



Acaparamiento de tierras. Reflexiones a partir de casos de la Región Andina

Fernando Eguren
Noviembre de 2011



Acaparamiento de tierras Reflexiones a partir de estudios de casos¹

Fernando Eguren
Noviembre 2011

INTRODUCCIÓN

El llamado *land grab* es un proceso muy reciente; apenas si tiene un lustro. Esta adquisición de tierras de ciertos Estados por otros Estados llamó sobre todo la atención por su masividad, por haberse realizado tantas y tan importantes transacciones en un reducido período y, sobre todo, porque los Estados vendedores son muy vulnerables a la inseguridad alimentaria; así, este proceso aparece como una gran paradoja. Se atribuye el origen de este fenómeno al alza de precios de los alimentos en 2007-2008 y la incertidumbre sobre el futuro de la seguridad alimentaria que llevó a varios países a enfrentarla adquiriendo tierras en otros países. A ello se agregó la preocupación por asegurarse de tierras para la producción de agrocombustibles. Finalmente, ante una perspectiva de valorización creciente de las tierras de cultivo, éstas también fueron objeto de adquisiciones con fines especulativos.

El *land grabbing* ha originado un debate sobre sus ventajas y desventajas, y la amenaza que representa para poblaciones que tienen derechos previos sobre esas tierras es un tópico de especial preocupación y escrutinio. Las posiciones van desde el rechazo completo hasta su aceptación siempre y cuando se respeten algunas reglas que reduzca los posibles impactos negativos.

Uno de los efectos de este debate es que el foco de atención se ha ampliado para incluir otros procesos de acaparamiento de tierras diferentes al descrito líneas atrás. América Latina no podía quedar al margen de este escrutinio.

En efecto, este acaparamiento o concentración de la propiedad de las tierras ha sido una característica común en los países de la región latinoamericana, y tiene sus raíces en la experiencia colonial. Haciendas y latifundios han dominado la escena rural, y aún lo siguen haciendo en diferentes lugares, aunque sin la influencia que tuvieron en el pasado.

Desde la década de 1990, sin embargo, nuevos actores –muchos de ellos corporaciones y grupos económicos, nacionales y extranjeros, frecuentemente con intereses diversificados– han ingresado con importantes inversiones en la actividad agraria, adquiriendo extensas áreas e introduciendo modernas tecnologías y formas de gestión, mayormente orientadas a la exportación. Más recientemente aún, se ha intensificado la presencia de industrias extractivas que requieren acceder a extensas áreas para realizar su actividad productiva. Estos

¹ Este documento responde a una invitación de la representación regional de la FAO, con sede en Santiago de Chile, para provocar una reflexión sobre el acaparamiento de tierras a partir de los estudios de caso en cuatro países de la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en el marco del proyecto *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Los estudios fueron realizados respectivamente por Miguel Urioste, Yamile Salinas Abdala, Luciano Martínez y Maria Isabel Remy.

nuevos procesos de concentración de la propiedad de la tierra, han atraído la atención no necesariamente por su novedad –en algunos casos tienen décadas- sino porque se percibe que, de algún modo, están relacionados al reciente *land grab* que tiene lugar sobre todo en el continente africano.

Algunas preguntas que guían estas reflexiones son las siguientes: ¿Hay alguna relación entre el *land grab* 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?

I. ¿HAY LAND GRABBING 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 *land grab*.

En efecto, el *land grabbing* 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 producción de alimentos, sino también de agrocombustibles, productos forestales, acceso a recursos 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 Africa son una veintena de países los involucrados - fue uno de los factores que llevaron este proceso a la atención mundial². También llamó la atención que los principales compradores no fueran los países más ricos, sino los países ‘emergentes’, incluidos –y de manera especialmente visible- la China, así como la India, 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.

² 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.

Solo posteriormente el *land grab* 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 2009³. Actualmente la expresión *land grab* 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 control⁴ 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 *land grab* 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 responsable⁵, frente a lo cual los autores expresan su escepticismo, que compartimos⁶.

Sin embargo, Merlet y Jamart utilizan la misma expresión ‘presiones comerciales sobre la tierra’ sin el 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 primeras⁷. 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.

³ 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.

⁴ Utilizo el término control para incluir no sólo 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.

⁵ 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

⁶ Saturnino Borrás Jr. y Jennifer Franco. “Regulating land grabbing?”. *Pambazuka News*. Diciembre 16, 2010. <http://www.commercialpressuresonland.org/research-papers/regulating-land-grabbing>.

⁷ Merlet y Jamart, Op.cit.

Oportunidades y riesgos de las presiones comerciales sobre la tierra⁸

Oportunidades	Riesgos
<i>Desarrollo de recursos sin utilizar.</i> Los campesinos carecerían de fondos y de tecnologías para el óptimo aprovechamiento de los recursos, mientras que los grandes inversionistas tienen ambos.	<i>Riesgos provocados por una fuerte fluctuación de los precios.</i> 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.
<i>Alivio de la pobreza.</i> La liberalización permanente del comercio mundial sería el escenario más favorable para el alivio de la pobreza.	<i>Riesgos de nuevos conflictos.</i> Cambios profundos en las relaciones sociales preexistentes; aumento de desigualdades; conflictos interétnicos; estigmatización de los extranjeros; diferencias entre gobiernos.
<i>Mitigación del daño a la biodiversidad natural.</i> 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.	<i>Riesgos para la seguridad alimentaria.</i> 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. <i>Riesgos ambientales.</i> Mayor peso de la promesa de grandes cantidades de inversiones que apuesta 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. <i>Riesgo de destrucción masiva de la pequeña producción.</i> Desaparición de la pequeña producción y el desarrollo de vastas fincas mecanizadas utilizando mano de obra asalariada.

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”⁹.

⁸ A partir del texto de Merlet y Jamart, Op. Cit., págs. 14-16.

⁹ En el original en inglés *all forms of land grabbing*.

En el debate entre los participantes de la Asamblea de los borradores de la Declaración, se constató el carácter restrictivo de las definiciones de *land grabbing*, 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.”¹⁰

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 nuestros países. 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.

¹⁰ <http://www.landcoalition.org/es/about-us/aom2011/tirana-declaration-sp>

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 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 (cultivo 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. 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. Es la globalización de la demanda de alimentos, de agrocombustibles y de tierras para producirlos, la que articula y emparenta el *land grab* de hoy con el acaparamiento de tierras desde los años de 1990 en los países andinos.

II. ¿LAND GRAB O MODERNIZACIÓN CAPITALISTA DE LA AGRICULTURA?

Luciano Martínez afirma en las conclusiones a su informe sobre el Ecuador 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 ‘land grab’.” 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 documentos 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 la principal región agrícola del país, Santa Cruz. Los agricultores brasileños son los más grandes propietarios de tierras destinadas a la producción de soya.. Introdujeron nuevas técnicas en su cultivo, innovando 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.

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 agrícola. Aún cuando hay obvias diferencias entre ellas, es común 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 en una empresa moderna.

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 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 podrían 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 sólo 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”.

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 de 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 para la producción de bienes para las 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 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 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.

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.

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 que los 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. Aún 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 2007¹³.

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 agrícolas¹⁴. En algunos países la legislación laboral facilita la inestabilidad al permitir una gran flexibilización de los contratos de trabajo¹⁵.

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 Ecuador¹⁶, pero que ciertamente también ocurre en los otros países¹⁷. Habría que agregar el

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 Absalón Machado. Op.cit. p. 171.

¹⁴ Klein, Op. cit., p. 28.

¹⁵ 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.

¹⁶ Martínez. Op. cit., p. 22.

¹⁷ 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.

reciente origen campesino de muchos asalariados en las nuevas empresas, por tanto sin tradición sindical¹⁸.

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 contrato¹⁹. 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 la 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.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ “El derecho al 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.

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 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.”²⁰

III. 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 realiza-

²⁰ Ibid. P. 10.

ción 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 por Estados fuertes. Eran, pues, varios los sectores sociales interesados en reformar no sólo 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 inversión²¹.

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 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 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

²¹ Es el caso del Perú, Chile y Colombia.

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’²², como 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 Perú, por un lado, y 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.”²³ 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”²⁴.

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 econom-

²² 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 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>

²³ 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>

²⁴ Ibid. Loc. cit.

ía 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 rentas²⁵. Como acabamos de ver, sin embargo, la tentación de aprovechar esta oportunidad no ha podido ser resistida aún 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 fraudulenta²⁶.

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 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 nego-

²⁵ 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 empresariado y de la ingeniosidad y laboriosidad de nuestros trabajadores de todo nivel”. Jurgen Schuldt, *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Universidad del Pacífico. Lima. 2004. P. 376.

²⁶ Urioste. Op. cit. p. 6.

cio del narcotráfico²⁷.” 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 pero 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 desarticul[aron] las demandas por la tierra entre los campesinos pobres²⁸”.

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)²⁹. 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.³⁰

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 extranjeros³¹, mantenía la

²⁷ Colombia Rural. *Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011*. PNUD. Bogotá, 2011. P. 191.

²⁸ Luciano Martínez, “El proceso de concentración de tierras en Ecuador”. Proyecto *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Documento en proceso de edición. FAO. 2011. P. 22.

²⁹ 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).

³⁰ Salinas Abdala. p. 6.

³¹ 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.

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 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 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”³².

En el Perú, finalmente, el proceso de apertura de 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 tierras³³. 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 de garantizar la propiedad privada, flexibilizar o eliminar los límites al tamaño de los predios, abrir los mercados de tierras, estimular las inversiones tanto 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 aún 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.

³² 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>

³³ Marisa Remy, Op.cit. También F. Eguren, “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En *Perù: El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima. 2004.

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* del origen 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 herramien-

tas para acceder a este ‘imaginario’, que a veces se expresa a través de mitos y leyendas³⁴. Este ‘imaginario’ –nunca estático, 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 vida³⁵; que no participan de las riquezas extraídas del subsuelo del territorio que ocupan. En muchos casos, finalmente, que dichas actividades no genera 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 derogatoria³⁶.

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

³⁴ “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.

³⁵ 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

³⁶ 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.

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 tierras.³⁷

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 influyen 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.

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 plazo³⁸.”

³⁷ Yamile Salinas Abdala “El caso de Colombia”. Estudio realizado para la FAO en el marco del proyecto *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. 2011.

³⁸ 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.

IV. EL DEBATE SOBRE LAS TIERRAS, EL DESARROLLO RURAL Y EL ACAPARAMIENTO.³⁹

¿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 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 éstos 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 pobreza⁴⁰ 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 eco-

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

nomía 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 ingresos⁴¹.

Es obvio que las tendencias mencionadas se presentaron con matices más o menos pronunciados entre los países y, al interior de éstos, 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 vean a los nuevos latifundios 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.

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.

⁴¹ 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

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 ofrece.⁴²

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 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

⁴² Al respecto referirse, por ejemplo, a Hans P. Binswanger-Mkhize et al. Op.cit.

nuestros activos como lo que son, y empezar a *pensar* en ellos como lo que podrían ser.”⁴³ ¿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”⁴⁴. 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 impide 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 limitada.⁴⁵

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 sí 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 que compradores. De hecho los programas de titulación han sido funcionales al proceso de concentración de tierras.⁴⁶

⁴³ *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.

⁴⁴ *Ibid.* Pág. 78.

⁴⁵ Hernando de Soto, *El Misterio del Capital de los Indígenas Amazónicos*, Parte 2. Video, 2009. <http://www.youtube.com/watch?v=vLs4kenEbhg&feature=related>

⁴⁶ “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

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 inversionistas⁴⁷.

¿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 Perú, Bolivia y Ecuador.

Aunque ha sido un proceso de años, dos hitos en la historia reciente del movimiento indígena fueron las movilizaciones en Ecuador y Bolivia. En junio de 1990, se organizó en Ecuador el primer levantamiento indígena a fin de exigir al gobierno presidido por Rodrigo Borja, la declaratoria 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 sólo sobre la tierra como condición para la producción, sino sobre el espacio ancestral de su reproducción material, social y cultural.⁴⁸

ser alienable de algún modo, debe poder cambiar de manos.” Javier Iguñiz, “De Soto en la Amazonía”. http://servindi.org/pdf/Serv_66_DeSoto.pdf

⁴⁷ Saturnino Borras Jr. y Jennifer Franco, “La política del acaparamiento mundial de tierras. Replanteando 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-pdf-files-and-photos/La-politica-del-acaparamiento-mundial-de-tierras-Replanteando-las-cuestiones-de-tierras-redefiniendo-la-resistencia>.

⁴⁸ 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 tie-

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 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 autonomía.⁴⁹

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 poder.⁵⁰

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

rras 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.”

⁴⁹ Wilfredo Plata. “Autonomías, tierra y territorio. Sistematización de nueve coloquios interculturales”. Fundación TIERRA. La Paz, febrero de 2007

⁵⁰ 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 irreducible 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 Chávez ha dado varias normas a favor de las poblaciones indígenas, pero en la práctica se aplican poco o de manera distorsionada.

desarrollo del país”.⁵¹ En el Perú y Ecuador, la agudización del sentimiento de sus derechos ha sido motivada en gran medida por la presencia cada vez mayor de 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 sólo 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 ellas.⁵² 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 consi-

⁵¹ 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 madera 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

⁵² 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.

deradas 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 casos 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 se 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 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 catorce años después, en 2008, todavía lo era el 52%⁵³ – 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

⁵³ CEPALSTAT.

en cuestión viejos supuestos y prácticas y plantearon la necesidad de enfoques más holísticos.⁵⁴

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 a 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 rural.⁵⁵

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 acepta 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.”⁵⁶

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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Alexander Schejtman y Julio A. Berdegue. *Desarrollo territorial rural*. RIMISP. Santiago de Chile, marzo 2004.

⁵⁶ 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.

económicas en los espacios rurales, la necesidad de una relación más intensa y articulada de estos 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 que es posible el desarrollo rural y la superación de la pobreza rural.⁵⁷

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 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”.⁵⁸

CONSIDERACIONES FINALES

El acaparamiento de tierras o *land grabbing*, 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 Brasil y 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.

⁵⁷ Schejman y Berdegú, Ibid, Pág. 30.

⁵⁸ Bonnal et al., Ibid. Schejman y Berdegú 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.

co, 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, Ecuador y 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 y debilitando con 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.