respecto de sus orígenes prehispánicos, integrada por familias poseedoras de pequeñas parcelas de cultivo, muchas de ellas minifundios.

Esa estructura bimodal de latifundios y minifundios se mantuvo hasta bien entrado el siglo pasado, no obstante los cambios en la política, la sociedad y la economía que significaron la independencia y la instalación de gobiernos republicanos en el siglo XIX, así como la paulatina democratización de los regímenes políticos (con los importantes retrocesos periódicos que conocemos) a lo largo del siglo XX. A través de los años el Estado colonial y luego el Estado republicano

fueron creando un cuerpo de leyes que formalizaba el derecho surgido de la usurpación.

Pero esta legalidad no necesariamente se acompañó de legitimidad. El pecado original de la génesis del latifundio latinoamericano no fue moralmente aceptado por amplios sectores de la población. Ello explica en parte el sustento moral de las reformas agrarias del siglo pasado. Perdura en la memoria colectiva de importantes sectores de la población rural, pero no solo en ella, el acto original violatorio de los derechos de los ocupantes originarios.

El movimiento campesino por la tierra a mediados del siglo pasado, que precedió y acompañó las reformas agrarias de los sesentas y setentas, levantó este derecho ancestral a la tierra perdida, como derecho superior al de los propietarios contemporáneos, por más que éstos hubiesen adquirido a otros propietarios las tierras de acuerdo con las leyes vigentes, por más larga que fuese esta cadena de compras y ventas. El recuerdo es que al inicio, en el primer eslabón, hubo un acto violatorio, indeleble como el pecado original.

No está de más recordar que la memoria histórica es construida y reconstruida no sólo por los ganadores –esta es la historia oficial– sino también por los vencidos, y ésta es poco conocida fuera de su mundo. Son sobre todo los antropólogos quienes utilizan sus herramientas para acceder a este “imaginario”, que a veces se expresa a través de mitos y leyendas³³. Este “imaginario” –nunca estáti-

33 “Para los campesinos, esta unidad [tierra y comunidad] tiene espacio pero no tiempo, de tal modo que más allá de su origen, en la percepción de los campesinos la situación actual representa lo que siempre ha sido y por lo tanto conciben sus derechos sobre la tierra como intemporales a pesar de que muchos de ellos son al mismo tiempo capaces de reconocer el origen histórico de las tierras, que puede datar de la reforma agraria o de las movilizaciones y reestructuraciones posteriores. Es sobre esta intemporalidad que las propiedades y territorios pueden ser calificados como “ancestrales”, independientemente de su origen ‘histórico’. Alejandro Diez, “interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual”. *Debate Agrario* 36. Lima, 2003. Pág. 73.

co, sino que se va recreando en su relación con los siempre cambiantes procesos sociales, políticos, económicos y culturales— puede quedar incluso oculto durante largos períodos a la conciencia de quienes se sienten descendientes de las poblaciones originarias, hasta el surgimiento de circunstancias que las hacen renacer.

Algunas de estas circunstancias han ido apareciendo en el curso de las últimas dos décadas. Es particularmente sentida en una de las formas en que se manifiesta el acaparamiento de tierras: las adquisiciones de este recurso natural, o concesiones, a las industrias extractivas. En los países con ingentes recursos mineros y de hidrocarburos, como son los cuatro sobre los que portan estas reflexiones, son millones las hectáreas sobre las que la industria extractiva tiene derechos de exploración o de explotación. El sentimiento de que esos derechos no son legítimos —aun cuando puedan ser legales— proviene de que en la mayoría de los casos las poblaciones que tienen derechos formales o consuetudinarios sobre las tierras que han sido concesionadas no han sido consultadas; que las actividades extractivas tienen impactos importantes y negativos sobre el medio ambiente, particularmente sobre el agua y que alteran sus actividades económicas y sus modos de vida³⁴; que no participan de las riquezas extraídas del subsuelo del territorio que ocupan. En muchos casos, finalmente, que dichas actividades no generan empleo para la población local.

Más allá de las industrias extractivas, esta ilegitimidad —es decir, la percepción o sentimiento de que hubo usurpación, uso de malas artes o acogimiento a normas que son ellas mismas ilegítimas— se prolonga y aun refuerza en tiempos recientes por

el hecho de que no son raros los latifundios formados en las últimas décadas que se constituyeron violando derechos, desplazando poblaciones o transgrediendo la normatividad vigente. Es claramente el caso de Colombia, pero también en las tierras bajas de Bolivia, en la Amazonía ecuatoriana y en la peruana. En algunos casos recientes, el rechazo de nueva legislación dada en beneficio de la gran inversión agraria o de industrias extractivas en desmedro de los derechos de las comunidades produjo intensas reacciones que condujeron a su derogatoria³⁵.

El caso colombiano merece una consideración aparte, por el papel central que ha cumplido —y sigue cumpliendo— la violencia. La concentración de tierras en ese país está asociada directamente a la violencia y el destierro que ha signado la historia del país. En las dos décadas transcurridas entre 1946 y 1966, fueron desplazadas por la violencia política dos millones de personas y cambiaron de manos 300 mil títulos de propiedad. En la década de 1980 la violencia vinculada al narcotráfico hizo posible que éste se apropiara de 4,4 millones de buenas tierras³⁶.

Esta historia de concentración del control sobre la tierra tanto en el pasado distante como en la actualidad, y la manera en que ha sido procesada en el imaginario de importantes sectores de la población, seguramente influye para impregnar con un cierto halo de ilegitimidad los recientes procesos de concentración de la propiedad de la tierra. Las huellas del pasado dejan una impronta sobre los procesos más recientes.

34 Según el registro mensualmente actualizado de conflictos que hace la Defensoría del Pueblo del Perú, casi los dos tercios (96) de los conflictos activos del país tienen un origen socioambiental. Gran parte de ellos son entre las poblaciones rurales y las industrias extractivas. http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/reporte_91_1.pdf

35 En el Perú la oposición a un conjunto de normas que priorizaban el derecho de empresas petroleras sobre las tierras secularmente ocupadas por comunidades nativas generó una prolongada resistencia que tuvo un cruento desenlace en junio del año 2007. Las normas fueron finalmente derogadas, después de que se produjese una crisis política que provocó cambios en el gabinete ministerial.

36 Yamile Salinas Abdala. “El caso de Colombia”. *Op. cit.* P. 181.

En el marco de estas consideraciones me permito citar largamente a Hans Binswanger:

“Quizá la razón más importante por la que nos deberíamos preocupar por la equidad está vinculada a la naturaleza inherentemente política y social de los derechos de propiedad. La historia, la cultura y muchos otros factores pueden moldear cómo una comunidad o una nación conciben la propiedad y el uso justo de la tierra. Como la historia nos enseña, las comunidades pueden incluso cambiar sus concepciones en el tiempo sobre lo que es más apropiado y justo.

“Las sociedades suelen tener sentimientos sólidos sobre quién y cómo debe usarse la tierra bien puesto que el área total de un país es fija, y porque la agricultura es (o podría ser) una importante fuente de ingresos para muchas personas. El tema de la equidad es particularmente pronunciado cuando se refiere a la tierra: las comunidades tienden a sentir que la tierra debe ser distribuida equitativamente entre la mayor cantidad de personas posible. Un campo poblado por pequeñas granjas familiares corresponde en la cabeza de mucha gente a un sistema justo.

“El hecho de que es tan frecuente que los conflictos no resueltos sobre tierras conduce a la violencia, al desorden o incluso a la guerra civil demuestra cuán fuertes son estas nociones de justicia”.

Y continúa:

“Las comunidades y las naciones tendrán que enfrentarse a esta herencia [una historia de despojos]. Invariablemente formarán opiniones sobre lo que es justo. Podrán mirar simplemente la cuestión de la tierra como uno de justicia y de corregir errores del pasado. Es así como debería ser. Las personas deberían reflexionar sobre los derechos de propiedad existentes y tomar decisiones democráticamente sobre su distribución porque, como lo muestra la historia, ignorar un conflicto de tierras inminente es una estrategia económica riesgosa. (...) restablecer una mejor distribución de la tierra contribuirá

mucho a una mayor cohesión social, lo cual promoverá políticas e instituciones más inclusivas y, por lo tanto, fomentará un mejor desarrollo de largo plazo³⁷”.

Páginas atrás hacíamos referencia a que había una diferencia entre legalidad y legitimidad; que la legislación sobre tierras podía carecer de legitimidad, pues formalizaba el despojo sistemático de los propietarios originales.

La legitimidad de los derechos de propiedad sobre la tierra está también relacionada con “su capacidad para lograr unos objetivos determinados (...) para responder a las demandas que la sociedad establece hacia la agricultura y la gestión de la tierra”. Ortiz-Miranda y Hodge³⁸, en un estudio referido a los países desarrollados, particularmente a la Unión Europea, precisan que la demanda predominante ha sido históricamente por la producción alimentaria, pero que más recientemente el aumento de las preocupaciones ambientales ha modificado esta demanda, lo que se ha expresado en los cambios de las políticas agrarias de la UE. Éstas pasaron de un régimen productivista a un régimen no productivista, es decir, transitaron de políticas “que trasladaban el énfasis desde los productos de mercado hacia los productos y servicios sin mercado”, lo que significó una pérdida de seguridad de los derechos privados sobre la tierra al tener los propietarios que asumir responsabilidades ambientales. Al inicio hubo una posición de resistencia de los propietarios a la ‘ambientalización’ de las políticas agrarias, pero luego lograron ‘armonizarlas’ con la economía de mercado. La UE introdujo medidas regulatorias, como el nivel de referencia, “frontera entre los derechos

37 En *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*. Editado por Hans P. Binswanger-Mkhize, Camille Bourguignon, Rogier van der Brink. The World Bank. Washington D.C. 2009. Pp. 7 y 8.

38 Dionisio Ortiz-Miranda, Ian Hodge. “Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 231, 2012.

cuyo titular es el propietario de la tierra y los derechos del conjunto de la sociedad protegidos por el Estado³⁹, y definió distintas formas de subsidio orientadas al cumplimiento de exigencias ambientales.

Más allá de las referencias directas de los autores a la UE, las crecientes preocupaciones ambientales han orientado la atención hacia formas de producción de la tierra más sostenibles y, con relación a ello, al papel positivo de la agricultura familiar, menos agresiva con la naturaleza y con mayor uso de fuentes de energía renovable; al mismo tiempo plantean la duda sobre la sostenibilidad de una agricultura moderna basada en el uso intensivo de energía fósil, el monocultivo y la mecanización, que es precisamente la que caracteriza a muchas de las empresas que acumulan derechos sobre las tierras de cultivo en la región andina.

Sin embargo, los temores a que surjan amenazas a la seguridad alimentaria, después de la fuerte alza de los precios de alimentos en 2007-2008 hicieron resurgir una renovada perspectiva neoproductivista, revitalizando los discursos que enfatizan la dimensión productiva de la agricultura y, junto con ellos, la superioridad de las formas modernas de producción a las que acabamos de hacer referencia. Hay, pues, una tensión entre las orientaciones ambientalistas y las productivistas.

Ortiz-Miranda y Hodge argumentan que es necesario remunerar los bienes públicos ambientales, lo que justificaría el mantenimiento de las ayudas públicas a los sistemas agrarios marginales, situados con mucha frecuencia en las áreas de Alto Valor Natural: "...en lugar de centrarse en la falta de competitividad de las actividades agrarias... estas áreas deberían ser descritas y denominadas atendiendo a lo que para en realidad son buenas: sus paisajes culturales y los hábitats únicos que albergan". Esta última consideración es muy

pertinente para la realidad de los países andinos, dado que el discurso productivista subvalora los servicios ambientales que presta la agricultura campesina y pretende evaluarla tan solo con los criterios de eficiencia y competitividad económica que suelen ignorar, precisamente, toda referencia ambiental.

4 EL DEBATE SOBRE LAS TIERRAS, EL DESARROLLO RURAL Y EL ACAPARAMIENTO⁴⁰

¿Qué significan los procesos de concentración para el desarrollo rural? ¿De qué modo los debates sobre desarrollo rural y la tierra incluyen el fenómeno de la concentración de las tierras en las últimas décadas?

En los años de 1960 y 1970 el gran debate sobre las tierras y el desarrollo rural giraba alrededor de la necesidad de redistribuir las tierras con la implementación de reformas agrarias.

Posteriormente el problema de la tierra pasó a un segundo plano en las agendas políticas, en algunos países porque se llegaron a realizar las reformas y, en general, por cambios en los contextos nacionales e internacionales. Uno de los cambios principales fue la convicción que el desarrollo de los países dependía de la capacidad de inserción de las economías nacionales en los mercados internacionales, y no en la ampliación y consolidación de los mercados internos. Esta inserción podía hacerse sobre la base de ramas productivas específicas y, en lo que concierne al sector agrario, a espacios territoriales específicos, con ventajas comparativas. Son estas ramas y esos territorios los que, según las nuevas orientaciones, debían merecer la mayor atención y todas las reformas y apoyos necesarios para que

39 *Ibid.* Pág. 35.

40 Esta sección se basa en una parte del documento de trabajo preparado por el autor para la ILC con el nombre tentativo "El hombre y la tierra: las relaciones cambiantes en la región latinoamericana". 2011.

sean internacionalmente competitivas. Las demás ramas productivas y territorios que no poseían la posibilidad de ser competitivas fueron descuidadas. Las primeras recibieron mayores inversiones privadas y los gobiernos se esmeraron en garantizar un marco normativo favorable para atraerlas y garantizar su permanencia.

El costo fue que la urgencia de reformas orientadas a la inclusión social y económica de importantes sectores sociales, que había sido uno de los motores de las reformas agrarias, pasó a segundo plano. Territorios y poblaciones de escasa relevancia para estas modalidades de inserción en la economía internacional pasaron a los márgenes de la agenda pública; políticas “pro-pobre” que antes se proponían generar desarrollo fueron en buena parte sustituidas por otras de corte asistencialista. Con el asistencialismo creció el clientelismo. El postulado de que la manera más eficaz de superar la pobreza era el desarrollo socioeconómico fue desplazado por medidas redistributivas y programas sociales; muchos de estos fueron concebidos como temporales para aliviar los impactos de las políticas neoliberales que se fueron instaurando en los años de 1980 y sobre todo en la década de 1990, pero terminaron convirtiéndose en permanentes. El supuesto de que el desafío de la pobreza⁴¹ podría ser enfrentado gracias al goteo de las riquezas generadas en las ramas económicas y territorios más competitivos hacia aquellos que quedaban fuera de él, fue desmentido por la realidad, precisamente por la naturaleza excluyente de las nuevas orientaciones de la economía y de las políticas económicas. Junto con el crecimiento económico que caracterizó a la región después de la década

de los ochenta, llamada la “década perdida”, y que se prolonga hasta la actualidad, crecieron también las desigualdades en la distribución de los ingresos⁴².

Es obvio que las tendencias mencionadas se presentaron con matices más o menos pronunciados entre los países y, al interior de estos, entre períodos gubernamentales. Pero contribuyeron a que los planteamientos sobre el problema de la tierra fuesen muy diferentes a los de décadas atrás.

Los nuevos latifundios y la agricultura de pequeña escala

En un contexto en el que el eficientismo económico se ha convertido en un valor superior, los nuevos latifundios son vistos por las clases gobernantes, el mundo empresarial y amplios sectores profesionales y académicos como los pilares del crecimiento y modernización agrícolas en un mundo globalizado. Pueden ser latifundios tradicionales que se han transformado en el tiempo, o nuevos emprendimientos, lo que introduce matices en el comportamiento empresarial según sean los primeros o los últimos. Mientras que en el primer caso los empresarios pueden ser herederos de una tradición agraria familiar y mantienen una cierta identidad con el entorno físico y social y la propia actividad agraria, en el segundo caso para los inversionistas, que provienen con frecuencia de otras áreas de la economía o son corporaciones que diversifican su cartera de inversiones, la tierra no es sino un factor de producción y la agricultura una actividad económica cuya justificación está exclusivamente en la rentabilidad que puede ofrecer. Se derivan de estas diferencias de origen comportamientos distintos que tienen impactos sociales, económicos y ambientales también distintos.

41 El concepto de pobreza se fue modificando. De significar el resultado de un sistema social y económico que no sólo no garantiza ingresos y calidad de vida mínimas suficientes sino que la recrea *ad infinitum*, la pobreza se convierte en una categoría anodina que puede ser administrada por mecanismos de ingeniería social y económica. De este modo se desliga la responsabilidad de ese sistema en la producción de la pobreza.

42 La persistencia de la desigualdad en América Latina mereció ser el tema central del Informe Regional del PNUD sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org

Por el contrario, la agricultura familiar –que comprende a la abrumadora mayoría de productores agrarios en todos los países de la región– suele ser percibida como ineficiente y obsoleta.

La influencia de estas concepciones se ubica a distintos niveles. Por un lado, es a partir de ellas que no solo se definen los criterios de qué es lo que el Estado debe hacer o no hacer, sino también sustentan la legitimidad de las políticas que promueven el acaparamiento de tierras. En cambio, las políticas de apoyo a la agricultura familiar son ausentes o marginales, y en ocasiones se confunden con programas asistenciales redistributivos. Esta priorización está a contrapelo de lo que deben ser responsabilidades del Estado: la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza. En efecto, la mayoría de neolatifundios producen alimentos para la exportación o agrocombustibles tanto para el exterior como para el consumo interno.

En segundo lugar, estas concepciones favorecen la concentración de la propiedad de la tierra a través de varios mecanismos. Uno de ellos, como ya hemos visto, son las políticas promocionales (tributarias, laborales, subsidios ocultos, etc.) que favorecen la inversión en la agricultura pero, particularmente, la gran inversión.

En tercer lugar, estas concepciones debilitan los derechos de los pobres rurales sobre sus tierras, pues consideran que éstas –y otros recursos naturales, como el agua y los bosques– no son aprovechados debidamente, “eficientemente” por ellos. Esta condena de la agricultura familiar como ineficiente, además de la carga ideológica que la subyace, oculta el hecho de que en parte los problemas de eficiencia que en términos convencionales puedan tener se debe en buena medida a los sesgos adversos de las políticas agrarias, que pone en un pie de desigualdad en el acceso a infraestructura, servicios financieros y no financieros y a otras ventajas, al neolatifundio y a la agricultura de pequeña escala.

Los contra-argumentos a las posturas pro neolatifundistas y favorables a la agricultura de pequeña

escala de los campesinos, pequeños agricultores familiares y poblaciones indígenas, suelen ser débiles precisamente en lo que las primeras se pretenden fuertes: la eficiencia. En efecto, la crítica al neolatifundismo no incide en la discusión del concepto convencional de eficiencia (microeconómica) y en fundamentar las dimensiones de eficiencia en la que la agricultura de pequeña escala sí es o puede serlo (menos agresiva al medio ambiente, seguridad alimentaria, por ejemplo). Hay suficiente acervo de estudios en distintas partes del mundo que muestran las ventajas de la agricultura familiar sobre la gran agricultura; en contraste, la eficiencia de la gran agricultura dependería mucho de políticas favorables y de los incentivos que estas le ofrece⁴³.

La argumentación más sólida a favor de la agricultura de pequeña escala –de los pequeños agricultores, campesinos, poblaciones nativas e indígenas– está más centrada en criterios éticos, sociales, culturales y políticos. Se sitúa más en el plano de los derechos, de la equidad, del respeto y valoración de las diferencias, del fortalecimiento de la democracia, que en su desempeño económico y sus potencialidades. Su peso se inclina más hacia aspectos cualitativos: calidad de vida, mayor densidad del tejido social, menores diferencias sociales, mejor adaptación con el medio ambiente. Pero es más tímida en tratar de mostrar la capacidad de la agricultura de pequeña escala en enfrentar uno de los grandes problemas de nuestro tiempo (y, más aún, del tiempo que se nos viene): de satisfacer la creciente demanda de alimentos de una población cada vez mayor, más urbana y con mayor capacidad de consumo.

El misterio del capital, los pobres rurales y los derechos de propiedad

En su conocido bestseller “El misterio del capital”, Hernando de Soto afirma que los activos de los pobres urbanos –sus viviendas informales– y

43 Al respecto referirse, por ejemplo, a Hans P. Binswanger-Mkhize *et al.* *Op. cit.*

rurales –sus parcelas– encierran un potencial que podría sacarlos de la pobreza. “El capital, como la energía –escribe–, es también un valor suspendido en un estado potencial. Para traerlo a la vida debemos dejar de mirar a nuestros activos como lo que son, y empezar a pensar en ellos como lo que podrían ser”⁴⁴. ¿Cómo lograr la conversión de una parcela en capital? Con el fácil acceso “a los mecanismos de propiedad [formal/legal] que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en el mercado ampliado”⁴⁵. Propiedad entendida como derechos reconocidos, registrados y formalmente representados en títulos que, a diferencia de los activos físicos, son “fáciles de combinar, dividir, movilizar y utilizar para alentar tratos comerciales” ya sea en forma de hipotecas, garantías de crédito u otros instrumentos que permiten acceder al capital.

A diferencia de la argumentación que circunscribe al neolatifundio la capacidad de ser competitiva que hemos visto en la sección anterior, de Soto encuentra en el pequeño agricultor, campesino y poblador nativo, un potencial para prosperar en una economía de mercado siempre y cuando tenga una parcela cuyos derechos de propiedad puedan ser formalizados según la legislación estadual vigente. Argumenta, adicionalmente, que los derechos de propiedad comunales impiden convertirla en capital, puesto que no les permite acceder a los mecanismos a los que sí accede la propiedad privada: comprar, vender, arrendar, hipotecar, etc., ni a los derechos empresariales, como la responsabilidad limitada⁴⁶.

La argumentación de De Soto es en todo similar a la que fundamenta programas de titulación

de la propiedad tanto de la pequeña agricultura como de comunidades campesinas, financiada en muchos países de la región por la banca multilateral. La orientación de estos programas es, en el caso de las comunidades campesinas, hacia la titulación individual, debilitando *de facto* los derechos comunales basados en el derecho consuetudinario, así como la capacidad de defensa comunal contra diferentes tipos de agresiones externas. Es conocido que uno de los métodos utilizados por industrias extractivas que pretenden instalarse en áreas de comunidades es precisamente debilitar los lazos comunales para facilitar negociaciones empresa-familia en lugar de empresa-comunidad.

La práctica ha demostrado que los resultados pueden ser muy diferentes a los ofrecidos. La formalización de la propiedad de las tierras no está a la altura de las supuestas ventajas y finalmente “el misterio del capital” no llega a revelarse, por lo menos a los campesinos. Sin negar la necesidad de la formalización de la propiedad para fortalecer el derecho de los campesinos a la tierra, no basta un proceso administrativo para que esos derechos estén realmente garantizados. También la práctica demuestra que el acceso de los pequeños agricultores a créditos y otros servicios financieros no depende tanto de que tengan títulos como de las políticas públicas y de la banca privada, de la que por general quedan marginados. Por otro lado, la titulación individual lo que si facilita es el desarrollo del mercado de tierras, en el que lo más probable es que los pequeños agricultores y campesinos sean vendedores de tierras más bien que compradores. De hecho los programas de titulación han sido funcionales al proceso de concentración de tierras⁴⁷.

44 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Empresa Editora El Comercio S.A. Lima, 2000. Pág. 75.

45 *Ibid.* Pág. 78.

46 Hernando de Soto, *El Misterio del Capital de los Indígenas Amazónicos*, Parte 2. Video, 2009. <http://www.youtube.com/watch?v=vLs4kenEbhg&feature=related>

47 “La propuesta [de De Soto] es conocida en lo esencial: hay que convertir los activos de los pobres... en bien comercial para que el progreso económico llegue, esta vez a la Amazonía. La propiedad de los pobres debe ser alienable de algún modo, debe poder cambiar de manos”. Javier Iguiniz, “De Soto en la Amazonía”. http://servindi.org/pdf/Serv_66_DeSoto.pdf

Borras y Franco hacen una útil precisión al referirse a esta problemática, al anotar que por propiedad o control de los recursos debe entenderse el “control efectivo sobre el carácter, el ritmo, el alcance y la dirección, de la producción excedente, la distribución y la disposición”. Así enfocado, el concepto de propiedad permite ir más allá e “identificar las relaciones sociales basadas en la tierra que existen realmente al margen de lo que señalen los documentos oficiales, ya estén en manos públicas o privadas”. Considera que la mayor parte de los programas de formalización de la propiedad “se preocupan, literalmente, por “cosas”, no por relaciones sociales”. Más aún, la consolidación de la propiedad privada, ya sea de grandes o pequeñas parcelas, constituye el mejor escenario para los inversionistas⁴⁸.

¿Tierra o territorio?

En las últimas dos décadas el reclamo por el respeto a los derechos de los indígenas se ha ido incorporando a la agenda pública en los países andinos, gracias a la movilización de los propios indígenas.

La población indígena es muy importante en ciertos países de América Latina, particularmente en aquellos que fueron sede de los grandes imperios pre-coloniales: México, Guatemala y los países andinos. Cerca de la mitad de los indígenas de la región se encuentran en los dos primeros países, y alrededor del 45 por ciento en los países andinos, sobre todo en el Perú, Bolivia y el Ecuador.

Aunque ha sido un proceso de años, dos hitos en la historia reciente del movimiento indígena fueron las movilizaciones en el Ecuador y Bolivia. En junio de 1990, se organizó en el Ecuador el primer levantamiento indígena a fin de exigir al gobierno presidido por Rodrigo Borja, la declaración del Estado plurinacional, el reconocimiento de territorios indígenas y la educación intercultural bilingüe. En Bolivia, decenas de miles de indígenas realizaron una larga marcha denominada La Marcha por el Territorio y la Dignidad. Un elemento central de estas reivindicaciones es que puso en un primer plano el debate sobre el territorio, concepto más englobante que el de la tierra, y con ello el reconocimiento de sus derechos sobre los recursos naturales. La reciente movilización de los nativos del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure en oposición a la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos que atravesaría el parque y el retroceso del gobierno de la decisión de construirlo, expresa la vitalidad de estas reivindicaciones. En el marco del debate, las poblaciones indígenas reclaman sus derechos no solo sobre la tierra como condición para la producción, sino sobre el espacio ancestral de su reproducción material, social y cultural⁴⁹.

Entre los países andinos, Bolivia es el país que posiblemente ha desarrollado más el planteamiento del derecho territorial de las poblaciones indígenas. A comienzos de la década de 1990 una importante movilización indígena fue crítica para comenzar a poner en agenda el concepto de

48 Saturnino Borras Jr. y Jennifer Franco, “La política del acaparamiento mundial de tierras. Replantando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia”. *ICAS Working Paper Series No. 001*. Mayo 2010. P. 28. <http://www.iss.nl/Menupages/Research-Networks/Initiatives-in-Critical-Agrarian-Studies-ICAS/ICAS-pdf-files-and-photos/La-politica-del-acaparamiento-mundial-de-tierras-Replantando-las-cuestiones-de-tierras-redefiniendo-la-resistencia>.

49 Este reclamo, además, está amparado por el Convenio 169 de la OIT. El artículo 13 del Convenio dispone que: “1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

territorio indígena. Con el tiempo, fue adoptado por los pueblos indígenas de todo el país e incorporado, en el año 2009, por la nueva Constitución boliviana. La versión más radical, del pueblo aymara, comprende el reclamo por la autodeterminación política territorial y por la autonomía⁵⁰.

Las consecuencias del reclamo por derechos territoriales va mucho más allá de la esfera de lo agrario y de la dimensión económico productiva. En efecto, y como lo demuestra el caso de Bolivia, tiene gran importancia en la descentralización político administrativa del país, en la distribución descentralizada de los recursos públicos y también en la descentralización del poder⁵¹.

50 Wilfredo Plata. "Autonomías, tierra y territorio. Sistematización de nueve coloquios interculturales". Fundación TIERRA. La Paz, febrero de 2007

51 El artículo 2 de la Constitución declara que "Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley". En virtud de esa declaración, el artículo 30 estipula el derecho "a la libre determinación y territorialidad", a "la titulación colectiva de tierras y territorios" y "a la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio...".

La Constitución del Ecuador de 2008 –país en el que también ha habido importantes movimientos indígenas– reconoce, aunque sin la contundencia de la boliviana, el derecho a la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, salvo en el caso de los pueblos en aislamiento voluntario, cuyos territorios "son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva" (art. 57).

La Constitución peruana reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas a sus tierras (art. 89), pero no menciona al territorio. Sin embargo, como país signatario del Convenio 169 de la OIT, está obligado a reconocerlo formalmente, aunque no lo sea necesariamente en la práctica.

Las constituciones de Colombia y Chile no hacen referencia alguna a la existencia de poblaciones indígenas y menos de sus derechos, a pesar de que tienen existencia real. En Venezuela, el gobierno de

Las poblaciones amazónicas también reclaman el derecho al territorio que constituye su hábitat, que comprende extensas áreas por la naturaleza misma itinerante de la explotación sostenible del bosque: recolección, caza y pesca, y agricultura de pequeña escala. Puesto que la ecología frágil de los bosques tropicales no permite soportar poblaciones densas, por el riesgo que significa para su sostenibilidad, esos territorios han sido considerados por los Estados y por los agentes económicos interesados en la explotación comercial de los recursos que encierra como espacios vacíos, o con una población tan pequeña relativamente y esparcida que no merece detener el aprovechamiento de esos recursos "para beneficio del desarrollo del país".⁵² En el Perú y el Ecuador, la agudización del sentimiento de sus derechos ha sido motivada en gran medida por la presencia cada vez mayor de

Chávez ha dado varias normas a favor de las poblaciones indígenas, pero en la práctica se aplican poco o de manera distorsionada.

52 Esta visión que invisibiliza –vaya paradoja– o 'ningunea' interesadamente a la población nativa está expresada de manera descarnada en las palabras del expresidente peruano Alan García (2006-2011): "Y contra el petróleo, [los anticapitalistas de siempre] han creado la figura del nativo selvático 'no conectado'; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril". Tal enfoque es plenamente funcional a la opción extractivista que es común a varios gobiernos de la región y que el presidente García resume así: "Hay millones de hectáreas para maderera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades [campesinas y nativas] y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar y millones de hectáreas de mar a los que no entran jamás la maricultura ni la producción". La única manera de explotar esos recursos sería con la gran inversión, puesto que las comunidades que ocupan los territorios en los que se encuentra esos recursos no los explotan "porque...no tiene[n] formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero...". Texto completo en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html

las industrias extractivas, particularmente de hidrocarburos, que implica una irrupción en territorios indígenas, generalmente sin consulta previa a los nativos, con impactos negativos en su hábitat, incluyendo la contaminación de los ríos. Esta expropiación virtual de los derechos de las poblaciones nativas viene generando conflictos muy intensos, que han provocado desde denuncias judiciales hasta verdaderas masacres.

No deja duda la justicia del reclamo territorial de las poblaciones indígenas; cada vez más se reconoce que la relación de éstas con su territorio es de naturaleza diferente de la consideración puramente instrumental que la tierra tiene para la agricultura comercial, y que la dimensión epistemológica, cultural y simbólica de esta relación no solo tiene importancia para ellas, sino también –y de modo creciente– para un mundo cuya forma de producir y consumir se ha construido sobre la base de la agresión contra la naturaleza, de la destrucción de sus recursos y del calentamiento global.

El Estado y “el interés público”

Actualmente es “políticamente correcto” afirmar los derechos de las poblaciones indígenas, pero los comportamientos reales, sobre todo de los gobiernos, no corresponden con los discursos ni con las nuevas leyes que se dan supuestamente a favor de ellas⁵³. Uno de los medios utilizados por los Estados para desconocer sus derechos es recurrir a los intereses superiores del país sobre los intereses particulares de las poblaciones indígenas.

En la mayor parte de las Constituciones, el Estado se reserva la potestad de intervenir en los

derechos de propiedad de particulares, incluyendo comunidades campesinas y nativas, en nombre del “interés público” (o “interés nacional” o “bienestar colectivo”). El problema es que no hay definición precisa del contenido de esos conceptos, y finalmente se van adecuando a los criterios de los gobiernos. En el marco de países cuyas economías dependen de la extracción y exportación de sus recursos, como son las de los países andinos, e independiente del signo político de los gobiernos de turno, las industrias extractivas son consideradas casi invariablemente como de “interés público”, lo cual da la justificación a los Estados de disponer de las tierras sobre las cuales particulares y comunidades tienen derechos de propiedad o posesión. Sin embargo, la recurrencia al “interés público” como sustento de esta justificación tiene una débil legitimidad, entre otras razones porque con demasiada frecuencia el carácter público del interés no es evidente (o es evidente lo contrario, que el interés es de particulares), y porque las actividades extractivas generan externalidades negativas, usualmente ambientales pero, eventualmente, también económicas y sobre la calidad de vida de las poblaciones de zonas aledañas (y aún en áreas distantes).

Los enfoques de desarrollo rural

Como se puede inferir de las páginas anteriores, el debate sobre los derechos de los campesinos sobre sus tierras y otros recursos naturales no de da en el vacío, sino está referido de manera explícita o implícita a la cuestión de si estos están en la capacidad de poner sus tierras en valor (es decir, que sean rentables, eficientes, competitivos nacional / internacionalmente). Esta capacidad es negada por quienes sostienen que *big is beautiful*. De otro lado, el enfoque de lo que podríamos llamar “el fetichismo del título”, es decir, de que el misterio del capital se revelará cuando las tierras de los campesinos estén tituladas, promete más de lo que puede ofrecer realmente. Puede traerles ventajas pero, según los contextos económicos y sociopolíticos, éstas pueden ser superadas por los riesgos, al exponerlos al mercado de tierras en condiciones de debilidad frente

53 El informe *El mundo indígena 2010*, del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, con sede en Copenhague, es rico en ilustraciones de las políticas en mayor o menor medida discriminatorias de prácticamente todos los gobiernos de la región hacia las poblaciones indígenas, aunque en algunos de ellos también se notan avances de mayor participación en la vida pública.

a agentes económicos más fuertes. En el mejor de los casos, la titulación puede ser uno entre otros muchos factores, que contribuyen a dar seguridad a los derechos de campesinos a sus tierras. Este debate está más entroncado con lo que podríamos llamar la discusión sobre el desarrollo económico.

En cambio, el debate sobre tierra y territorios, aunque tiene obvias implicancias económicas, no gira tanto alrededor de las ventajas o desventajas del uno sobre el otro en este terreno, sino sobre el derecho a ejercer control sobre espacios físicos, culturales y sociales, el territorio, que van más allá de los espacios estrictamente utilizados para la producción (la tierra). Aquí el debate está más referido al tema de los derechos y de la democracia política y social.

La nueva ruralidad

Ante la extensión y persistencia de la pobreza rural –en 1994 era pobre el 65% de la población rural de América Latina, y dieciséis años después, en 2010, todavía lo era el 52,6%⁵⁴– varios de los conceptos que habían orientado tanto las políticas públicas de desarrollo rural como a las organizaciones no gubernamentales de promoción y la misma cooperación, fueron puestas bajo escrutinio crítico. Más aún: las políticas neoliberales que se iniciaron en la década de 1980 y se generalizaron en la década siguiente, ampliaron la pobreza tanto en la ciudad como en el campo. Como reacción, surgieron nuevos planteamientos que pusieron en cuestión viejos supuestos y prácticas y plantearon la necesidad de enfoques más holísticos⁵⁵.

Luego de una revisión de la literatura sobre cuestiones rurales y agrarias, Sergio Gómez sintetiza, en lo que él denomina una visión de conjunto, la comparación entre la concepción de la ruralidad en su versión tradicional y lo que sería la “nueva ruralidad”. Aquella asume que la población rural y la población agropecuaria –dedicada a esas actividades– son prácticamente las mismas, y sometida a fenómenos y ciclos naturales sobre los que no ejerce control. Un segundo rasgo de la ruralidad tradicional sería la baja densidad demográfica de los espacios rurales, una de cuyas consecuencias sería el escaso acceso a servicios y a bienes públicos, incluidos educación y salud. Finalmente, esta concepción sobrevalora lo urbano, único espacio posible para alcanzar el bienestar de sus habitantes. En contraste, la nueva ruralidad estaría caracterizada por la multiactividad en la que se encuentran involucradas las familias, la diversidad de ocupaciones y situaciones, en la que la actividad agropecuaria es una más –si bien de gran importancia– entre otras actividades económicas. Lejos de ser los espacios rurales solamente agrícolas, en ellos se expresan también las tendencias hacia las que empuja la globalización: la agricultura corporativa, la agroindustria, el turismo, el ocio, etc. La dualidad urbano-rural es matizada, enfatizándose las múltiples relaciones entre ambos espacios, configurando un continuum. Emerge la preocupación por la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente, y de distintas maneras lo rural es revalorizado⁵⁶.

54 CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2011 <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>

55 La nueva ruralidad “se inscribe en un movimiento intelectual de crítica de las políticas económicas que son consideradas responsables de las desigualdades sociales y territoriales en el medio rural”. Bonnal P., Bosc P.M., Díaz J.M., Losch.B. “Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad. ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?”. Ponencia presentada en el Seminario

Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá, Octubre 15-17 de 2003. Una versión con algunas modificaciones fue publicada en Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (compiladoras), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. CIRAD-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2004.

56 Sergio Gómez. *La ‘nueva ruralidad’. ¿Qué tan nueva?* Universidad Austral de Chile. 2002.

Un influyente informe de RIMISP puntualizaba una serie de falencias de los “viejos enfoques” de desarrollo rural, que aquí resumimos: (a) considerar las sociedades rurales como homogéneas, siendo heterogéneas y requiriendo, por tanto, políticas diferenciadas; (b) desconocer el carácter multidimensional de la pobreza rural; (c) estar centrados en la actividad agrícola, cuando las unidades rurales familiares son multiactivas; (d) no intervenir en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural sino mitigar algunas de ellas; (e) desvincular las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquéllas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales; (f) no articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquéllas de carácter “macro”; (g) no reconocer que el mercado y los agentes de mercado son quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales; (h) no considerar a la agroindustria y a otros agentes económicos para asumir el papel de difusoras de tecnología; (i) no adecuar las potencialidades y restricciones locales a las políticas; (j) finalmente, no considerar los efectos positivos potenciales del desarrollo urbano sobre el desarrollo rural⁵⁷.

Los nuevos enfoques que, sin optar explícitamente a favor o en contra de la gran, mediana o la pequeña agricultura, dan cabida a ésta y aceptan las potencialidades de la agricultura familiar pero en el marco de una diversificación de las economías rurales y como parte de un tipo de desarrollo que sea incluyente, económicamente equitativo y socialmente democrático. En palabras de Caballero y Pérez,

“para una parte importante de los campesinos pobres la agricultura comercial no ofrece una alternativa viable para salir de la pobreza. (...) la diversificación de la economía rural es muy importante en América Latina...porque es la única forma de

responder al crecimiento de la población rural, facilitar la modernización agraria al absorber los excedentes de mano de obra que resulten de ella y ofrecer una alternativa económica viable a gran parte del campesinado pobre”⁵⁸.

El enfoque de nueva ruralidad rompe con la visión sectorial agrarista de la economía rural y plantea la necesidad de políticas intersectoriales, la diversificación de las actividades económicas en los espacios rurales, la necesidad de una relación más intensa y articulada de éstos con los centros urbanos, la concertación de objetivos y acciones de los distintos actores y la búsqueda de la competitividad territorial. Considera a los agentes productivos –empresas, campesinos, agricultores y otros– no como unidades independientes, sino actuando en un espacio, un territorio, construido por redes de relaciones múltiples –sociales, culturales, económicas– cuyas características pueden ser favorables o desfavorables al desarrollo en estas diferentes dimensiones. De ahí que este enfoque esté vinculado a las propuestas de desarrollo rural territorial, en la línea definida por Schejman y Berdegú: “Definimos el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”. Es en el marco de la transformación de un territorio donde es posible el desarrollo rural y la superación de la pobreza rural.⁵⁹

El territorio se concibe así como un “espacio de iniciativas” para los actores económicos. De lo que se trata es orientar a que los territorios sean competitivos, y es en este marco que los actores, incluyendo la agricultura de pequeña escala, pueden

57 Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú. *Desarrollo territorial rural*. RIMISP. Santiago de Chile, marzo 2004.

58 Antonio Pérez y José María Caballero, “La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina”. Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES), Banco Mundial, Dirección del Centro de Inversiones (TCI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2003. Págs. 10-11.

59 Schejtman y Berdegú, *Ibid*, Pág. 30.

encontrar las condiciones favorables para superar la marginación y la pobreza.

La complejidad conceptual de la “nueva ruralidad” y del “desarrollo rural territorial” se resisten a ser resumidos en pocas líneas, pero vale la pena relieves el comentario crítico de Bonnal *et al.*, puesto que ponen en cuestión la capacidad de estos enfoques para enfrentar realmente la pobreza rural. La naturaleza de la economía de mercado y, más aún, en un contexto de globalización, hace que:

“las reglas del juego no [sean] iguales para todos los territorios y los desequilibrios se ven reforzados aún más por los procesos de deslocalización de las inversiones y de las producciones hacia las zonas más atractivas”. Concluyen así que “la cuestión de los ‘marginados’ es globalmente ignorada en beneficio de la identificación de las dinámicas territoriales atractivas”⁶⁰.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El acaparamiento de tierras, como proceso acelerado y reciente de adquisición de grandes extensiones de tierras de cultivo entre Estados –eventualmente intervienen también corporaciones transnacionales– con el propósito de asegurarse, el Estado comprador, el abastecimiento de alimentos o agrocombustibles, o con fines especulativos, se presenta sobre todo en África, en algunas países del sudeste asiático y en el Brasil y la Argentina. No son estas las características del “nuevo” acaparamiento de tierras que ocurren en los países andinos, en los que los actores principales son los inversionistas nacionales. Una excepción es Bolivia, donde los inversionistas provenientes del Brasil tienen un papel protagónico, pero sin

intervención del Estado brasileño y en una dinámica de articulación fluida con las élites locales.

Sin embargo, en la década de 1990, en el marco de la opción de políticas neoliberales, los cuatro estudios considerados –Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú– acomodaron la legislación agraria a las nuevas corrientes de inversión en el sector: producción a gran escala, principalmente para la exportación de soya, alimentos de alto valor –frutas y hortalizas– y agrocombustibles. Cambios legislativos posteriores inspirados en orientaciones no liberales no han logrado modificar esta realidad. A ello ha contribuido también la debilidad del movimiento campesino.

Asimismo, también desde la década de 1990, la intensificación de la competencia global por el acceso a recursos del subsuelo –minerales e hidrocarburos– ha conducido a los Estados a otorgar a la industria extractiva derechos sobre amplias extensiones de tierras, superponiéndolos a los derechos de las poblaciones locales. El movimiento social rural más vigoroso actualmente es el que se opone tanto a la transgresión de sus derechos sobre los recursos naturales como a los impactos ambientales negativos de la actividad extractiva.

Esta modalidad de “modernización capitalista” de la agricultura tiene varios inconvenientes, algunos generales y otros que varían según las particularidades de los países. Entre los primeros están la consolidación o ampliación de la desigual distribución de las tierras, en países que ya tenían un grado elevado de concentración de la propiedad (salvo en el Perú que eliminó el latifundio con la reforma agraria). El carácter de enclave, que es frecuente en estas empresas, limita la irradiación de la modernización productiva; cuando se relaciona con productores familiares (por ejemplo, en la modalidad de agricultura por contrato) la asimetría de la relación puede reducir sus ventajas potenciales y, por el contrario, aumentar la incertidumbre. Al poder económico de estas empresas se suma habitualmente el poder de influencia sobre las autoridades locales, debilitando con

60 Bonnal *et al.*, *Ibid.* Shejtman y Berdegué mismos subrayan las limitaciones de la propuesta de desarrollo rural territorial como ‘receta’ aplicable de manera generalizada al establecer una tipología de territorios, desde aquellos más favorables a un desarrollo en la línea que proponen, hasta aquellos en los que éste es impracticable.

ello la gobernabilidad local. Las empresas generan empleo asalariado y contribuyen positivamente al desplazamiento de relaciones laborales precapitalistas, pero las condiciones de trabajo suelen estar por debajo de los estándares urbanos, siendo las mujeres especialmente afectadas.

Hoy la “cuestión de la tierra” en los países andinos es, pues, en buena medida, la planteada por una modernización basada en empresas que controlan grandes extensiones de tierras agrícolas; también, por las concesiones de tierras otorgadas a la industria extractiva. Hay varios temas en debate vinculados a estas tendencias, entre ellos las ventajas y desventajas de la gran empresa agraria frente a la agricultura familiar; la gran empresa agraria y el desarrollo rural territorial; la diferencia entre los derechos a la tierra y los derechos territoriales y, relacionado con esto, los derechos formalizados por el Estado y los derechos consuetudinarios de las poblaciones originarias, y la posible colisión entre estos derechos y el “interés público”.

Las múltiples aristas del proceso de acaparamiento de tierras y sus importantes impactos económicos y sociales ameritan una continuada discusión, a la que esperamos haber contribuido con estas páginas.

BIBLIOGRAFÍA

- BEBBINGTON Anthony, Denise HUMPHREYS BEBBINGTON. “An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries”. BWPI Working Paper 117. The University of Manchester.
- <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-11710.pdf>
- BINSWANGER-MKHIZE, Hans P., Camille BOURGUIGNON, Rogier VAN DER BRINK *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*. Editado por. The World Bank. Washington D.C. 2009.
- BONNAL P., BOSC P.M., Díaz J.M., Losch. B. “Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad. ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá, Octubre 15-17 de 2003.
- BORRAS JR, Saturnino y Jennifer FRANCO . “Regulating land grabbing?”. *Pambazuka News*. Diciembre 16, 2010.
- <http://www.commercialpressuresonland.org/research-papers/regulating-land-grabbing>.
- BORRAS JR, Saturnino y Jennifer FRANCO, “La política del acaparamiento mundial de tierras. Replantando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia”. *ICAS Working Paper Series No. 001*. Mayo 2010.
- <http://www.iss.nl/Menupages/Research-Networks/Initiatives-in-Critical-Agrarian-Studies-ICAS/ICAS-pdf-files-and-photos/La-politica-del-acaparamiento-mundial-de-tierras-Replantando-las-cuestiones-de-tierras-redefiniendo-la-resistencia>.
- CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2011.
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>
- DE SCHUTTER, Olivier. “El derecho a la alimentación”. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Sexagésimo Período de Sesiones de la Asamblea General de las NNUU. Agosto 2011.
- DE SOTO, Hernando. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Empresa Editora El Comercio S.A. Lima, 2000.
- DE SOTO, Hernando. *El Misterio del Capital de los Indígenas Amazónicos*, Parte 2. Video, 2009. <http://www.youtube.com/watch?v=vLs4kenEbhg&feature=related>
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. “Reporte de conflictos sociales”. N° 91. Lima. Setiembre 2011.
- http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/reportes_91_1.pdf

- DIEZ, Alejandro. "interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual". *Debate Agrario* 36. Lima, 2003.
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. *El mundo indígena 2010*. Copenhague, 2010.
- EGUREN, Fernando. "El caso del Perú". En Emilio Klein, editor. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. FAO. Santiago. p. 2010.
- EGUREN, Fernando. "Las políticas agrarias en la última década: una evaluación". En *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima. 2004
- GARCÍA PÉREZ, Alan. "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*. 28 de octubre 2007.
- http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html
- GÓMEZ, Sergio. *La 'nueva ruralidad': ¿Qué tan nueva?* Universidad Austral de Chile. 2002.
- GRAIN (octubre 2008) ¡Se adueñan de la tierra! "El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008".
- <http://www.grain.org/es/article/categories/14-documentos-de-analisis>
- IGUIÑIZ, Javier. "De Soto en la Amazonía". En *Boletín temático Servindi*. Nº 66. Noviembre de 2009. Lima, Perú.
- http://servindi.org/pdf/Serv_66_DeSoto.pdf
- INTERNATIONAL LAND COALITION. *Declaración de Tirana*. Tirana. ILC. 2011
- <http://www.landcoalition.org/es/about-us/aom2011/tirana-declaration-sp>
- MARTÍNEZ, Luciano. "El caso de Ecuador". En Fernando SOTO BAQUERO y Sergio GÓMEZ (editores), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012.
- http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf
- MERLET, Michel, Clara JAMART. *Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra*. ILC/AGTER. Abril 2009.
- NIETO CABRERA, Carlos. "El acceso legal a la tierra y el desarrollo de las comunidades indígenas y afroecuatorianas: la experiencia del PRODEPINE en el Ecuador". En *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. FAO. 2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5407t/y5407t0j.htm#bm19>
- ORTIZ-MIRANDA, Dionisio y Ian HODGE. "Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Nº 231, 2012.
- PÉREZ Antonio y José María CABALLERO, "La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina". Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible, Banco Mundial, Dirección del Centro de Inversiones (TCI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2003.
- PÉREZ Edelmira y María Adelaida FARAH (compiladoras), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. CIRAD-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2004.
- PLATA Wilfredo. "Autonomías, tierra y territorio. Sistematización de nueve coloquios interculturales". Fundación TIERRA. La Paz, febrero de 2007
- PNUD. *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011*. PNUD. Bogotá, 2011.
- PNUD. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org
- REMY, Maria Isabel. "El caso del Perú". En Fernando SOTO BAQUERO y Sergio GÓMEZ (editores), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012.
- http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política de 2009.
- REPÚBLICA DE CHILE. Constitución Política de 1980.

- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de 1991.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución Política de 2008.
- REPÚBLICA DEL PERÚ. Constitución Política de 1993.
- SALINAS ABDALA, Yamile. "El caso de Colombia". En Fernando SOTO BAQUERO y Sergio GÓMEZ (editores), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012.
- http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf
- SCHEJTMAN Alexander y Julio A. BERDEGUÉ. "Desarrollo territorial rural". Santiago de Chile. RIMISP. Marzo 2004.
- SCHULDT. Jorgen, *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Universidad del Pacífico. Lima. 2004.
- URIOSTE, Miguel. "El caso de Bolivia". En Fernando SOTO BAQUERO y Sergio GÓMEZ (editores), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile, 2012.
- http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf
- VON BRAUN, Joachim y Ruth MEINZEN-DICK, "Acaparamiento de tierras by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities". IFPRI Policy Brief 13. Abril 2009. http://www.landcoalition.org/pdf/ifpri_land_grabbing_apr_09.pdf

IV. Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica

Martine Dirven*

RESUMEN

Los cinco países del Cono Sur del continente Americano tienen regiones con aptitudes agrícolas excepcionales. En las últimas décadas ha habido un exponencial aumento de uso de la tierra para algunos cultivos, como la soya con los cultivos asociados de trigo y maíz, pero también para la forestación industrial y, en varias zonas, para la ganadería bovina y ovina, y la conservación. Los estudios de caso concluyen, de modo unánime, que hubo una fuerte concentración de la tierra en el período estudiado y una extranjerización en los tramos mayores de superficie. En todos los países ha habido también alzas de precio notables, especialmente para la compra-venta de predios grandes. Esta dinámica, junto con el papel que ya está jugando la región en la alimentación a nivel mundial, está poniendo el tema de la tenencia de tierras nuevamente en

el tapete de la discusión, esta vez relacionado además con temas de organización de cadenas de valor, geopolíticos, medioambientales, de derechos indígenas y de potencial acaparamiento de tierras (incluso “*grabbing*” de otros recursos como cuencas de agua dulce y recursos mineros). Las opiniones sobre estos procesos cubren todo el abanico, desde la aprobación sin reparos hasta el rechazo completo, muy en sintonía con la afinidad política y pertenencia a grupos socio-económicos, influenciados sin dudas por cerca de tres décadas de aplicación de políticas de tipo neo-liberal.

INTRODUCCIÓN

Este documento es una versión resumida de la lectura transversal de los estudios de caso de la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay que fue encomendada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el

* De nacionalidad belga, licenciada en Economía Aplicada y magíster en Planificación para el Desarrollo. Trabajó en Naciones Unidas en diversas posiciones, en distintos países y en Santiago de Chile, en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, cuya jefatura ocupó hasta 2010. mdirver@mi.cl

Caribe (FAO/RLC) para su presentación en el Taller “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina” (noviembre 2011), en el marco del proyecto del mismo nombre, que surgió a raíz de estudios sobre “acaparamiento de tierras” en África y Asia.

Se articula en torno a las siguientes preguntas: ¿Importan los procesos actuales de concentración de propiedad de las tierras agrícolas? ¿Importan los procesos de extranjerización de estas tierras? ¿Por qué? ¿Para quiénes? ¿Es posible o necesario frenar estos procesos? Estas preguntas y sus respuestas se enmarcan en el modelo político-económico imperante y el conjunto de creencias y valores asociados. En efecto, los procesos de neo-liberalización y de globalización que tuvieron lugar en las últimas décadas, con sus matices, en cada uno de los cinco países, han influido sobre la legislación y sobre la manera cómo los políticos, los funcionarios de Gobierno, los integrantes de los distintos gremios agrícolas y los ciudadanos en general ven y reaccionan frente al mercado de tierras agrícolas y su evolución reciente hacia la concentración y extranjerización. Dependiendo de la posición en el espectro político-ideológico de “izquierda” a “derecha”, prevalecen concepciones de la tierra como un bien público o social, o como un bien cualquiera, en ambos casos visto como un bien finito ante una demanda creciente por sus servicios agroalimentarios y agroindustriales, ambientales, y también turísticos. Esta posición y la situación socio-económica llevan a mirar los procesos en curso desde la reprobación hasta la total aprobación, en este último caso, por verlos como parte del progreso, entendido como una mayor producción y productividad, y mayores posibilidades de exportación. Finalmente, como parte de este posicionamiento, también surgen preguntas o afirmaciones sobre el tipo de país y/o sociedad rural que se está buscando: ¿uno basado en la agricultura familiar con mantención de una cultura campesina y con tendencias más igualitarias? o ¿uno basado en el monocultivo, altamente mecanizado y con disminuido tejido social y cultural, con posible poca atención al

medioambiente y a la calidad productiva de la tierra a más largo plazo?

Hay otras preguntas que no se plantean en los estudios de caso, pero que emergen de la lectura comparativa: ¿A partir de qué momento se está frente a un proceso de concentración o extranjerización “excesivo” en una región donde los índices de Gini de la tenencia de tierras ya son de los más altos del mundo (entre 0,80 a más de 0,95) y donde los procesos de colonización han seguido con menor o mayor fuerza desde hace más de quinientos años con un nuevo ímpetu hace unos cien años y otro ahora? ¿El Mercosur con sus legislaciones y regulaciones tiene un papel no previsto explícitamente en la extranjerización transfronteriza que se observa?, o más bien ¿ésta se debe a valores de la tierra que no han convergido aún? o ¿a una “necesidad” de contar con más tierras que las disponibles en el país de origen para responder competitivamente al modelo organizativo y de cadenas de valor globalizado imperante?

Por último, ¿el hecho de tratarse de países con condiciones especialmente propicias para la producción agrícola y ganadera, les confiere una responsabilidad especial y un papel primordial en la alimentación de la población mundial (esta vez no visto como vocación de producción económica sino ética)? ¿Esto vuelve a traer el tema de la tierra como un bien público, pero esta vez no como un bien público o social nacional, sino como un bien público con responsabilidad ética ante la humanidad? (ver también CEPAL/FAO/IICA, 2010).

En varios países de la región, incluyendo varios de los considerados en este documento (entre otros Chile y el Uruguay), ha habido incentivos fuertes a la (re)forestación con propósitos productivos y/o para dar un uso más productivo a tierras marginales para la agricultura. Si bien estas políticas han tenido gran éxito desde el punto de vista productivo –a nivel primario e industrial– y también exportador, la pregunta que surge es ¿por qué dar subsidios o incentivos tributarios al sector forestal por encima de otras actividades productivas, sean

estas agropecuarias o no, exportadoras o no, en áreas marginales o no?

Durante el Taller surgieron otras preguntas (o más bien dudas), entre otros, sobre la posibilidad de que la compra de grandes extensiones de tierras en las zonas cordilleranas fronterizas entre Chile y la Argentina por empresas o empresarios extranjeros, con fines declarados de “resguardo medioambiental”, encubrían intenciones de “*water*” o “*glacier grabbing*”.

El documento se divide en 5 secciones, además del resumen y esta introducción: 1) una reseña de los hechos; 2) una reseña teórica sobre dos temas considerados particularmente pertinentes en el contexto de la discusión: economías de escala en la agricultura, y marginación de los pequeños agricultores cuando los precios de la tierra aumentan; 3) un intento de respuesta a algunas de las preguntas planteadas arriba; 4) algunos hechos y comentarios adicionales que no tuvieron cabida en la parte tres; 5) conclusiones respecto a lo observado en cuanto a la concentración y extranjerización –gran parte de la cual por parte de ciudadanos o empresas de los países vecinos–, y los atisbos de negociaciones incipientes sobre compras u otros arreglos con Gobiernos de países con escasez de recursos para la agricultura¹, no realmente asimilables al “acaparamiento de tierras” con las connotaciones peyorativas del término, pero sí con una potencial pérdida de soberanía de decisiones sobre su uso productivo, como tantas otras formas de propiedad irrestricta sobre la tierra.

1. RESEÑA DE LOS HECHOS

Sin duda el tema de la tenencia y uso de tierras sigue despertando polémicas y posiciones

1 Ver Gómez (2011, pp. 29 a 32) para una reseña de las negociaciones en curso o iniciativas que atisban potenciales instancias de *land grabbing* en los países del Mercosur.

opuestas, y el lenguaje utilizado refleja la carga emotiva del tema. Así, mientras la FAO/RLC utilizó el neutro “Dinámicas del mercado de tierras” para el conjunto de 17 estudios de caso en América Latina y el Caribe en 2011, la sociedad civil o la prensa utilizan más bien expresiones como “acaparamiento de tierras” y Borrás y otros (2012) en el análisis de los mismos 17 estudios de caso, también. Nuestra opinión es que en los cinco países estudiados, la mayoría de las transacciones parecen ocurrir con el beneplácito de ambas partes². Por lo tanto, utilizaremos las palabras “concentración” y “extranjerización” en lo que sigue.

A nivel mundial, se mencionan cifras del orden de 50 a 80 millones de ha de tierras en proceso de negociación o transadas estos últimos años por Gobiernos o inversores privados, equivalentes a diez veces la cantidad transada como promedio en los 40 años anteriores (ver, entre otros, High Level Panel of Experts, 2011, p. 8; IDS, 2011, p. 1).

Los países del Cono Sur del Continente americano se destacan por sus aptitudes agrícolas. Los estudios de caso concluyen de modo unánime que, en la última década o dos, hubo una fuerte concentración de la tierra y una extranjerización en los tramos más grandes de superficie. Además destacan que una proporción importante de la extranjerización tuvo lugar en áreas fronterizas, lo que ha atraído la atención de actores que generalmente no están muy involucrados en la discusión de tenencia de tierras, como las fuerzas armadas, o grupos políticos no directamente relacionados con los temas agrícolas, medioambientales o de derechos indígenas. En todos los países hubo fuertes alzas de precio de la tierra, especialmente en la compra-venta de predios de gran tamaño. Se ilustra el proceso de

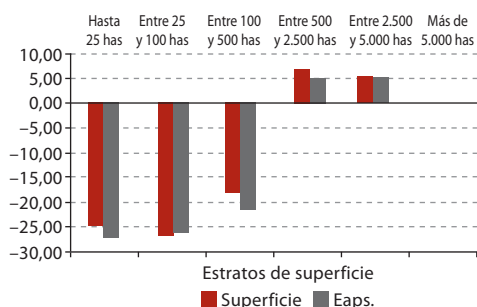
2 No queremos desconocer aquí los movimientos sociales reivindicativos campesinos, indígenas u otros, pero sus reclamos suelen ir más allá de –y generalmente no estar directamente ligados a– una transacción en particular; mientras las instancias de evicción pura y simple existen, pero no son lo habitual hoy en día en la región.

concentración de la propiedad con la Argentina (gráfico 1), tal vez el caso más nítido (por lo menos para los predios de hasta 5.000 ha) y rápido, en base a datos de hace más de diez años ya.

Estos procesos han sido simultáneos con cambios importantes –de un rubro a otro– en el uso del suelo y desplazamientos regionales, incentivados fuertemente en la Argentina, el Brasil y el Paraguay por el aumento de la superficie con soya y, paralelamente, en el Brasil, con caña de azúcar, y un desplazamiento e intensificación de la ganadería, mientras que en la Argentina, el Brasil, pero sobre todo en Chile y el Uruguay, hubo también un aumento de las plantaciones forestales. El mapa 1 ilustra la magnitud de los cambios de uso del suelo en el Brasil entre 1996 y 2006, aunque el Brasil sea tal vez el caso extremo de los cinco países analizados.

Contrariamente a la intuición y a las aseveraciones de muchos autores, incluyendo los de los estudios de caso, los resultados de los Censos Agropecuarios respectivos muestran que hubo una disminución de la superficie total en la Argentina y el Brasil, y un aumento de la superficie total en Chile, el Paraguay el Uruguay, de respectivamente $-0,4\%$, $-0,7\%$, $1,2\%$, $1,9\%$ y $0,3\%$ como promedio anual (ver anexo, cuadro 1).

Gráfico N° 1. Argentina, 1998-2002: Cambios intercensales en el número de explotaciones agropecuarias, por estratos de superficie (en %)



FUENTE: Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011): *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.

2. ALGO DE TEORÍA LAS (DES) ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA AGRICULTURA

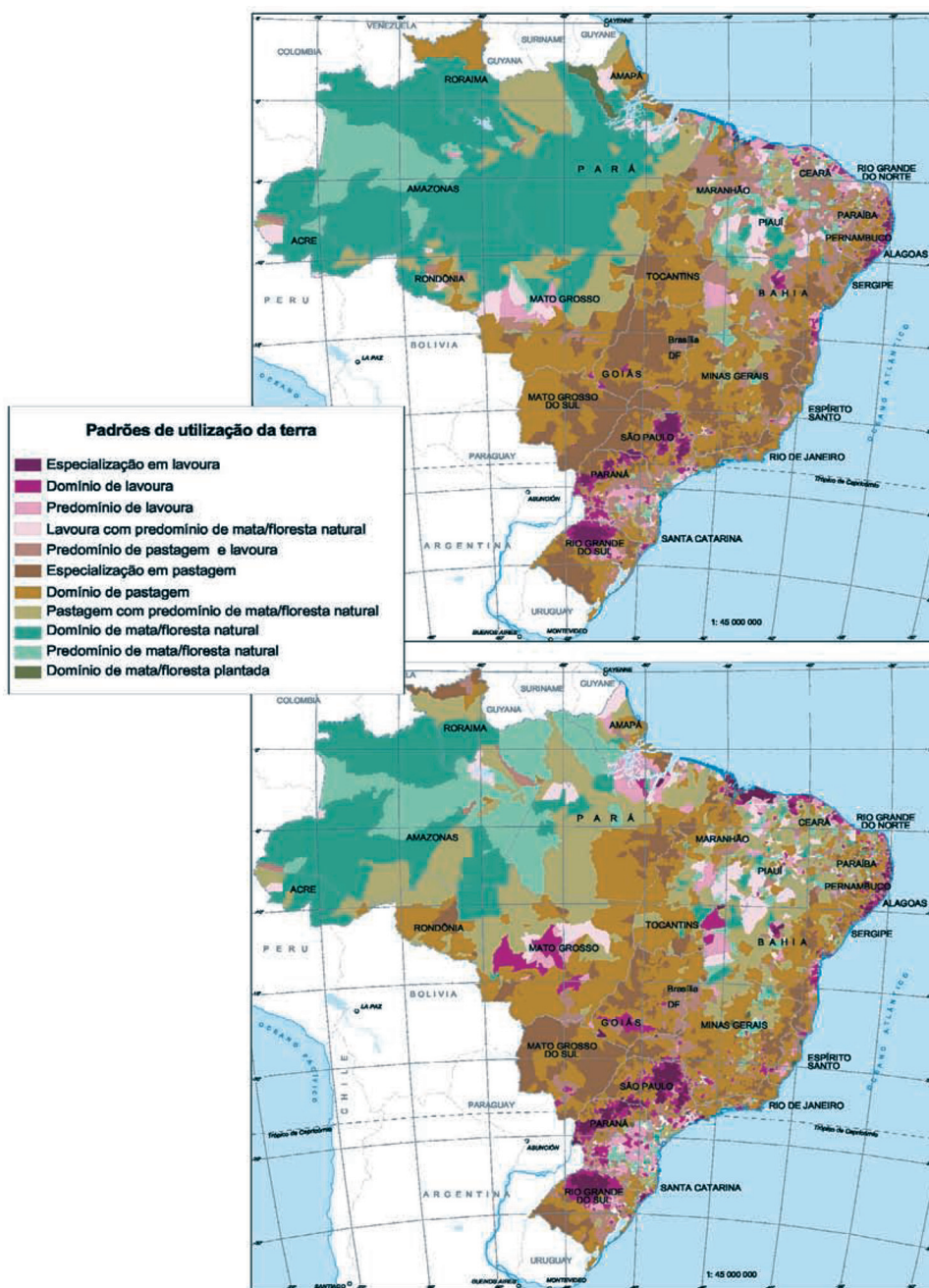
En su artículo seminal “Why are farms so small?”, Johnson y Ruttan (1994) se preguntan por qué el proceso de mecanización en la agricultura ha llevado a una menor expansión de las operaciones que en la industria³. Lo explican por: a) mano de obra y maquinaria móvil y dispersa, lo que dificulta y encarece la supervisión, y obliga a los trabajadores a tomar decisiones sin posibilidad de consulta; b) necesidad de seguir el ciclo biológico y secuencial de faenas, lo que dificulta o imposibilita la especialización.

En la discusión sobre economías versus deseconomías de escala optan por la neutralidad, al igual que algunos estudios más recientes⁴, aunque en los años 1960 imperaba un cuasi consenso en la academia sobre las deseconomías de escala en la agricultura, uno de los argumentos a favor de las reformas agrarias.

En cuanto al límite del tamaño de la explotación, Johnson y Ruttan (1994) retoman la conclusión de Brewster (1950)⁵ que, en condiciones de neutralidad de escala, no habría ventajas en expandir la operación más allá de la capacidad del propietario/operador (*owner-operator*); y, siguiendo a Hayami y Ruttan⁶, consideran que los costos relativos de los factores de producción (mano de obra versus maquinaria) inducen a su menor o mayor uso y, a la vez, influenciarían el tamaño de

- 3 Excepto el caso de Jari en el Brasil, todos los casos estudiados por Johnson y Ruttan (1994) tienen extensiones menores que algunos de los actuales *pools* argentinos (600.000 hectáreas) (ver secciones siguientes)
- 4 Ver, por ejemplo, High Level Panel of Experts (2011)
- 5 Brewster, John (1950): “The machine process in agriculture and industry”, *Journal of Farm Economics*, Vol. 32, N° 1.
- 6 Hayami, Y. y V.W. Ruttan (1970 y 1985): *Agricultural Development: An International Perspective*

Mapa 1. Brasil: Cambios en el uso del suelo en el período intercensal 1996-2006



FUENTE: IBGE: Censo Agropecuario 2006.

la explotación. No obstante, reconocen que existen “economías de escala externas” (es decir, mayores ventajas de los grandes para comprar insumos, vender productos, acceder a créditos, etc.). Ambos factores explicarían la tendencia al aumento de las escalas de producción en los países desarrollados. En América Latina, varios factores (entre los cuales fallas en: educación –y, por ende, generalmente en las capacidades de gestión–; información; acceso a crédito, tierras de calidad, agua e irrigación; etc.) explicarían que –casi sin excepciones de rubros–, actualmente, los rendimientos promedio por hectárea son inferiores en los predios de menor tamaño⁷. En Chile, gracias a un sistema de equivalencias (hectáreas de riego básico⁸) se neutralizan las diferencias de calidad de tierras y acceso a irrigación. Aun así, se nota (cuadro 1) un aumento progresivo de los rendimientos promedio con el tamaño del predio.

Cuadro N° 1. Chile, 2007: Rendimientos promedio por hectárea, por rangos de superficie de predios medidos en “hectáreas de riego básico”

	Hasta 2 HRB	2 - 12 HRB	12 - 60 HRB	60 HRB y más
Trigo	2,7	4,6	5,4	6,0
Maíz	7,5	9,8	10,8	11,7
Remolacha	69,1	71,6	78,5	82,5

FUENTE: Echenique (2011) en base a un estudio de FAO (2009)⁹ y datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

Por otra parte, en 2006, el valor bruto de producción por hectárea obtenido por la agricultura familiar en el Brasil estuvo, en promedio, más de un

tercio por encima del promedio obtenido por el resto (respectivamente R 515/ha versus R 322/ha)¹⁰.

La aparente contradicción entre los párrafos anteriores se puede explicar por el uso más intensivo de la tierra por parte de la agricultura a pequeña escala, dejando menos tierras baldías y ocupándola con rubros más remunerativos. Y en el caso del Brasil, por las compras de Gobierno a la pequeña agricultura, en condiciones ventajosas, desde hace varios años. De todos modos, por la importancia del tema, conviene profundizarlo en base a datos recientes¹¹.

La “expulsión” de los campesinos por el aumento del precio de la tierra

En nuestras entrevistas en Chile hemos encontrado que una abrumadora mayoría de habitantes rurales (tanto jóvenes como viejos, hombres como mujeres) opina que salirse del predio propio, ir a vivir “al pueblo” y trabajar como asalariado es una forma de progresar¹².

10 Ver: Ministerio de Desarrollo Agrario: “Agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuario 2006”. No obstante, para los años 1975 y 1985, Mónica Rodrigues concluyó que la diferencia entre grandes y pequeños productores agrícolas en Brasil era aún mayor para el Valor Bruto de Producción que para los rendimientos (ambos por hectárea cultivada con un mismo rubro); los adscribió a desventajas en la comercialización (Documento Interno, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL).

11 El High Level Panel of Experts (2011, p. 33) esquivo la revisión de los hechos, concluyendo –después de haber revisado los argumentos de los defensores y detractores de la agricultura a pequeña escala versus la de gran escala– con: “Because of this great variation in farm types, false dichotomies between small and large-scale should be avoided”.

12 Hay que tomar en cuenta que Chile es uno de los países donde las leyes laborales y sociales suelen respetarse (ver e.o. FAO/CEPAL/OIT, 2010) y que, dependiendo de la Región, los índices de pobreza de los asalariados rurales superan o son inferiores a los de los agricultores por cuenta propia.

7 CEPAL, documento interno de la Unidad de Desarrollo Agrícola elaborado por Mónica Rodrigues en base a los Censos agropecuarios de varios países.

8 Superficie equivalente a la producción potencial de 1 ha regada de clase I en el Valle del Río Maipo (www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documents/Normativas/Cuadro_Equivalencias_HRB.pdf)

9 FAO (2009): “Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007”, Santiago de Chile.

Soto (2005), con mirada estrictamente económica, explica que el precio de compra-venta de la tierra es (o debiera ser) igual al flujo de ingresos futuros que su uso puede generar. Por ende, un agricultor más eficiente podrá pagar una suma mayor por una tierra dada (el mismo razonamiento vale para el arriendo o usos no-agrícolas de la tierra). Esta diferencia entre el mayor precio que el oferente puede pagar y el valor intrínseco para el dueño presente, induce a este último a vender (o, al arrendatario a dejar de arrendar)¹³.

Plantear las razones por la compra-venta de tierras por vía de la teoría económica no implica desconocer las muchas instancias en las cuales sí existe coerción, violencia y actividades ilegales con fines de apropiación de tierras de modo indebido. Tampoco implica desconocer que los campesinos tengan una serie de valores asociados a la tenencia de la tierra que no son de orden puramente económico, o que el sistema de libre mercado, junto con una fuerte inequidad de partida y un sistema político elitista, conlleva a una situación en donde las fuerzas van (fuertemente) en contra de los pequeños agricultores –incluso en entornos como los del Brasil y Chile con muchos años de políticas y programas de apoyo a la pequeña agricultura. Y tampoco implica que no podamos lamentar la desaparición de modos más tradicionales o más equilibrados de vida. Pero presentar la compra-venta esencialmente bajo el lente de la expulsión con despojo como lo hacen Borras y otros (2012), varias organizaciones campesinas y, de modo mucho más suave, algunos de los autores de los estudio de caso, nos parece una tergiversación de los hechos.

13 En cuanto al beneficio –nuevamente visto puramente en términos económicos y conscientes que ambas partes están insertas en un sistema económico que tiende a la concentración, a ultranza incluso–, si bien, por un lado, el comprador probablemente compró a un precio igual o por debajo del que indica su flujo esperado futuro, el vendedor, por el otro lado, tendrá que tratar de obtener –en otra actividad u otro predio– un flujo de ingresos equivalente al que dejó de percibir al vender.

3. ALGUNAS DE LAS PREGUNTAS Y UN INTENTO DE RESPUESTA A TRAVÉS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

a) ¿Importan los procesos de concentración de la propiedad de las tierras?

A la base de los actuales procesos de concentración estaría –como variable estructural– el modelo neoliberal, con economías abiertas y una agricultura directamente vinculada a los mercados externos, la complejidad de estos últimos y la exigencia de llegar a ellos con volúmenes importantes y a precios competitivos. En el Cono Sur, las transformaciones en curso son impulsadas esencialmente por la dinámica de los mercados de algunos grandes *commodities* agrícolas y forestales, las exigencias de calidad (incluyendo homogeneidad de presentación, cumplimiento con normas y estándares privados y de trazabilidad) y la capacidad de entrega (y de caja ante pagos a plazo). Los compradores (grandes minoristas, supermercados, agroindustrias, exportadoras) buscan además disminuir los costos de transacción, lo que ejerce una presión hacia la concentración, incluso en rubros como la horticultura, tradicionales de la pequeña agricultura. Por otra parte, la transición de cultivos tipo *commodity* hacia productos diferenciados, como el café por ejemplo, tiene un efecto de des-concentración en la producción.

Los motivos por adquirir y acumular tierras se pueden categorizar como: a) capitales del propio sector agrícola¹⁴, nacionales y extranjeros, presionados o estimulados por el nuevo ambiente competitivo y por la consolidación –sobre todo de Brasil y Argentina– como grandes jugadores a nivel global en varios de los principales *commodities* agrícolas;

14 En la Argentina, muchos empresarios nacionales importantes del nuevo modelo de negocios provienen de familias del agro pero no de terratenientes tradicionales; muchos incluso empezaron con poca o nula propiedad. En Chile, algunos grupos económicos importantes (varios con origen en la minería) incursionaron en la agricultura hace unos cien años.

b) capitales de carácter sinérgico y/o convergentes con el sector agrícola primario, incluyendo capitales no tradicionales del agro (por ejemplo, la industria petroquímica, automotriz, logística y de construcción con los biocombustibles); c) respuesta a la valorización de las tierras y las perspectivas de la agricultura (estimulando empresas de servicios para cercos, construcciones, electricidad, preparación de suelo y la venta de tierras como proyecto llave en mano (*turnkey*)); d) fondos de inversión atraídos por las perspectivas de valorización de las tierras, entre otros por la tendencia al alza de los precios de los *commodities* agrícolas; e) Estados o empresas de países ricos en capital pero pobres en recursos naturales, que buscan garantizar el abastecimiento de alimentos, materias primas y energía; f) inversiones relacionadas con los incentivos para servicios ambientales; y g) empresas mineras y de prospección de petróleo (en el Brasil y la Argentina en particular, por las Leyes que les confieren prioridades sobre el uso del suelo). Muchas de estas inversiones atañen a capitales de origen privado y/o público nacional o extranjero, pero crecientemente también a fórmulas mixtas, y a menudo los empresarios nacionales son solo la parte visible de la inversión extranjera (en base a Wilkinson y otros, 2011).

La Argentina, con los *pools*, es un caso aparte. Los *pools* son arreglos novedosos para combinar tierra, capital y recursos humanos a través del arrendamiento y/o propiedad, basado en un paquete tecnológico de maquinaria moderna, biotecnología, agroquímicos, sistemas digitales y especialistas en la selección de campos, producción, gestión y comercialización. Los *pools* se pueden crear por medio de fideicomisos o, en su versión más básica, por asociaciones informales entre el dueño de la tierra, el contratista y un ingeniero agrónomo; incluyen desde empresas familiares hasta grandes corporaciones transnacionales en diversos arreglos contractuales y niveles de integración a lo largo de la cadena. Lo importante aquí es que los procesos de acumulación no necesariamente se manifiestan en propiedad de tierra, sino en arriendo, concentración de capital y extensión de los *pools*. El resultado es que un alto porcentaje de

la actividad económica agropecuaria argentina está controlada por un número reducido de empresas. En 2001, el 46% de la superficie pampeana (31 millones de ha) se habría explotado en formas combinadas de propiedad y arriendo o por contratos. En la Provincia de Buenos Aires, en particular, se observa un aumento en número y superficie de las explotaciones de más de 1.000 ha. Además, los procesos de concentración de propiedad son mayores en las empresas extranjeras y de capital mixto que en las argentinas. Esto ha llevado a polémicas y proyectos de Ley. Por otra parte, el arrendamiento permite que pequeños y medianos propietarios mantengan su propiedad como “mini-rentistas” (Murmis y Murmis, 2011).

El modelo de los *Pools* se ha extendido a otros países de la región, llevado por empresas argentinas o emulados. Así, Piñeiro (2011) recalca que en el Uruguay la concentración de tierras debe mirarse desde todas las formas de tenencia, particularmente para la agricultura de secano (soja, trigo, maíz, sorgo, girasol, etc.). Las empresas suelen comprar tierra, establecer su base de operaciones y las maquinarias en su propiedad, trabajar la tierra propia y arrendar tierras circundantes. Esto permite reducir el capital invertido en tierras y al mismo tiempo asegurar producción propia. Las empresas grandes repiten esta estrategia en distintas zonas y así reducen el riesgo climático. Las entrevistas sugieren que estancieros agrícola-ganaderos del litoral oeste del Uruguay, donde están las mejores tierras, arriendan sus tierras a inversores, generalmente argentinos, y toman en arriendo tierras ganaderas (de menor precio) en otras regiones para trasladar sus ganados. Es posible que una racionalidad similar opere para la compra-venta de tierras¹⁵.

15 La misma dinámica existe aparentemente en Chile para las tierras vendidas a inmobiliarias en las cercanías de Santiago, con una reubicación del vendedor hacia el Sur en una mayor superficie y/o con una mayor capitalización de la producción (conversación, hace más de una década, de la autora con Manuel Peñalillo, entonces Presidente de la Confederación Cooperativas Campesinas, Campocoop).

Chile es el único país donde hay una disminución del número de explotaciones en todos los tramos de tamaño analizados y donde los predios de mayor tamaño (2.000 y más ha) fueron los únicos cuya superficie total creció entre 1997 y 2007 (pasando de 16,0 a 20,7 millones de ha –sobre un total de 26,5 millones de ha de tierras silvoagropecuarias censadas en 1997 y 29,8 millones en 2007). No obstante, Echenique (2011) advierte que la percepción de alta concentración de tierras debe ser matizada porque cerca de la mitad de los predios de más de 2.000 ha se localizan en los extremos del país, en tierras de poco valor agropecuario y de difícil explotación silvícola. Por otra parte, el censo de 2007 arrojó 242.000 explotaciones de menos de 12 “hectáreas de riego básico” (el umbral para ser considerado “pequeño agricultor” y beneficiario del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP) y sólo 25.000 de tamaño mayor. Estas últimas controlan el 80% de la tierra agrícola del país y también el 80% de las tierras irrigadas. A pesar de estas cifras, la concentración de tierras no ha sido tema del debate público reciente. Una explicación parcial es la participación de los grandes grupos económicos en esta concentración, su potente integración vertical (desde la genética y producción de insumos, hasta los sistemas de distribución en los mercados finales) y su poder económico en otras áreas, incluyendo los medios de comunicación.

El Paraguay probablemente evidencia los procesos de concentración y extranjerización más flagrantes, en las últimas décadas y a lo largo de su historia. Galeano (2011) describe los vaivenes de la tenencia en el Paraguay, concluyendo que casi todos los gobiernos –desde mediados del siglo XIX– estimularon las grandes propiedades y el capital extranjero, con la excepción del régimen socialdemócrata (1936-37) que intentó impulsar una reforma agraria. En los años 1960 y 1970, gracias a la expansión de la frontera agrícola, unas 120.000 familias campesinas se establecieron en las áreas centrales y en las áreas fronterizas con la Argentina y el Brasil, pero rápidamente enfrentaron procesos de descomposición socio-económica. Es con

este trasfondo histórico que, entre 1991 y 2008, el índice de Gini pasa de 0,91 a 0,93. No obstante, en 2008, las explotaciones menores de 50 hectáreas continuaban generando una alta proporción de la producción para el mercado doméstico.

Más allá de la concentración de tierras con variados fines productivos (y sus potenciales consecuencias, como monocultivo en grandes extensiones, y pérdida cultural y del tejido social), hay otros procesos de concentración en curso ligados al manejo de recursos naturales –incluso los especialmente sensibles como reservas de la Biosfera, recursos de agua dulce y recursos minerales (Gómez, 2011).

Con estas compras a gran escala, ha habido varios casos de pobladores campesinos que han sido expulsados de tierras que ocupaban desde hace años o donde han sido literalmente empalmados –incluso junto a pequeñas concentraciones urbanas– en estas nuevas propiedades con un estatus poco claro en cuanto a sus derechos y futuro, como en el caso de tierras para preservación ambiental en Chile, y en el Brasil en las Amazonas.

Estos procesos se desarrollan en un marco de legislaciones y reglamentos que van desde limitaciones explícitas para el tamaño inferior o superior de la propiedad; pasando por situaciones intermedias donde se busca limitar el tamaño, especialmente aquellas en manos de extranjeros; hasta situaciones donde no existen restricciones de ningún tipo. Sin embargo, como se sabe, la existencia de marcos legales no asegura su cumplimiento. Por otra parte, existe una amplia gama de políticas públicas e incentivos económicos para fomentar determinadas actividades productivas que, “en definitiva, significan una transferencia de recursos públicos a terceros”. (Gómez, 2011, p. 12). Entre las políticas citadas en los estudios de caso están el riego en Chile; la forestación en Chile y el Uruguay; los cultivos ligados a energías renovables, como la caña de azúcar y otros, en Brasil. Los incentivos a la forestación, en particular, han tenido grandes efectos sobre la

concentración y también extranjerización. Al tema del fomento forestal y sus consecuencias se regresará más abajo.

Por ahora, estos procesos de concentración y extranjerización no han producido una disminución en la producción nacional –más bien han tenido consecuencias positivas sobre la producción, productividad, exportaciones y “modernización”–, pero sí han modificado los mecanismos de acceso a alimentos y disminuido la producción para autoconsumo (Murmis y Murmis, 2011). Así mismo, han modificado los asentamientos humanos (hacia una creciente urbanización), los encadenamientos tanto productivos como de consumo (hacia menores encadenamientos locales), los mercados de trabajo (con menos trabajo por hectárea pero trabajos más calificados y mejor remunerados) y varios otros parámetros sensibles para grupos de población o de interés específicos. Entre las consecuencias negativas de la concentración de tierras, Sili y Soumoulou (2011, esquema p. 35) mencionan: desvalorización del espacio rural como ámbito de vida, reducción de la diversidad productiva, falta de oportunidades de empleo, disminución del consumo local, deterioro de infraestructuras y reducción de servicios, en fin, un empobrecimiento generalizado en el sentido amplio de la palabra.

Por último, es necesario recalcar que, por la definición censal de “establecimiento agropecuario” como aquel cuyas distintas parcelas están ubicadas dentro de los límites de una misma unidad administrativa (Provincia, Municipio), en todos los países se subestima el tamaño de muchos establecimientos más grandes.

b) ¿Importan los procesos de extranjerización de las tierras?

Como ya se mencionó, el Paraguay es el país donde la extranjerización de la tierra es más evidente. Con el proceso de enajenación de tierras fiscales (iniciado en 1881), las dos mayores propiedades quedaron en manos de capitales

extranjeros (5,6 millones de ha en el Chaco por una firma argentina y 2,6 millones de ha en la Región Oriental por una empresa anglo/argentina). En cambio, las familias campesinas, con crecientes dificultades para asegurar sus condiciones básicas de vida, especialmente en las comunidades rurales densamente pobladas, empezaron a reclamar.

Tanto Galeano (2011) como Piñeiro (2001) destacan las diferencias entre los fenómenos recientes y los procesos de inmigración de brasileños en el Paraguay en los años 1960-1970 y de europeos en el Uruguay a principios del Siglo xx. En ambos casos, los inmigrantes de entonces eran esencialmente agricultores familiares o colonos que se asentaron a trabajar la tierra con sus familias en predios pequeños a medianos. En el Paraguay, ya en los años 1980, esta agricultura familiar de brasileños y “brasiguayos” perdió importancia frente a la mediana y gran empresa agraria –varias transnacionales–, dedicadas a la producción de soja y, complementariamente, al trigo y maíz, así como a la ganadería, en algunos casos en predios de 50.000 y más ha, con desmonte masivo y aplicación intensiva de insumos químicos. El resultado de todos estos procesos es que, en 2008, varios cultivos estaban en manos de extranjeros en los estratos de predios más grandes (desde 50 ha y más en el caso de soja y maíz, y desde 200 ha y más en el caso de trigo), con fuerte predominancia de los brasileños (ver gráfico 2). La soja, con 64% del total de 2,5 millones de ha en manos extranjeras, llama especialmente la atención. Parte de esta acumulación se hizo gracias a intermediarios –mayoritariamente brasileños, con o sin ayuda de intermediarios paraguayos– que compran predios contiguos hasta conformar uno de las dimensiones demandadas por los agentes inversores –también mayoritariamente brasileños–. En cambio, los productores paraguayos dominan en todos los estratos de tamaño de la ganadería.

Paralelamente, el gobierno del Brasil interviene activamente en el Paraguay, asesorando al Gobierno (al igual que en Bolivia) en la elaboración de un

catastro. Además, los brasileiros que han alquilado o comprado tierras en el Paraguay pueden recibir asesoría agrícola-ganadera de entidades estatales brasileras.

Llama la atención que, frente a la preponderancia del Brasil en los procesos de extranjerización, Wilkinson y otros (2011, p. 28) le dediquen solo una frase: “el Brasil, a su vez, va más allá de sus fronteras y avanza con fuerza en países vecinos, el Paraguay y Bolivia, en el caso de la soja, y Uruguay, en el caso del arroz”. En la misma página y en la siguiente, los autores hacen una somera mención de las inversiones con miras a la producción de caña de azúcar y exportación de etanol en África y América Latina y también a la globalización de una empresa de carne, incluyendo los contratos de producción y compras de tierras que ha hecho en el exterior.

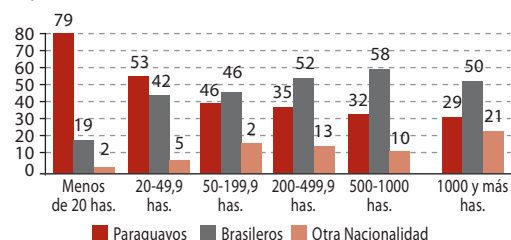
En cambio, en el Brasil, después de varios años sin restricciones, desde agosto 2010 “las empresas brasileras con participación mayoritaria de

personas naturales o jurídicas extranjeras, tendrán sus adquisiciones de inmuebles rurales fiscalizadas” (Wilkinson y otros, 2011, p. 5). Además se pone en vigencia una serie de restricciones en cuanto a uso y tamaño de dichas adquisiciones, entre otros, por los indicios de acaparamiento de tierras por parte de países de Asia y del Medio Oriente, incluyendo a Japón, líder en la promoción de la iniciativa *Responsible Agricultural Investment*. Japón además colabora con el Brasil en un ambicioso programa para la ocupación de la frontera agrícola africana, en particular en Mozambique, similar a su papel en la habilitación de los Cerrados del Brasil.

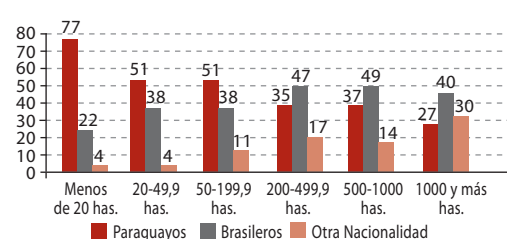
Entre 1998 y 2010, el número de propiedades en manos de personas jurídicas extranjeras aumentó en el Nordeste, Sudeste y Centro-Oeste de Brasil, y disminuyó en el Norte y Sur, mientras que la evolución del número de propiedades en manos de personas naturales extranjeras fue inferior a la del conjunto del país en todas las regiones. Entre las personas naturales extranjeras, prevalece la ganadería, mientras que entre las personas jurídicas

Gráfico N° 2. Paraguay, 2008: Extranjerización de los rubros productivos agropecuarios (% de hectáreas cultivadas por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones)

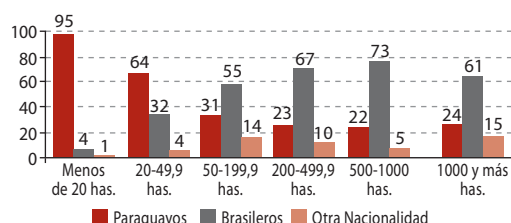
Soja



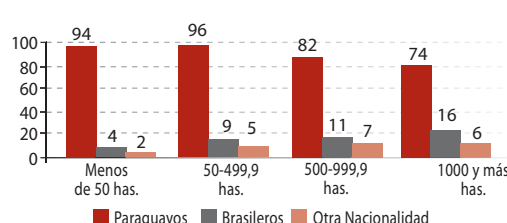
Ganado Vacuno



Maíz



Ganado Vacuno



FUENTE: Galeano, Luís (2011): “Dinámica del mercado de la tierra – Caso de Paraguay”, FAO/RLC.

extranjeras prevalece la agricultura permanente. Adicionalmente, 30% de las propiedades (15% de la superficie) en manos de personas jurídicas extranjeras no tienen un destino productivo declarado. A pesar de lo anterior, en 2010, solo unas 34 mil propiedades rurales (0,7% del total) pertenecían a personas naturales o jurídicas extranjeras, con una superficie total de 4,3 millones de hectáreas (1,5% del total). Actualmente, se perfilan tres grandes tipos de intereses extranjeros: *farmers* estadounidenses, especialmente en el Estado de Bahía, y empresas especializadas promoviendo esta migración; acaparamiento de tierras con la negociación de China en 2010 –a través de una empresa estatal china– de 100 mil ha para soja en el Estado de Bahía; *pools* argentinos para la producción de soja en el Cerrado, esencialmente a través de arrendamiento (Wilkinson y otros, 2011).

Al igual que las inversiones argentinas en el extranjero, las inversiones extranjeras en la Argentina suelen ser mixtas, con participación de capital nacional, y tierras propias y arrendadas. No obstante, hay marcadas diferencias entre los *pools* nacionales, que recurren más al arrendamiento, y los extranjeros, que recurren más o exclusivamente a la propiedad (de hasta 600.000 ha por empresa, combinando propiedad y arrendamiento, en el área Pampeana). Recientemente, por los diferentes motivos mencionados al inicio de la sección anterior, personas naturales y empresas extranjeras también han comprado tierras dedicadas a la producción ganadera, agrícola, forestal y minera, con fines ecológicos y conservacionistas y, también, residenciales, turísticos y paisajísticos.

Más allá de la variedad de motivos, rubros, relaciones inter-empresas, etc., en la Argentina muy particularmente, existe la tendencia de que empresas agropecuarias se asocien con diversos tipos de financiamiento internacional, incluyendo la capitalización con fondos extranjeros. A medida que los emprendimientos crecen, arreglos originalmente basados en el funcionamiento de redes de productores van siendo sustituidos por integraciones financieras y comerciales nacionales e internacionales,

unidas a la compra de tierra en países limítrofes como el Brasil, el Paraguay, Bolivia y el Uruguay. Por otra parte, ha surgido una variante agrícola de una actividad tradicionalmente inmobiliaria, está manejada por una empresa inmobiliaria inglesa –por medio de una compañía argentina–, que ofrece comprar tierras para inversores europeos y manejarlas después. Frente a este conjunto de modalidades, Murmis y Murmis (2011) titularon esta sección de su informe: “Diversidad de lo extranjero”.

Para limitar la propiedad extranjera en la Argentina, hay una propuesta de Ley¹⁶. Ésta ampliaría las restricciones existentes para adjudicar tierras fiscales en zonas de frontera a ciudadanos del país limítrofe. También incluye la elaboración de un catastro rural nacional, ya que faltan datos centralizados y sistematizados sobre la propiedad extranjera en la Argentina, cuyas estimaciones varían entre 8 y 15% de la superficie total agropecuaria¹⁷. La falta de regulación clara –y escasa aplicación de la normativa existente– permitieron que inversores internacionales compraran –en propiedad conjunta o no con argentinos– grandes extensiones en zonas fronterizas. Se estima que, entre 2004 y 2010, las empresas de capital mixto argentino-extranjero han tenido un aumento de superficie de más del 100%. Varios inversores con fortunas a escala mundial han comprado grandes extensiones, algunas en zonas Cordilleranas de frontera. A excepción de Benetton, estas compras no parecen tener un fin productivo claro (Murmis y Murmis, 2011). Por la ubicación y características de las tierras, es posible imaginarse que haya intenciones de “water

16 Recién reelegida, la Presidenta Fernández hizo la siguiente declaración: “Si hay un tema del que se va a hablar mucho en el futuro, es el de la propiedad de la tierra, un recurso estratégico y no renovable. Necesitamos el tratamiento urgente de esa ley” (enviada al Congreso en abril 2011) (ver, entre otros, www.elpais.com y <http://elecodelospasos.over-blog.com/article-cristina-y-la-ley-de-tierras-de-argentina-81689708.html>)

17 La propuesta de Ley enviada al Congreso propone limitar la propiedad extranjera a 20%.

grabbing" o "*glacier grabbing*" encubiertas en declaraciones de conservación, tanto del lado argentino como del chileno.

Son los Estados Provinciales argentinos, los que están a cargo de la jurisdicción y normativas sobre las tierras fiscales, su manejo y adjudicación (Constitución de 1994). Algunos limitan la propiedad de tierras por parte de extranjeros (entre otros, Río Negro en 2010 y San Luis anteriormente)¹⁸. No obstante, el acaparamiento de tierras por parte de Estados extranjeros requiere definir políticas y procedimientos nuevos. Por ahora, el gobierno central y algunos gobiernos provinciales tomaron posición, rechazando la venta de tierras nacionales a Gobiernos Extranjeros (Murmis y Murmis, 2011). Tanto en la Argentina como en el Brasil, las negociaciones en curso con Gobiernos extranjeros –o las instituciones o empresas que los representan– prometen aportes y proyectos de desarrollo importantes, a través de arreglos con instituciones locales. Por lo mismo, no es obvio rechazarlos, sobre todo por gobiernos regionales (incluso municipales) con déficits importantes (de infraestructura –riego, vial–, tecnología, capacitación, etc.), que son los que han sido abordados. La pregunta es si, además de sus condiciones idóneas para la producción, han sido escogidos ¿por su débil capacidad negociadora o regulatoria?

La OCDE (2003) clasificó a Chile como uno de los países más abiertos a la inversión extranjera, pero solo un 6,6% de los capitales que ingresaron al país entre 1974 y el 2009 fueron al sector agroalimentario, y de éstos, solo un 6% a la agricultura como tal, es decir una parte ínfima, y no necesariamente a la compra de tierras. Incluso, Chile habría invertido más en el sector silvoagropecuaria y

conexos de otros países que viceversa. Entre los países y sectores receptores están el Brasil, la Argentina, el Uruguay y México para el sector forestal; la costa del Perú y norte de México para el sector frutícola; y la Argentina para el sector vitivinícola. Esta internacionalización se explicaría por la pérdida de rentabilidad de las inversiones y limitaciones de los recursos nacionales, el estímulo de las reformas económicas en estos países, y la reproducción de actividades desarrolladas con buenos resultados en Chile. La escasez de tierras disponibles en Chile para producir alimentos básicos y los requerimientos de riego –lo que limita esta producción a poco más de un millón de hectáreas, en gran parte ya ocupadas con cultivos intensivos– explicarían por qué no hay evidencias de acaparamiento de tierras. Además, como se verá más adelante, el precio es relativamente alto y, a pesar de la apertura a la inversión extranjera, no existe disposición pública favorable para estas operaciones (Echenique, 2011).

En el Uruguay, entre 1970 y 2010, los extranjeros han sido propietarios de 4% a 8% de las explotaciones y de 8% a 10% de su superficie. En la última década, la pérdida de tierras en manos de uruguayos ha sido del orden de 1,8 millones de ha. Así mismo, los propietarios brasileiros han perdido unas 100 mil ha, mientras los argentinos han tenido una ganancia neta de 40 mil ha. El resto fue a "adquirentes que no son personas físicas", es decir, sociedades de diverso tipo sin indicación de nacionalidad. Por lo tanto, no se puede responder de modo conclusivo a la pregunta si hubo un proceso de extranjerización de la tierra; pero la percepción de los actores e información dispersa sugieren un agudo proceso de compra y arrendamiento de tierras por parte de extranjeros. Actualmente, al menos un millón de ha están en manos de una docena de empresas, todas ellas extranjeras, lo que significa un vuelco importante en la historia agraria del Uruguay. Los dos mayores propietarios de tierras son dos empresas forestales extranjeras, con cerca de 200.000 ha cada una –una de capitales finlandeses, suecos y chilenos y la otra de capitales finlandeses–. Respecto al

18 Las propuestas provinciales se refieren esencialmente a tierras fiscales provinciales ya que una ley más general podría entrar en contradicción con las leyes de propiedad y derechos de extranjeros de mayor jerarquía (Constitución Nacional y Código Civil).

acaparamiento de tierras, “La respuesta depende de cómo se interprete la definición dada que varias de las condiciones se cumplen: ha habido muchas compras de tierra de más de 10.000 ha; sabemos que en varios casos los compradores han sido extranjeros; respecto al destino de la tierra también sabemos que una parte considerable se ha dedicado a la forestación, pero que otra parte (tal vez mayor) se ha dedicado a la agricultura de secano y a la ganadería. La condición que no se ha cumplido hasta ahora es que el comprador sea un gobierno extranjero o una empresa asistida por un gobierno extranjero”. (Piñeiro, 2011, p. 38).

c) **¿Para quienes la concentración de tierras y su extranjerización son un problema?**

Ya se dieron atisbos de respuesta a la pregunta de esta sección. En los países del Mercosur y Chile las posiciones cubren todo el espectro, desde el rotundo rechazo hasta la plena aceptación. Suelen ser una mezcla entre opiniones informadas –por cierto influenciadas por los debates políticos y la prensa– y convicciones ideológicas determinadas por pertenencia socio-económica o afinidad política.

Tal como lo señala Gómez (2011), en los años 1960-70, la concentración de la tierra era considerada un escollo para la modernización de la agricultura, mientras que hoy se habría convertido en un requisito, al igual que para participar en las cadenas de valor, globales y también locales, expresión de la lógica del modelo económico/organizativo imperante.

De alguna manera, Berry (2001, p. 139), refiriéndose a las exportaciones –que son parte del modelo de crecimiento buscado–, interpreta la discusión subyacente cuando menciona que muchos comparten “...la creencia que aumentar las exportaciones *per sé* son una ‘solución’ a los problemas de un país”, pero luego afirma: “Las exportaciones agrícolas pueden reducir la pobreza cuando hay una amplia participación en su producción; pero una política ‘*laissez-faire*’ en un país donde la

inercia de las políticas públicas tiende a favorecer a los ricos puede fácilmente llevar al resultado opuesto”. En base a las evidencias en la región, tendemos a compartir esta visión.

En Chile, por ejemplo, después de más de 30 años de estrategia agroexportadora con saldo comercial creciente, existe cierto consenso nacional que Echenique (2011, p. 35) resume como: “La transnacionalización de empresas del sector o las importaciones de granos y alimentos de consumo masivo no son cuestionadas, más bien se celebra el éxito de la estrategia exportadora”. No obstante, a pesar del apoyo gubernamental a los pequeños agricultores, hoy solo el 10% participaría –directa o indirectamente– en las exportaciones.

De modo creciente, varios Gobiernos y la sociedad civil hacen muestra de preocupación por las consecuencias de la concentración, en términos económicos, sociales y medioambientales, y hay debates y protestas de grupos ambientalistas, especialmente cuando la concentración está acompañada –como ha sido el caso– de procesos de extranjerización. Echenique (2011) no obstante destaca la ironía que, en Chile, no parece haber preocupación por la concentración de tierras con fines productivos, pero sí por la extranjerización con fines ambientales, como lo han demostrado años de controversias en torno a las compras de un empresario norteamericano. En la Argentina, llama la atención que la gran mayoría de los entrevistados por Murmis y Murmis (2011) –incluyendo los productores– valoran positivamente las inversiones de extranjeros y no desean limitar sus compras de tierras, en contraste con la aparente uniformidad de posiciones contrarias entre políticos, funcionarios y legisladores. Piñeiro (2011, p. 8) resume su percepción del ánimo en el Uruguay con: “...el fiel de la balanza parece inclinarse decididamente hacia la postura que ve a la tierra como un bien cuyo uso ilimitado corresponde al propietario con pocas restricciones de la sociedad”.

Los autores de los estudios de caso divergen sobre la importancia a dar al tema de la concentración

de tierras. Murmis y Murmis (2011) opinan que la tierra, como factor fundamental de la agricultura, está siendo reemplazada por otros factores (capital, tecnología, trabajo calificado, y también organización de la producción y acuerdos entre las partes). En cambio, Wilkinson y otros (2011) afirman que, a medida que la tierra se convierte en un recurso escaso y es vista como problema/solución clave en el entorno geo-político medioambiental, aumenta la necesidad de su reglamentación (y con ella del agua y del propio clima).

Los temas de seguridad y soberanía alimentaria están cobrando importancia tanto en círculos académicos, como sociales y políticos. Percibir la concentración de la tierra en manos de empresas extranjeras como una pérdida de soberanía alimentaria, le agrega una dimensión substantiva al problema. Por otra parte, la exclusión de la agricultura familiar campesina como consecuencia de los procesos de concentración podría, según algunos, limitar seriamente la consecución de la seguridad alimentaria (Galeano, 2011), actualmente parte de la agenda nacional de varios Gobiernos.

d) ¿Es posible frenar estos procesos de concentración y extranjerización?

Los estudios de caso llevan a ser pesimistas sobre la posibilidad de frenar los procesos de concentración y extranjerización en curso. Por una parte, en las últimas décadas, los Gobiernos han tenido y siguen teniendo políticas a favor del desarrollo de algunos subsectores (forestal, biocombustibles, minero, entre otros) que han tenido como efecto –en algunos casos también como propósito– la concentración y/o la extranjerización. Por otra parte, cuando hay leyes y normativas para frenar los procesos, surgen dificultades para hacerlas cumplir que van desde un sinnúmero de maneras para esquivarlas hasta debilidades institucionales.¹⁹

19 En las últimas décadas también se “perdió la costumbre” de intervenir y muchos tecnócratas perdieron –o nunca tuvieron– las herramientas teóricas para

En la Argentina, desde las modificaciones al Código Civil Minero de los años 1990, junto con la concesión minera, la empresa obtiene también el dominio de la superficie. El propietario de la superficie no puede oponerse porque la explotación minera es considerada de utilidad pública. De los 25 proyectos mineros en operación o en etapas avanzadas, tres son nacionales, cuatro operados por capitales mixtos argentino-extranjeros y 18 controlados por empresas extranjeras. Cada explotación o explotación opera sobre miles a decenas de miles de hectáreas, en provincias cordilleranas, aunque no necesariamente en zonas de seguridad de frontera (Murmis y Murmis, 2011).

A lo largo de su historia, el Brasil ha tenido grandes proyectos de desarrollo y de ampliación de la frontera agrícola, tanto gubernamentales, como privados o apoyados por la cooperación extranjera. El lanzamiento de automóviles *flex-fuel* en 2003 –junto con las condiciones favorables para el azúcar– inició el avance explosivo de la caña de azúcar que, en 2010, alcanzó 8 millones de ha²⁰. El Gobierno Federal priorizó el sector en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2005-2012, con fuerte financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y medidas de mitigación, incluyendo: eliminación de la quema y mecanización de la cosecha; capacitación para la mano de obra excluida por la mecanización; zonificación que excluye la Amazonía, el Pantanal y bosque nativo; y crédito condicionado a un buen comportamiento socio-ambiental. El apoyo financiero del BNDES en la mayoría de los proyectos, garantiza –en principio– cierta fiscalización (Wilkinson y otros, 2011).

En cambio, a pesar del fuerte apoyo a la agricultura familiar en el Brasil, no se pudo contrarrestar

“pensar sobre intervenir”, así como el *know-how* para llevar las intervenciones a la práctica de modo coherente y efectivo.

20 Los principales cultivos en Brasil ocupan alrededor de 60 millones de hectáreas y la ganadería alrededor de 180 millones (Wilkinson y otros, 2011).

la tendencia a su disminución. Entre 1985 y 2009, las políticas de reforma agraria habrían asentado 906 mil familias sobre 84 millones de hectáreas (un promedio de 92,7 hectáreas por familia). No obstante, el número de productores en predios de menos de 100 hectáreas aumentó en sólo 131 mil entre los dos últimos censos y la tierra que ocupan aumentó en solo 100 mil hectáreas, es decir que, paralelamente a estas nuevas instalaciones de agricultores, hubo una fuerte salida de otros. En Chile, a pesar de haber canalizado recursos públicos por unos USD 3,5 mil millones durante los últimos 20 años hacia los cerca de 300.000 pequeños agricultores, no se logró quebrar las limitantes estructurales que restringen su desarrollo (baja escolaridad, barreras de acceso a mercados y tecnologías, pequeña escala, falta de relevo generacional, etc.), ni contrarrestar los efectos concentradores del modelo económico, incluyendo la propiedad de la tierra (ver cuadros 2 y 3 en anexo).

En la Argentina no hay una normativa que imponga un límite superior a las extensiones de propiedad ni de arrendamiento de tierras, pero sí para evitar la creación de minifundios por herencia. A su vez, algunas Provincias (Santa Cruz, por ejemplo) tienen cláusulas tributarias para desalentar la concentración de la propiedad de la tierra o su explotación indirecta. Para los extranjeros, solo hay limitaciones en la Adjudicación de Tierras Fiscales en Zonas de Frontera y para las Zonas de Seguridad, una franja máxima de 150 km en las fronteras terrestres y 50 km en las marítimas. No obstante, como ya se mencionó, faltan registros adecuados e institucionalidad para la fiscalización. Por otra parte, el Código Civil norma que, aunque no se tenga título, si se ha poseído un inmueble durante 20 años en forma pacífica, continua e ininterrumpida, éste se puede adquirir por prescripción adquisitiva (Murmis y Murmis, 2011).

En el Uruguay, la Ley de Colonización (1948), de acuerdo a la visión de la época, enfatiza la función tanto productiva como social de la tierra, y la subdivisión de grandes explotaciones extensivas a favor de colonos que se radiquen en ellas. La

modificación de 2007 otorga al Instituto Nacional de Colonización (INC) cierta injerencia en las operaciones de compra-venta y estipula ciertos límites al proceso concentrador. Hoy, los predios a la venta de más de 500 hectáreas deben ser ofrecidos primero al INC, “el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago”. En 2007 también, se declaró de interés general que los propietarios de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias sean personas físicas o sociedades cuyo capital esté en acciones nominativas a personas físicas, entendiendo el anonimato como un inconveniente para preservar el valor agronómico de la tierra. Además, se impulsó un proyecto de Ley que definía una franja de 100km de seguridad fronteriza, con prohibición de venta de tierras a extranjeros, emulando las disposiciones en la Argentina, pero fue rechazado, aduciendo a la Ley de Inversiones que asegura el tratamiento igualitario de las inversiones, entre otros (Piñeiro, 2011).

En el Paraguay se decretó (en 2005) una Ley de seguridad Fronteriza y una franja de 50 km a lo largo de la frontera terrestre y fluvial, prohibiendo la propiedad o usufructo por extranjeros oriundos de países limítrofes o personas jurídicas integradas mayoritariamente por éstos, salvo decreto del Poder Ejecutivo fundado en razones de interés público, como actividades que dan empleo. Por otra parte, gatillado por los conflictos entre campesinos paraguayos desarraigados, agricultores “brasiguayos” y empresarios extranjeros medianos y grandes –la mayoría brasileños– en 2008 se puso en vigencia la cláusula de la ley del Estatuto Agrario –de 2004– que excluye el acceso de extranjeros a las tierras administradas por el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). A pesar de la prohibición legal, muchas de esas transacciones cuentan con la autorización tácita de funcionarios del INDERT. Ante las protestas campesinas, el actual gobierno de Paraguay está promoviendo programas para: aumentar el acceso de los campesinos a la tierra; regularizar la tenencia de la tierra; desarrollar planes de arraigo de campesinos e indígenas; y fortalecer la agricultura familiar (Galeano, 2011).

La Federación Agraria Argentina (FAA) ha propuesto modificar la Ley de Arrendamientos. Los principales puntos de debate son: límites a la superficie, duración, tope al precio y rotación obligatoria por ley. Los opositores a la ley cuestionan, entre otros, la obligatoriedad de rotación para los arrendamientos si no rige para los propietarios (Murmis y Murmis, 2011).

Wilkinson y otros (2011) advierten que en el Brasil, las limitaciones a la tenencia de la tierra por extranjeros son obviadas por terceros (palos blancos) que suplantando a los verdaderos dueños; también incentivan formas de control indirecto sobre la tierra, como en el caso de los contratos de entrega de largo plazo en el sector de la soja por parte de cooperativas financiadas por bancos chinos.

Por último, aunque los pueblos indígenas tienen hoy sus derechos protegidos por un marco legal nacional e internacional, muchas comunidades aborígenes se encuentran aún sin título de propiedad y en tierras marginales.

¿Por qué dar subsidios o incentivos tributarios especiales a sectores específicos, como el forestal?

En el marco de un vuelco hacia el neo-liberalismo en los años 1980 (1974 en Chile), no deja de sorprender el fuerte apoyo gubernamental a las plantaciones forestales, por ejemplo.

En Chile, el Decreto Ley de 1974 establece devolución de costos de plantación y manejo, y beneficios tributarios, a cambio de un plan de manejo y la obligación de reforestar las áreas explotadas. Las hectáreas plantadas han aumentado de 300.000 en 1970 a 2,8 millones en 2010, de las cuales 1,2 millones son propiedad de dos megacomplejos que, además, son dueños de 450 mil hectáreas adicionales entre la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Recién después de 30 años, se introdujeron modificaciones para privilegiar pequeños agricultores y plantaciones con fines conservacionistas (Echenique, 2011).

En Uruguay, la “Ley Forestal” de 1987 y conexas, promueven la forestación con especies nativas y

no-nativas con valor comercial e industrial, y la importación de materias primas complementarias, equipos y maquinarias, a través de la exoneración de impuestos de todo tipo. Además, el Estado, a través del Fondo Forestal, otorgó subsidios de hasta la mitad del costo de implantación para forestar diez mil hectáreas por año y, en la Ley de arrendamientos, se permiten contratos más largos (hasta 30 años) para el sector forestal. El efecto fue la forestación sostenida con pinos y eucaliptos, alcanzando el millón de hectáreas, una cifra elevada comparado con los 16 millones de hectáreas de uso agropecuario. Aunque se retiraron los subsidios y parte de las exoneraciones, el impulso adquirido por la forestación continúa, ahora con recursos propios. Según el relevamiento parcial de Piñeiro (2011), la mitad de las 14 principales sociedades o grupos inversores extranjeros que han comprado tierras en el Uruguay son empresas forestales que, juntas, manejan la mitad de las áreas forestadas.

Wilkinson y otros (2011) no mencionan políticas de fomento específicas para el sector forestal en el Brasil, excepto el apoyo del BNDES para el logro de *benchmarks* internacionales, tanto en tecnología como en prácticas socio-ambientales. No obstante, en 2006, el BNDES dio uno de sus mayores financiamientos históricos a una agroindustria forestal, incluyendo la fase de plantaciones (www.bndes.org).

4. ALGUNOS HECHOS Y COMENTARIOS ADICIONALES QUE SURGEN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

a) El aumento en el número de transacciones y en el precio de la tierra

Los procesos de concentración y extranjerización por cierto no son nuevos en la región. Lo que sí –o además– llama poderosamente la atención es la cantidad de transacciones y el aumento de precios, en el Uruguay en particular.

La entrada en vigencia de los acuerdos del MERCOSUR ha facilitado el tránsito de bienes y

capitales. Con precios de la tierra notoriamente mayores en la Argentina y el Brasil, más la política argentina de retenciones a las exportaciones de origen agropecuario, hubo un movimiento de capitales para la compra de tierras en el Uruguay. Entre 2000 y 2010, hubo unas 25 mil transacciones de compra-venta en el Uruguay, cifra alta comparada con el número total de predios (57 mil) en 2000²¹. El mayor número de transacciones tuvo lugar en 2006 y 2007, mientras la superficie total transada fue mayor en 2005 y 2006, ambos en los atisbos de la “crisis alimentaria” y antes de la “crisis económica”. Simultáneamente, hubo un fuerte aumento del precio promedio (de USD 385/ha en 2002 a USD 2.519/ha en 2010), con lo cual la inversión en tierras ha sido un excelente negocio financiero, especialmente para las operaciones de mayor tamaño. En efecto, en el estrato de 10 a 200 hectáreas, el precio se multiplicó por 3,8 veces mientras se multiplicó 12 veces en el estrato de más de 2.000 ha. El precio promedio de este estrato terminó en torno a USD 2.800/ha en 2010, todavía debajo de los precios promedio en el Brasil o la Argentina. Los mayores precios se observan en los Departamentos cercanos a Montevideo y Punta del Este, y en la frontera argentina, donde se ubican las mejores tierras (Piñeiro, 2011).

En el Brasil, algunas tierras forestales han mostrado aumentos de precio aún mayores que en el Uruguay. Así, en la región de “Mapito”, donde dos empresas forestales tienen intenciones de plantar 200 mil hectáreas, la presión a la venta o al arriendo fue tan fuerte que el precio de compra-venta aumentó ocho veces (de R\$ 50/ha a R\$ 400/ha) entre 2007 y 2010. En general, después del Plan Real (1995) el precio promedio de la tierra se estabilizó en torno a R\$ 2.500/ha hasta el año 2000 y luego tuvo una tendencia al alza hasta llegar a unos

R\$ 5.000/ha²² en 2008, donde se mantuvo, a pesar de la crisis económica mundial (Wilkinson y otros, 2011). Aunque en el Brasil este aumento fue encontrado robusto, comparado con el del Uruguay fue modesto.

En el Paraguay, los valores oscilan entre USD 250/ha en algunas zonas ganaderas extensivas del Chaco y USD 7.000/ha en la Región Oriental –donde están muchas de las empresas extranjeras de más de 1.000 hectáreas– para tierras de alta fertilidad, y buena infraestructura y ubicación. Aún así, en el Chaco se podían comprar tierras a USD 40/ha hace cuatro años atrás (Galeano, 2011).

En Chile, el precio de la tierra agrícola es menor en el Sur (entre USD 7.700/ha y USD 10.500/ha) y en el Norte, que en las cercanías de Santiago donde vale entre USD 16.400/ha y USD 28.800/ha (Echenique, 2011). Salta a la vista la diferencia de precios con los demás países analizados.

Los arriendos de tierras suelen ser más sensibles a la coyuntura que los precios de compra-venta²³. En el Uruguay, el número total de contratos de arrendamientos registrados entre el año 2000 y el primer semestre de 2010 fue de 18 mil, con un máximo de 1,1 millones de ha arrendadas en el año 2008. El valor promedio por hectárea arrendada aumentó de modo continuo desde \$ 24/ha en 2002 a USD 116/hectárea en 2010, con la excepción del año 2008, cuando alcanzó USD 124/ha, lo que demostraría que, en el Uruguay por lo menos, los arriendos fueron más sensibles a la “crisis alimentaria” que las compra-venta de tierras, cuyo momento cúspide fue anterior.

21 Al comparar ambas cifras hay que tomar en cuenta que un sexto de las propiedades transadas por compra-venta cambió de manos más de una vez entre 2000 y 2007.

22 Aproximadamente USD 2.700 al valor del 14 de abril 2012. Hay que tomar en cuenta que el Real y las otras monedas nacionales han tenido tendencia a la apreciación vis-à-vis del USD estos últimos años.

23 Ver CEPAL (2003), entre otros.

b) Los cambios en el uso de tierras y el medioambiente

En la Argentina, la expansión agropecuaria y ganadera de las dos últimas décadas tuvo lugar esencialmente fuera de la zona núcleo. Algunos estiman que los *pools* de soja habrían provocado la tala de más de un millón de hectáreas, causando una deforestación a un ritmo seis veces mayor que el promedio mundial, acompañado por alteraciones en el sistema hídrico, en los montes de ribera y en los humedales. Esto ayudó a impulsar una Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos en 2007, reglamentada en 2009, dando un año a las Provincias para el ordenamiento territorial de sus bosques. Cada desmonte futuro deberá ser precedido por un estudio de impacto ambiental. No todas las Provincias han cumplido y recién en 2010 el presupuesto incluyó una partida para financiar el Fondo Nacional incorporado en la Ley (Murmis y Murmis, 2011).

En el Brasil, la movilización social de fines de los años 1990, una mayor sensibilidad internacional, requisitos de certificación y consideraciones técnicas (baja densidad de madera de alto valor) parecen haber frenado las nuevas inversiones forestales en la Amazonía en torno a 2005 y provocado un traslado hacia los estados del Sur. Actualmente, el Brasil tiene más de 6 millones de hectáreas de bosques plantados y todas habrían sido escenario de conflictos por problemas de intimidación, expulsión y, especialmente, impactos sobre las fuentes de agua. El modelo predominante es la integración vertical, aunque el censo de 2006 mostró una desconcentración de la propiedad de bosques. Se estima que para 2014 se plantará un millón de hectáreas adicionales, la mayor parte –780 mil ha –por la industria del acero, que prometió alimentar sus hornos con bosques plantados en vez de madera nativa. Otras 200 mil hectáreas corresponderían a nuevos actores –principalmente fondos de inversión, predominantemente extranjeros– apostando a mercados ligados a servicios ambientales y secuestro de carbono (Wilkinson y otros, 2011).

En Chile, al amparo de la nueva legislación ambiental, se formó la Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP) en 1997. Esta agrupa a más de cien miembros (particulares, universidades, ONG's, fundaciones, inmobiliarias) que conservan áreas silvestres (386,6 mil ha en 2010). Varios tienen como esencia la conservación del bosque nativo y sus recursos naturales, aunque se autofinancien con el ecoturismo. Un empresario norteamericano estableció un parque privado de 17 mil ha en 1991, para proteger el bosque nativo templado lluvioso del Sur. Con compras a colonos y agricultores aledaños, logró constituir el parque privado más grande conocido, con 300 mil ha. Después de interminables debates y controversias, logró un acuerdo con el Estado chileno para traspasar el parque al Estado a futuro, pero con administración privada. Otra iniciativa privada de conservación en la Isla de Chiloé abarca un total de 118.000 ha (Echenique, 2011). En la Patagonia argentina hay varios magnates internacionales con emprendimientos sin fines productivos aparentes o relacionados con el turismo²⁴. Uno de ellos es el mismo empresario norteamericano con inversiones en Chile.

Algunos opinan que separar de la producción un recurso cuya explotación podría contribuir al desarrollo y riqueza del país debiera ser una decisión de orden público y no privado. Por otra parte, la sustentabilidad del sistema de producción agropecuario actual merece ser analizado, incluyendo la expansión a áreas previamente consideradas marginales. Además, el dominio privado no regulado de cabeceras de cuenca y de los ecosistemas que las sustentan puede considerarse una amenaza sobre las tierras productivas o sobre las comunidades aguas abajo (Murmis y Murmis, 2011).

24 Ya se mencionó que hay sospechas de que algunas de estas iniciativas sin fines productivos aparentes o declaradamente con fines ambientalistas podrían encubrir instancias de "water grabbing" o "glacier grabbing".

5. CONCLUSIONES

¿Hay concentración y extranjerización de las tierras agrícolas en el Cono Sur del continente americano? ¿Sin lugar a dudas, y comenzó varios años antes de la “crisis alimentaria”? ¿Cuáles son sus razones? Las razones aducidas son: a) en lo económico: menor regulación; y fuerzas hacia la concentración, tanto en las cadenas de valor agroalimentarias como del modelo neo-liberal en general; b) en lo legal: liberalización de los mercados de tierras sin –casi– diferenciación entre nacionales y extranjeros; c) en lo organizativo: fuerte aumento del peso y de la concentración de los núcleos de poder en los extremos (insumos y maquinaria, exportación y venta al por menor) de las cadenas de valor nacionales y sobre todo globalizadas; d) en lo organizativo a nivel predial: entrada de grandes consorcios que administran y prestan servicios a varios predios, especialmente relacionados con el cultivo de la soja en la Argentina, aunque el modelo se está extendiendo a otros países y cultivos; e) en lo financiero: por su calidad de bien finito, la tierra es una buena apuesta en tiempos financieros turbulentos y mucho mejor aún si hay tendencia al alza de los precios de los *commodities* agrícolas; f) en lo gerencial: la capacidad de un buen gerente rebalsa las necesidades de un predio pequeño, de allí que para optimizar el uso del capital humano es necesario aumentar el tamaño de la explotación; los *pools* en la Argentina, los consorcios chilenos y las operaciones de varias empresas globalizadas demuestran que en los tiempos presentes y con las tecnologías disponibles, estas pueden abarcar dimensiones insospechadas hace solo unos años, tanto en materia de superficie administrada como de actividades conexas o no.

BIBLIOGRAFÍA

- Artículos en este mismo libro/documento o Documentos elaborados para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011):
- Echenique, Jorge: Chile.

- Galeano, Luís: Paraguay.
- Gómez, Sergio: Análisis de los 17 estudios de caso de América Latina y el Caribe.
- Murmis, Miguel y María Rosa: Argentina.
- Piñeiro, Jorge: Uruguay.
- Wilkinson, John, Bastian Reydon y Alberto Di Sabbato: Brasil.
- Berry, Albert, 2001: “When do agricultural exports help the rural poor? A political economy approach”, Oxford Development Studies, Vol. 29, N° 2.
- Borras, Saturnino M. Jr., Jennifer C. Franco, Sergio Gómez, Cristóbal Kay and Max Spoor (2012): “Land grabbing in Latin America and the Caribbean”, Peer Review copy, Journal of Peasant Studies.
- CEPAL/FAO/IICA (2010): *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2003): *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe*, Libro de la CEPAL N° 74, Santiago de Chile.
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2011): *Land tenure and international investments in agriculture*, Roma.
- International Development Institute (IDS) (2011): “Update from the International Conference on Global Land grabbing”, <http://www.iss.nl/Menupages/Research-Networks/The-Land-Deal-Politics-Initiative-LDPI/LDPI-news-and-events/Update-from-the-International-Conference-on-Global-Land-Grabbing>
- Johnson, Nancy y Vernon Ruttan (1994): “Why are farms so small?”, *World Development*, Vol. 22, N° 5.
- Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011): *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina
- Soto, Raimundo (2005): “El precio del mercado de la tierra desde la perspectiva económica”, Serie Desarrollo Productivo N° 163; CEPAL, Santiago de Chile.

ANEXO

Cuadro N° 1. Los cambios intercensales en el total del número de explotaciones y superficie

	Argentina 1998	Argentina 2002	Brasil 1996	Brasil 2006	Chile 1997	Chile 2007	Paraguay 1991	Paraguay 2008	Uruguay 1990	Uruguay 2000
Número explotaciones/ informantes		297.425	4.859.865	5.175.489	312.302	278.660	307.221	289.666	54.816	57.115
Superficie	177.400.000	174.808.564	353.611.246	329.941.393	26.502.363	29.781.691	23.817.738	32.527.075	15.803.763	16.333.939
Superficie promedio/expl		587,7	72,8	63,8	84,9	106,9	77,5	112,3	288,3	286,0
Tasa anual de crecimiento número de explotaciones				0,6		-1,1		-0,3		0,4
Tasa anual de crecimiento superficie		-0,4		-0,7		1,2		1,9		0,3

FUENTES: Documentos de Estudios de caso (Argentina, p. 24; Brasil, p. 8; Chile, p. 10; Uruguay, p. 4) y páginas Web Gobiernos de Chile (www.inec.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_agropecuarias/2009/07/cambios_estructurales.pdf), Paraguay (www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf) y Uruguay (www.mgap.gub.uy/portal).

Cuadro N° 2. El proceso de concentración de la tierra en los países del Mercosur más Chile
(usa los mismos rangos de corte por superficie que los autores de los estudios de caso)

		Año 1	Año 2	Var (en %)	Año 1	Año 2	Var (en %)	Año 1	Año 2	Var (en %)
Argentina 1988 y 2002		< 500 ha			500 ha a <2.500 ha			2.500 ha a < 10.000 ha		
	Núm	329.801	246.947	-25,1	36.397	38.062	4,6	9.297	9.629	3,6
	Sup (mio ha)	28,9	23,2	-19,7	39,1	41,8	6,9	46,0	47,0	2,2
Brasil 1995 y 2006		> 10 ha			10 ha a <100 ha			ha a < 1.000 ha		
	Núm (miles)	2.402	2.477	3,1	1.916	1.972	2,9	470,0	424,9	-9,6
	Sup (mio ha)	7,9	7,8	-1,3	62,7	62,9	0,3	123,5	112,7	-8,7
Chile 1997 y 2007		< 500 ha			500 ha a <1.000 ha			1.000 ha a <2.000 ha		
	Núm	318.701	274.126	-14,0	2.891	2.056	-28,9	1.536	1.048	-31,8
	Sup (mio ha)	7,3	6,1	-16,4	1,6	1,4	-12,5	1,6	1,4	-12,5
Paraguay 2008 y 1991		< 10 ha			10 ha a < 100 ha			ha a < 500 ha		
	Núm	189.355	184.221	-2,7	105.319	87.480	-16,9	7.782	10.487	34,8
	Sup (mil ha)	662,0	654,7	-1,1	2.167,4	1.765,0	-18,6	1.619,2	2.300,2	42,1
Uruguay 1990 y 2000		< 100 ha			100 ha a < 1.000 ha			>1.000 ha		
	Núm	33.811	36.045	6,6	16.975	17.052	0,5	4.030	4.034	0,1
	Sup (mil ha)	908,9	919,8	1,2	5.820,9	5.763,9	-1,0	9.074,0	9.650,3	6,4

FUENTE: Documentos de Estudios de caso (Argentina, p. 24; Brasil, p. 8; Chile, p. 10; Uruguay, p. 4) y páginas Web Gobiernos de Chile (www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_agropecuarias/2009/07/cambios_estructurales.pdf), Paraguay (www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf) y Uruguay (www.mgap.gub.uy/portal).

Cuadro N° 3. El proceso de concentración de la tierra en los países del Mercosur más Chile
(con rangos de superficie homogéneos entre países)

		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2		Año 1		Año 2	
		Menos de 10 ha		De 10 ha a 50 ha		De 50 ha a 100 ha		De 100 ha a 500 ha		De 500 ha a 1.000 ha		De 1.000 ha a 10.000 ha		De 10.000 ha a 100.000 ha		Más de 100.000 ha													
Argentina 1998 y 2002	Núm		63.621		73.620		34.881		74.825		21.441		26.250			2.787													
	Sup (mio ha)		283.869		2.004.713		2.660.006		18.263.620		15.261.567		73.524.033			62.810.758													
	Prom Sup		4,5		27,2		76,3		244,1		711,8		2.800,9			22.537,0													
	Tasa anual Num																												
	Tasa anual Sup																												
Brasil 1996 y 2006	Núm	2.402.000	2.477.071		1.580.703		390.874		371.114		53.792		31.899			15.012													
	Superficie	7.900.000	7.798.608		36.410.312		26.482.780		75.738.293		36.958.185		48.072.546			98.480.672													
	Prom Sup	3,3	3,1		23,0		67,8		204,1		687,1		1.507,0			6.560,1													
	Tasa anual Num		0,3																										
	Tasa anual Sup		-0,1																										
Chile 1997 y 2007	Núm	180.405	165.813	91.687	79.576	18.771	14.911	16.330	13.826	2.355	2.056	1.179	1.048	1.575	1.430														
	Superficie	593.443	552.923	2.035.432	1.741.052	1.290.506	1.028.222	3.341.851	2.861.757	1.625.090	1.414.035	1.629.572	1.440.758	15.986.470	20.742.944														
	Sup Prom	3,3	3,3	22,2	21,9	66,7	69,0	204,6	207,0	690,1	687,8	1.382,2	1.374,8	10.150,1	14.505,6														
	Tasa anual Num		-0,8		-1,4		-2,3		-1,7		-1,3		-1,2		-1,0														
	Tasa anual Sup		-0,7		-1,6		-2,2		-1,5		-1,4		-1,2		2,6														
Paraguay 2008 y 1991	Núm	189.355	184.221	97.742	80.601	7.577	6.879	7.782	10.487	4.765	7.478																		
	Superficie	661.963	654.715	1.664.711	1.305.397	502.648	459.555	1.619.203	2.300.193	19.369.213	27.807.215																		
	Prom Sup	3,5	3,6	17,0	16,2	66,3	66,8	208,1	219,3	4.064,9	3.718,5																		
	Tasa anual Num		-0,2		-1,1		-0,6		1,8		2,7																		
	Tasa anual Sup		-0,1		-1,4		-0,5		2,1		2,1																		

Uruguay 1990 y 2000	Núm	11.051	13.445	16.268	16.040	6.492	6.645	13.088	13.129	3.887	3.855	4.006	3.945	24	56
	Superficie	57.883	64.382	388.112	382.606	462.876	472.798	3.066.150	3.061.736	2.754.780	2.702.137	8.716.820	8.732.487	357.142	917.793
	Prom Sup	5,2	4,8	23,9	23,9	71,3	71,2	234,3	233,2	708,7	700,9	2.175,9	2.213,6	14.880,9	16.389,2
	Tasa anual Num		2,0		-0,1		0,2		0,0		-0,1		-0,2		8,8
	Tasa anual Sup		1,1		-0,1		0,2		0,0		-0,2		0,0		9,9

FUENTES: Argentina: Brasil: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf

Chile: www.inec.cl/canales/chile_estadistico/censos_agropecuarios/censo_agropecuario_07.php

Paraguay: www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf

Uruguay: www.mgap.gub.uy/porta/hgxp001.aspx?7.588.050,MNU,E;2;16;106,MNU; cuadros 3 y 4.

Notas: Argentina: No se encontró en la Web la información pertinente del Censo de 1998 y las cifras encontradas en algunos análisis no coinciden entre sí

Brasil: El rango 1.000 a 10.000 hectáreas tiene información referente a las explotaciones de 1.000 a 2.500 hectáreas; y el rango más de 10.000 hectáreas tiene información de las explotaciones de 2.500 hectáreas y más

Chile: El rango 1.000 a 10.000 hectáreas tiene información referente a las explotaciones de 1.000 a 2.000 hectáreas; y el rango más de 10.000 hectáreas tiene información de las explotaciones de 2.000 hectáreas y más.

Paraguay: Las tabulaciones no tienen rangos de superficie más allá de 500 hectáreas y más.

IV. Reflexiones finales

Sergio Gómez*

Este capítulo final ofrece (i) una visión de conjunto sobre el estado de la discusión sobre el tema; (ii) algunas reflexiones sobre el documento de las Directrices Voluntarias sobre tenencia de la tierra y otros recursos naturales recientemente aprobado por la FAO (iii); y se formulan algunas preguntas que deben ser consideradas como una posible agenda sobre los principales aspectos que se podrían tratar en próximos trabajos sobre el tema del acaparamiento de tierras.

Parece conveniente comenzar este capítulo final, reiterando sobre el estilo que tienen los trabajos que forman parte de este volumen.

Su lectura confirma –qué duda cabe– que se trata de textos que ponen énfasis en la interpretación

de los hechos a partir de las descripciones que se encuentran en los estudios de caso de los países que analizan.

Al igual que, en los términos de referencia de la solicitud de los trabajos de los 17 estudios de caso, se insistió en el hecho que ellos debían registrar y documentar los procesos de concentración y extranjerización de la tierra, en el caso de los trabajos incluidos en este volumen, se solicitó expresamente el parecer y la opinión que tenían los autores sobre el contenido de los textos que se les encargó revisar.

Ello explica, que muchas de las afirmaciones que plantean los autores crearán polémicas. Esta circunstancia, no es casual, sino buscada.

* Sociólogo Chileno, Consultor FAO-RLC, Coordinador del Proyecto sobre Dinámicas de Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe.

1. ESTADO DE LA DISCUSIÓN

Para abordar el tema sobre el estado en que se encuentra la discusión sobre el acaparamiento de tierras, se recurre al marco de referencia que ha propuesto la Iniciativa sobre Políticas de Tratos (o Negociaciones) de Tierra, en inglés *Land Deal Politics Initiative* (LDPI) y se hace un análisis de dos importantes eventos académicos internacionales recientemente realizados.

El LDPI es una entidad académica de coordinación, especializado en la investigación social del tema del acaparamiento de tierras, que se encuentra integrado por cuatro reconocidas instituciones académicas y por cerca de un centenar de miembros individuales. Las cuatro instituciones son: *Instituto de Estudios Sociales (ISS)*, La Haya, Holanda; *Instituto para la Pobreza, la Tierra y los Estudios Agrarios (PLAAS)* en la Universidad de Western Cape en África del Sur; *Instituto de Estudios sobre el Desarrollo en la Universidad de Sussex (IDS)*, Reino Unido; y el *Instituto Polson para el Desarrollo Global de la Universidad de Cornell*, Nueva York, USA. Los miembros individuales son reconocidos académicos que realizan investigaciones sociales vinculados al acaparamiento de tierras.

Como ya se ha señalado, es necesario reiterar que el origen del interés en el tema tiene que ver con las primeras grandes compras de tierras que se realizaron, sobre todo en Asia y África, a finales de la década pasada. Por lo tanto, los conceptos corresponden al intento de entender y explicar lo que entonces ocurría, vale decir la compra de grandes extensiones de tierras, donde el comprador es un gobierno extranjero o una empresa vinculada a él y lo que se busca es que el destino de las tierras fuera finalmente la producción de alimentos. Por esa razón, cuando comenzó el estudio se hizo la distinción, entre este tipo de situaciones y el de la concentración de la tierra en una perspectiva más amplia. A la primera situación la denominamos “acaparamiento de tierra en sentido estricto”, a la segunda como “concentración y extranjerización de la tierra.”

La difusión de la evidencia empírica que ha entregado el estudio de la FAO realizado en América Latina y el Caribe¹ ha contribuido en el proceso de la ampliación de la reflexión conceptual, incorporando las diferentes manifestaciones de acaparamiento de tierras que se observan en la actualidad en el mundo.

En cuanto al marco de referencia que propone LDPI², este se alimenta de la respuesta que surja de formular las siguientes seis preguntas clave: (i) quién es propietario de qué; (ii), qué hace cada cual; (iii); qué obtiene cada uno; (iv) qué es lo que hacen con el excedente (v) cómo las clases sociales y grupos en la sociedad interactúan entre ellos; y (vi) cómo los cambios en las políticas afectan la dinámica ecologista y viceversa.

Dentro de este marco se presentan algunas preguntas más específicas que deberían guiar las futuras investigaciones.

¿Cuáles son los cambios que están emergiendo en la nueva estructura agraria? ¿Se trata de nuevas formas del capitalismo agrario o se repiten las del pasado?

¿Cuál es la naturaleza y la extensión de la diferenciación social rural en términos de clase, género, etnias que siguen a los cambios en el uso y en la propiedad de la tierra, así como en la organización de la producción y en el intercambio?

¿Hasta qué punto existe una relación entre los actuales conflictos rurales como consecuencia de la dinámica de estas nuevas inversiones?

1 Articularmente la difusión que ha realizado Jun Borrás. Ver: Saturnino M. Borrás Jr., Jennifer C. Franco, Sergio Gómez, Cristóbal Kay & Max Spoor. *Land grabbing in Latin America and the Caribbean*, *Journal of Peasant Studies* Volume 39, Issue 3-4, July 2012, pág. 845-872.

2 Ver: http://www.iss.nl/research/networks_and_projects/land_deal_politics_ldpi/the_ldpi_framework/

Las alternativas que se manejan a nivel de políticas públicas y de discursos que tratan sobre la crisis alimentaria, energética, climática y financiera en cuanto a subrayar:

- La inversión, el crecimiento y la modernización de la actividad silvoagropecuaria; versus
- la marginalización, los desplazamientos y el empobrecimiento de grupos rurales significativos.

Por otra parte, vale la pena registrar la realización de dos eventos académicos donde se trató específicamente el tema que nos ocupa. Así, en abril de 2011 se realizó en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) en la Universidad de Sussex, en Inglaterra, una Conferencia Internacional donde se discutieron 120 trabajos sobre el tema. En octubre de 2012 se realizó la segunda conferencia en la Universidad de Cornell, Ithaca en el estado de Nueva York.

En la primera reunión, los trabajos abordan una variedad de temas que incluyen propuestas conceptuales, metodológicas y estudios de casos. Estos últimos se centran en los continentes de Asia y África. La presencia de América Latina y el Caribe se limitó a 14 casos³, y estos se concentran en el Brasil (4) Colombia (4) y Guatemala (3).

El propósito de la conferencia de 2012 fue continuar profundizando y ampliando la comprensión de las transacciones globales de tierras. Se mantiene una apertura hacia temas más amplios alrededor de acaparamiento de tierras vinculados con la economía política, la ecología política y la sociología política, y convocó a unas sesiones paralelas sobre una serie de temas que responden a los siguientes problemas, entre otros a: cambio agrario, poder y política, finanzas, los conceptos de política, las formas institucionales y modelos de negocio. El acaparamiento verde, tierra, tenencia y

propiedad, los desplazamientos y la desposesión; las alternativas, la resistencia y los actores políticos internacionales.

En esa conferencia se presentaron 300 resúmenes y los organizadores invitaron a 138 trabajos, básicamente por limitaciones de tipo físico. En general se esbozaron las líneas generales de la apropiación de tierras que ocurren en todo el mundo. Una convergencia de factores ha estado conduciendo a una revalorización de las tierras por parte de poderosos actores económicos y políticos. En la distribución de los casos presentados nuevamente la Región queda rezagada a 16 casos⁴, y estos se concentran en el Brasil y Colombia.

Finalmente, sobre esta última conferencia, interesa destacar dos aspectos.

El primero se refiere a la variedad de aspectos cubiertos y de temas considerados en este último evento, sobre todo si se le compara con la Conferencia anterior. En efecto se pudo observar una amplia discusión conceptual, donde la universalización del concepto resultó relevante⁵, y se trataron aspectos metodológicos, sobre todo aquellos relacionados con la confiabilidad y la validez de la información. Sobre esto último, hubo importantes discusiones sobre el valor de las informaciones de prensa, el acceso a la información sobre procesos que no siempre son transparentes, etc. En segundo lugar, una reflexión sobre el clima que se pudo apreciar en la conferencia. En ella, predominaba la presencia de académicos relativamente jóvenes orientados o tutorados que en su calidad de tesis, presentaban avances de sus disertaciones de posgrado –todas sobre el mismo tema– donde junto con buscar la excelencia académica, también pretendían que sus trabajos tuvieran utilidad para las comunidades que resultaban afectadas por los procesos que ellos estudiaban.

3 Ver sitio Web de LDPI donde se encuentran 88 de estos trabajos.

4 Ídem anterior sobre la base de 70 trabajos.

5 También se mencionó este esfuerzo como “des africanizar” el concepto anterior

Y entonces, también se discutían cuestiones de métodos que permitieran armonizar la objetividad propia de la práctica científica con los compromisos que ellos declaraban tener con determinados actores.

2. DIRECTRICES VOLUNTARIAS

También se debe vincular el tema del acaparamiento de tierras con el papel que podrían jugar las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques aprobadas en mayo de 2012. Este es un documento de la mayor importancia, en la medida que entrega un marco de referencia para poder discutir el tema de la tenencia de los recursos naturales y para generar los acuerdos necesarios para la formulación de políticas públicas que puedan intervenir en los procesos que actualmente se encuentran en pleno desarrollo, como es por ejemplo la actual dinámica del mercado de la tierra. Al respecto, vale la pena destacar los siguientes aspectos sobre la Directrices Voluntarias⁶.

En primer lugar, hay que reconocer el largo proceso de consultas que siguió la elaboración de este documento, que tomó varios años. Lo importante es que se alcanzó un consenso de todos los gobiernos, de las organizaciones de la sociedad civil, que jugaron un activo papel en su discusión, y del sector privado.

En segundo lugar, las Directrices se basan en las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional de derechos humanos, y mencionan explícitamente la Declaración Universal de

Derechos Humanos. Por lo tanto, establecen algunos principios que deben estar presentes en su implementación, en particular, valores tales como la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el enfoque holístico y sostenible con respecto a la gestión de los recursos naturales, y la consulta y participación. Todos ellos ponen de manifiesto que la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques, no constituyen una cuestión de negocios. Por el contrario establece que se trata de un derecho fundamental, el que debe ser reconocido, respetado y garantizado.

En tercer lugar, las Directrices, también hacen un llamado a los Estados a reconocer legalmente derechos de tenencia legítimos, particularmente los derechos consuetudinarios e informales de tenencia no protegidos aún por ley, y a garantizar a todas las personas un grado de seguridad de la tenencia de los recursos que garantice la protección legal contra los desalojos forzosos. Urgen el reconocimiento y la protección de tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública, y sus respectivos sistemas de uso y gestión colectivos. Este fue un tema particularmente debatido por importantes países gobernados por una amplísima gama de orientaciones.

En cuarto lugar, el texto, como se ha dicho, fue acordado entre todos los gobiernos. Como resultado de la necesidad de lograr consenso, fue necesario acomodar muy diferentes visiones, y, por lo tanto, el texto es en varias ocasiones general y ambiguo. Además, las Directrices se aplican principalmente a cuestiones de tenencia y no de uso, manejo y gestión de los recursos naturales. La propia ambigüedad del texto, puede ser utilizada como una potencialidad en las discusiones que se deben suscitar a nivel de los países, en el ámbito propio en que deben ser discutidas y aplicadas.

En quinto lugar, hay que resaltar la importancia de emplear las Directrices como una herramienta útil para las negociaciones, que como se ha dicho, se deben llevar a cabo en cada uno de los países. Ante el proceso global creciente de privatización

6 Ver: Sofia Monsalve Suarez. Las nuevas Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: Un punto de inflexión en la gobernanza mundial de los recursos naturales? En: Observatorio del derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. BROT, FIAN, IICO. www.rtfn-watch.org. Esta parte se basa en este documento.

y de mercantilización de la naturaleza, resulta imperativo fortalecer y ampliar los marcos jurídicos a nivel nacional e internacional que reconozcan, respeten, protejan y garanticen el acceso individual y colectivo a los recursos naturales por parte de los grupos sociales más vulnerables y marginados, que a su vez resultan vitales para la estabilidad y sostenibilidad de las sociedades en la actualidad.

En sexto y último lugar, cabe destacar que la historia nos demuestra que ningún acuerdo o tratado, se aplica por sí solo, por más positivo y progresista que sea en su contenido. Solo la presión y la movilización de las organizaciones representativas de los grupos que se encuentran directamente involucrados, tendrán la capacidad de exigir su implementación. Estas son las condiciones que efectivamente viabilizan efectivamente las transformaciones sociales.

3. AGENDA DE TEMAS

Parece necesario señalar una posible agenda sobre los principales aspectos que se podrían tratar en próximos estudios sobre el tema del acaparamiento de tierras, entre los cuales se destacan la seguridad alimentaria y la situación de pobreza en áreas rurales; los posibles efectos ambientales; y su impacto sobre el empleo y los desplazamientos de población.

A continuación se enuncian una serie de preguntas que ya fueron formuladas con anterioridad⁷.

1) **La relación de los procesos analizados de concentración/extranjerización con el funcionamiento de la agricultura campesina y cómo afecta a la producción de alimentos básicos.**

¿Cuánto de la tierra que se concentra proviene de la agricultura campesina?

¿En qué medida se deben diferenciar distintos estratos de agricultura familiar para analizar el impacto que han tenido los fenómenos bajo estudio? ¿Hay estratos que han incorporado elementos de cambio tecnológico y aumento de la productividad? ¿Son aquellos que ya eran más capitalizados? ¿Cómo afectan los fenómenos descritos a los menos capitalizados y qué chances hay y qué políticas deben promulgarse para que estos diferentes actores se incorporen en cadenas de valor o de otra forma disminuyan su pobreza?

¿Cuánto de esas tierras antes se dedicaban a la producción de alimentos y en la actualidad se ocupan con otros fines, entre otros, aquellos dedicados a: producción de materias primas con fines energéticos, actividades forestales, conservación de los recursos naturales y actividades vinculadas al turismo?

¿Cuál fue el destino de la población rural que habitaba y/o trabajaba en los predios antes de que se materializara el proceso de concentración de la propiedad de la tierra?

¿Cuáles son las diferencias que se podrían establecer con respecto al fenómeno antes señalado entre las vías de expansión transnacional regional: translatinas, cadenas de valor y migraciones?

En el caso de la vía de expansión que corresponde a migraciones, sería importante conocer la actividad anterior del jefe de familia en el país de origen, con el objeto de verificar si se trata de una expansión de una experiencia anterior que topa un techo en el país de origen y que pasa a ser el piso en el país de destino. O si, por el contrario, se trata de un migrante más tradicional que inicia una nueva actividad en el lugar de destino. El tema de los desplazamientos poblacionales como consecuencia del acaparamiento de la tierra debe estar en la agenda de los futuros estudios.

¿Cuál es el rol que ha jugado y que podría adoptar el Estado para proteger a la agricultura familiar de estos fenómenos, y de paso, aportar a la

⁷ Ver Capítulo final del libro *Dinámica en el Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Santiago, 2012.

seguridad alimentaria de los países frente a estos fenómenos?

2) ¿Su relación con los temas ambientales?

Sobre el particular, se encuentran situaciones extremas que van desde grandes proyectos de concentración/extranjerización que explícitamente buscan la conservación de los recursos naturales, hasta otros que son acusados de abierta y directa depredación.

En este sentido, se podrían tomar casos representativos y profundizar en el análisis de estos fenómenos: ¿Cuáles son las prácticas de cultivo y manejo ganadero de las grandes explotaciones; qué nivel de sustentabilidad tienen; qué diferencias hay entre grandes y medianos; qué diferencia hay en prácticas y en impactos en la zona pampeana vs en zonas marginales de expansión; en qué se diferencian según los distintos cultivos; qué determina el ejercicio de buenas vs deficientes prácticas?

Asimismo, convendría estudiar la superficie potencial proyectada para la expansión de la agricultura, que se dice muy extensa en Latinoamérica y en particular en la Argentina, y su relación con áreas protegidas, con valor de conservación, corredores ecológicos o zonas con limitación de uso, por ejemplo por la Ley de Bosques Nativos (caso de la Argentina).

¿Existe una superposición en superficies? ¿Contemplan las proyecciones la incorporación de las mencionadas áreas con valor ecológico o se excluyen? ¿Cómo pueden manejarse las presiones sobre áreas naturales a nivel de políticas y ordenamiento territorial, en forma diferenciada?

Por otro lado, se pueden explorar en las motivaciones del propietario de los predios destinados a la conservación; en qué consisten las prácticas de intervención que se realizan en ellas. Se puede explorar la pregunta de si es pertinente o no la nacionalidad a nivel del aporte a la conservación

de recursos y sustentabilidad y cuál debería ser la normativa correspondiente.

Se puede estudiar la titularidad de la tierra en áreas de recursos estratégicos (por ejemplo, zonas de frontera, cabeceras de cuenca) jerarquizando su importancia; analizar la existencia o no de tutela y prácticas de conservación por parte de privados y el nivel de control por parte del Estado: el que se ejerce y el que corresponde. Asimismo, se podría considerar la importancia de que los mismos estén en manos de extranjeros y cómo se deberían manejar o legislar estos casos.

Se puede analizar cómo contribuye la irregularidad en la tenencia de la tierra o ausencia de títulos en el manejo de recursos, inversiones y conservación; y en el nivel de vulnerabilidad de pequeños ante la presión de inversores de gran escala, cuando tienen o no tienen regularizada la tenencia.

3) ¿Su relación con el empleo?

Se debería establecer una comparación entre la situación del empleo en los predios antes de su nueva condición y la que existe en la actualidad, en términos de cantidad y calidad del empleo.

¿Cuáles son las condiciones de empleo de los ocupados en estas explotaciones y cómo ha influido su presencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo locales?

Finalmente, el conjunto de preguntas que se han presentado, se deberían ubicar en el contexto del impacto de estos procesos en términos de identificar cuáles son los sectores que se han beneficiado de ellos y cuáles han sido los que han resultado perjudicados por los mismos.

Sin lugar a dudas, no hay una sola respuesta para estas preguntas y valdría la pena buscar información sistemática de modo de generar una base con respaldo real que pueda dar origen a políticas públicas que resulten pertinentes a cada realidad nacional.

Alfabeta Artes Gráficas
Carmen 1985 - Fono: 2364 9242
Santiago - Chile

