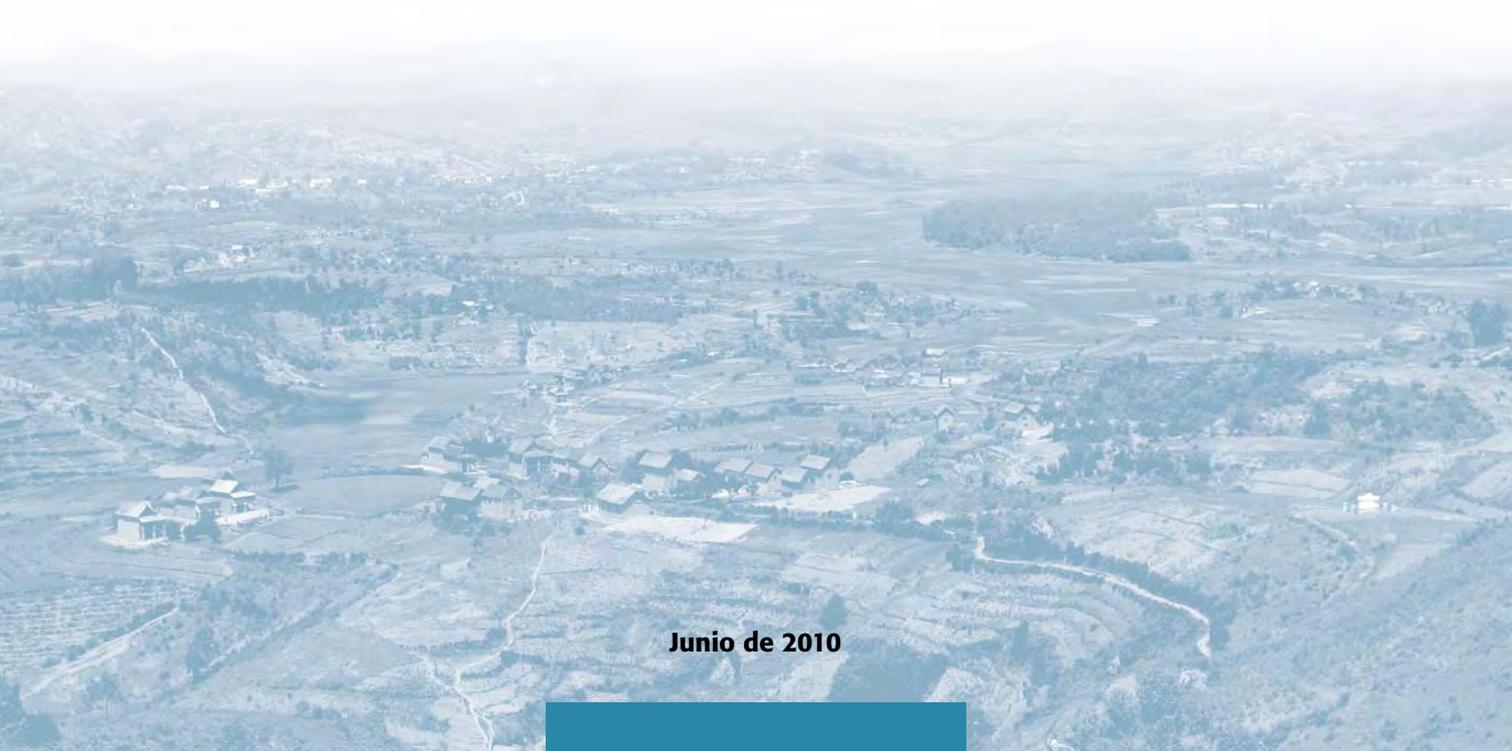


# Apropiaciones de tierras a gran escala

**Análisis del fenómeno y Propuestas de orientaciones**

Junio de 2010

An aerial photograph of a rural landscape, showing a village with several buildings, surrounded by fields and hills. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

# **Apropiaciones de tierras a gran escala**

**Análisis del fenómeno y Propuestas de orientaciones**

## Advertencia

---

**A** lo largo de los años 2008 y 2009, la aceleración de los procesos de “apropiación” y de concentración de las tierras de cultivo en varias zonas del mundo por grandes empresas, a menudo extranjeras, fue una fuente de preocupación de numerosos organismos de desarrollo, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur. El aumento de los precios de los alimentos, los “motines del hambre”, la crisis energética, la demanda de agrocombustibles y la crisis financiera son un contexto nuevo para fenómenos que, en sí mismos, no son nuevos del todo.

Luego de una reunión de reflexión organizada a finales de 2008 sobre el caso malgache por el *Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos (MAEE)*, los miembros del *Comité técnico “Tenencia de la tierra y desarrollo”* consideraron que debían intervenir en este asunto y aportar su contribución en la definición de una postura oficial de Francia, que va más allá del marco de la *Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)* y del *MAEE*.

Se ha constituido un grupo de trabajo ampliado integrado por el *Comité técnico “Tenencia de la tierra y desarrollo”*, miembros del *Grupo Interministerial para el Sector Alimentario (GISA)* y representantes de organizaciones de la sociedad civil. El Comité ha solicitado a la organización *AGTER*<sup>1</sup> su apoyo para animar una reflexión colectiva sobre este tema y ejercer una actividad de vigilancia, a partir de los dispositivos ya implantados por varias organizaciones en el marco del proyecto “Apoyo para la elaboración de las políticas agrarias”, financiado por la *AFD*<sup>2</sup>.

No se trataba de realizar un estudio más que se sumara a las iniciativas del *Banco Mundial*, la *FAO*, el *FIDA*, la *Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)*, sino

1. La Asociación para mejorar la Gobernanza de la Tierra, del Agua y de los Recursos Naturales (AGTER) es una organización internacional registrada en Francia. ([www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)). AGTER preparó a lo largo del primer trimestre de 2009, a petición de la International Land Coalition (ILC), el marco conceptual, la propuesta metodológica y los términos de referencia de un estudio global y de numerosos estudios temáticos y locales sobre este tema, titulado *Investigación en torno a Presiones Comerciales sobre la Tierra*.

2. El proyecto “Apoyo para la elaboración de las políticas de tierras en el medio rural” tiene como meta “facilitar a los actores implicados en la definición y la puesta en práctica de políticas e intervenciones agrarias, los marcos conceptuales y los conocimientos profundizados que les permitan mejorar la pertinencia de sus reflexiones y acciones”. Se dedica a financiar acciones y proyectos en los sectores de información, comunicación y formación, así como operaciones de investigación y capitalización de experiencias. Es dirigido por el Comité técnico “Tenencia de la tierra y desarrollo”, presidido por la *AFD* y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos (MAEE).

de crear las condiciones de una colaboración enriquecedora entre los miembros permanentes del *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"* que, de varias maneras, ya participaban en trabajos sobre este tema (*IIED, AGTER, GRET, HUB Rural de Dakar, Landnet West Africa, Inter-Réseaux*, etc.), los miembros del *GISA* y las demás iniciativas internacionales o nacionales.

Este documento de análisis y de propuestas es la síntesis de reflexiones del *Grupo de Trabajo ampliado* sobre el fenómeno de apropiación a gran escala de tierras en el mundo. De su redacción se han encargado Michel Merlet y Mathieu Perdrault, respectivamente Director y Encargado de Desarrollo de la *Asociación para mejorar la gobernanza de la tierra, el agua y los recursos naturales (AGTER)*.

También participaron a la elaboración de este documento con sus comentarios escritos y verbales: Delphine Babin Pelliard (*MAEE*), Vincent Basserie (Asistente técnico francés para el *Hub rural*, Dakar), Frédéric Bazin (*IRAM*), Pierre-Marie Bosc (*CIRAD*), Antoine Bouhey (*Peuples Solidaires*), Cécile Broutin (*GRET*), Pascal Carrere (*MinEco, DGTPE*), Jean-Pierre Chauveau (*IRD*), Gérard Chouquer (*FIEF*), Jean-Philippe Colin (*IRD*), Joseph Comby (*ADEF*, asesor en asuntos agrarios), Lorenzo Cotula (*IIED, UK*), Jean-Denis Crola (*Oxfam France Agir ici*), Michel Doucin (Embajador encargado de la Bioética y de la Responsabilidad Social de las Empresas, *MAEE*), Nordine Drici (*MAEE*), Alain Durand Lasserre (*CNRS*), Benoît Faivre-Dupaigre (*MAEE*), Clara Jamart (*AGTER*), Lionel Galliez (*Consejo Superior del Notariado*), Willy Giacchino (*Consejo Superior del Notariado*), Philippe Lavigne-Delville (*GRET, LASDEL*), Pierre Laye (*MAEE*), Etienne Le Roy (*Laboratorio de Antropología Jurídica de París, LAJP*), Aurore Mansion (*GRET*), Ambroise Mazal (*Coordination Sud/C2A; CCFD*), Didier Nourissat (*Consejo Superior del Notariado*), Vatché Papazian (*AFD*), Emilie Pélerin (*GRET*), Philippe Pipraud (*MAAP*), Caroline Plançon (*LAPJ*), Laurent Polidori (*ESGT-CNAM*), Alain Rochegude (*LAPJ*), Thomas Ruger (*Agence de Services et de Paiement*), Irène Salençon (*MAEE*), Sujiro Seam (*MAEE*), Harris Sélod (Asistente técnico francés - *Banco Mundial*), Cécile Sportis (*MAEE*), André Teyssier (*CIRAD*), Marie-Cécile Thirion (*AFD*), José Tissier (*AFD*), Lionel Vignacq (*MAEE*).

Este documento es el reflejo de la posición dominante de los miembros del grupo de trabajo; sin embargo, no compromete la posición de sus instituciones respectivas.

La diversidad de los participantes y de sus posiciones personales es la fuente de la riqueza de la reflexión. Numerosas versiones intermedias han sido discutidas y criticadas. Se hizo todo lo necesario para lograr una síntesis con el mayor consenso posible, pero sin renunciar a hacer propuestas innovadoras. De hecho, no todos los participantes comparten necesariamente el conjunto de las propuestas que han sido aceptadas.

Este documento también existe en francés, en inglés, y en portugués. Se pueden descargar las cuatro versiones en el portal "Tierras y desarrollo" ([www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)).

De acuerdo con el proyecto inicial del *Grupo de Trabajo*, esta reflexión colectiva también sirvió para elaborar una nota de toma de posición oficial por parte de Francia que, en breve, se hará pública<sup>3</sup>.

3. En el momento en que se imprimió la versión original en francés de este trabajo, la nota estaba todavía en trámites de validación por el secretariado del Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y Desarrollo (CICID). El documento es disponible ahora en dos versiones. Versión francesa: *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable. Pour une approche garante des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable*. Versión inglesa: *Large Scale Land Acquisition and Responsible*

# Índice

---

- 3 Advertencia
- 7 Introducción
  
- 9 **PARTE 1. Constatación**
- 10 **Motores de la apropiación y de la concentración de las tierras**
- 10 Actores varios con motivaciones distintas
- 13 Los mecanismos sesgados de maximización de la rentabilidad del capital invertido
- 15 **Dos situaciones distintas: privatización y concentración**
- 16 Primera situación: privatización de los recursos «comunes»
- 17 Segunda situación: concentración de tierras ya reconocidas como «propiedad privada»
- 17 En ambos casos, un concepto inapropiado de la propiedad del suelo
- 19 **¿Cuál es la novedad del fenómeno?**
  
- 23 **PARTE 2. Los retos**
- 23 **Retos mayores, locales y globales**
- 23 Pobreza y seguridad alimentaria
- 24 Los retos medioambientales
- 25 La necesaria valorización óptima de los recursos naturales
- 26 La cuestión de los derechos humanos
- 27 **El reto de la elección de modelos agrícolas**
- 29 **Hacia elecciones pragmáticas de la sociedad**
  
- 31 **PARTE 3. Propuestas de posicionamiento**
- 31 **Los fundamentos de un posicionamiento original**
- 32 **Los dos principios básicos de la postura del grupo de trabajo**
- 32 Respetar y consolidar los derechos de propiedad existentes en su diversidad
- 33 ... y a la vez construir y reconstruir lo “común”
- 34 **¿Qué significa esto en los diferentes niveles?**
- 34 A escala nacional
- 39 A nivel mundial
- 41 **Propuestas de estrategias y acciones**
- 41 En el marco de la política francesa de ayuda al desarrollo
- 43 En las instancias regionales, en particular la Unión Europea
- 44 En el marco de las relaciones diplomáticas multilaterales
- 51 Hacia la sociedad civil

## **Lista de Siglas**

---

ADEF	Association des études foncières
AFD	Agence française de développement
AGTER	Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
AMGI	Agence multilatérale de garantie de l'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CICID	Coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (en anglais: UNCTAD)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (en français: Service Conseil pour l'investissement étranger)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole (en anglais: IFAD, International Fund for Agricultural Development)
FIEF	France international expertise foncière
GISA	Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
HLPE	High Level Panel of Experts (en français: panel d'experts de haut niveau)
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes (en français: Centre international de règlement des différends liés à l'investissement)
IFC	International Finance Corporation (ver SFI)
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IIED	International Institute for Environment and Development
ILC	International Land Coalition (en français: Coalition internationale pour l'accès à la terre)
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (ver AMGI)
PIDCP	Pacte international sur les droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
SFI	Société financière internationale

## **Introducción**

---

**E**n el mundo, entre 1950 y el año 2000, la producción agrícola ha sufrido un incremento mayor al de la población. Sin embargo, una de cada seis personas padece hambre<sup>4</sup>. Así pues, es necesario revisar las opciones hechas en el pasado y preparar el terreno para una nueva política mundial sobre alimentación y agricultura.

En efecto, para lograr el objetivo de la seguridad alimentaria<sup>5</sup>, hace falta disponer a la vez de una oferta alimentaria suficiente respecto al volumen y garantizar la satisfacción de la demanda, a fin de que todas las poblaciones puedan disponer, ya sea en sus explotaciones o en sus mercados, de alimentación suficiente. Esto supone que, además de duplicar la producción agrícola de aquí al 2050 para alimentar a 9 billones de personas, tenemos que satisfacer la demanda y por consiguiente los ingresos de las poblaciones más pobres, ya que hoy en día una de cada dos personas dispone de menos de 2 dólares al día.

Se necesita invertir bastante más en la agricultura. En eso, todos estamos de acuerdo. ¿Pero cuáles son las inversiones prioritarias?

- >> ¿Es necesario invertir principalmente en explotaciones de gran tamaño que utilicen mano de obra asalariada? ¿O por el contrario, invertir en las explotaciones agrícolas familiares?
- >> ¿Hay que priorizar la mejora de la infraestructura, de los circuitos de transformación, de las instalaciones de almacenamiento y de comercialización? ¿O bien debemos empezar con el ordenamiento de las tierras, el desarrollo del riego, del drenaje, la protección de los suelos, etc.?
- >> ¿Quiénes son hoy los principales inversionistas? ¿Quiénes serían los actores más habilitados para contribuir a la consecución de estos objetivos, los Estados, las

---

*Agricultural Investment. For an approach respecting Human Rights, Food Security and Sustainable Development.*

4. FAO, *The State of food insecurity in the world*, 2008.

5. Retomamos la definición de la FAO: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana", Cumbre mundial sobre la alimentación, 1996

grandes empresas, nacionales o extranjeras, instituciones financieras, grupos agroindustriales, los pequeños agricultores por sí mismos, etc.?

- >> ¿Cómo optimizar de manera global el uso del capital, de la mano de obra, de la tierra y de los recursos naturales?

Todas estas preguntas nos invitan a explorar el conjunto de acciones colectivas necesarias para definir un marco de intervención capaz de garantizar la seguridad alimentaria, a la vez que a interrogarnos acerca de las políticas públicas y los mecanismos institucionales que podrían afrontar este reto y los demás grandes desafíos climáticos, medioambientales, políticos y sociales que comprometen la supervivencia de la humanidad.

La reflexión del *Grupo de Trabajo* se inscribe en esta problemática. Centrada inicialmente en las posibles consecuencias de los fenómenos de apropiación de las tierras sobre la seguridad alimentaria, amplió posteriormente su análisis a las consecuencias más globales de estos fenómenos en términos económicos, políticos, sociales y ambientales, así como en términos de los derechos humanos, para llegar a interrogarse sobre los sistemas de gobernanza de la tierra.<sup>6</sup>

El documento se divide en tres partes:

- >> la primera describe los fenómenos observables de apropiación y concentración de tierras a gran escala;
- >> la segunda recoge los grandes retos relacionados con estos fenómenos; y
- >> la última presenta las propuestas del *Grupo de Trabajo*.

---

6. La definición de la gobernanza de la tierra utilizada aquí fue tomada del *Libro blanco de los actores franceses de la cooperación sobre gobernanza de la tierra y garantía de los derechos en los países del Sur*: “El carácter normativo y universalista del concepto de ‘la buena gobernanza’, estrechamente vinculado a la noción de democracia, es presentado generalmente como objeto de un amplio consenso internacional. Este enfoque es restrictivo y la universalidad de los principios de ‘buena gobernanza’ no siempre resiste a la prueba de la diversidad. La valoración de la calidad de la acción del Estado es propia de cada sociedad, habida cuenta de su historia, de su nivel de desarrollo y de sus opciones políticas. En particular, una ‘buena’ gobernanza de la tierra se apoya en el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país dado, y supone una capacidad de las autoridades para formular políticas de tierras en forma negociada con las poblaciones y para asegurar su puesta en práctica en conformidad con el interés del conjunto de los actores involucrados, lo cual implica a menudo evoluciones significativas del marco legal e institucional”.

## Constatación

**E**l fenómeno irrumpió en la actualidad mundial en el 2008. Desde entonces, sigue generando debate y numerosas controversias, tanto en los medios de comunicación como en las mismas organizaciones internacionales. La gravedad de las consecuencias que podrían tener los procesos en marcha nos invita a ser precisos al caracterizarlos, a fin de no caer en caricaturas que debilitarían el alcance de las tomas de decisiones que requieren.

El *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"* eligió utilizar la expresión "apropiación y concentración de las tierras a gran escala" en lugar de "adquisiciones masivas de tierras", expresión utilizada por el *Banco Mundial*, o "acaparamiento de tierras", término preferido por numerosos observadores y utilizado a menudo por las organizaciones de la sociedad civil.<sup>7</sup>

Esta elección se basa en la reflexión que los miembros del *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"* desarrollan desde hace más de diez años sobre el tema de la apropiación de los recursos naturales y de la tierra y sobre la naturaleza de los derechos sobre la tierra y los recursos, el control de la tenencia de la tierra, la construcción de los derechos sobre la tierra y, de manera general, la gobernanza de la tierra.<sup>8</sup>

Este enfoque no sólo es francés. Integra diferentes conceptos de la apropiación de las tierras que hacen referencia a distintos sistemas de derechos, Código Civil, Common Law, derecho islámico, sistemas de derecho consuetudinario de pueblos autóctonos. Presenta grandes convergencias con los trabajos de Elinor Ostrom, relativos a la consideración de los recursos comunes en la acción colectiva<sup>9</sup>. Para los miembros del *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"*, así como para numerosos actores que trabajan sobre la temática de la tenencia de tierras, la plena propiedad del suelo es únicamente una modalidad entre otras numerosas posibilidades y no es necesariamente la que mejor responde a los retos del mundo moderno. El reconocimiento de una pluralidad de derechos, tanto individuales como

7. El término "adquisición" supone a priori que la tierra se puede comprar. Cuando se habla de "adquisiciones de derechos sobre la tenencia de tierras" es algo distinto, ya que algunos derechos podrían ser vendidos y otros no, aunque habría que determinar cuáles sí y cuáles no. La expresión utilizada por la International Land Coalition, "presiones comerciales sobre las tierras", es más imprecisa y puede aplicarse a diferentes mecanismos. La expresión "cesiones de activos agrícolas" utilizada por el Centro de Análisis Estratégico de los servicios del Primer Ministro del gobierno francés, privilegia un enfoque financiero. El término "acaparamiento" supone una toma de control y una concentración simultáneamente. Al elegir los términos "apropiación y control de las tierras a gran escala", queremos tomar en cuenta dos fenómenos distintos que sería un error confundir, como lo demostraremos en este documento.

8. Ver la publicación del Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo", *Gobernanza de la tierra garantía de los derechos en los países del Sur. Libro blanco de los actores de la Cooperación*, Obra colectiva dirigida por Lavigne Delville P. y Durand Lasserre A., MAEE, AFD, París, 2009. Ver también entre los trabajos anteriores a: Lavigne Delville P. (ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération, Karthala, París, 1998, et Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (eds), *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, París, 1996.

9. Ostrom Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

colectivos, sobre la tierra y los recursos es esencial. Al igual que el mercado sólo constituye una modalidad –entre otras– de distribución de estos derechos.

Primero, es necesario determinar en qué consisten estos fenómenos de apropiación masiva de tierras y en qué aspectos constituyen una novedad con respecto a sus antecedentes históricos.

Las fuentes utilizadas para los análisis siguientes son principalmente las informaciones difundidas por la prensa de diferentes países del mundo, en particular las que fueron recolectadas por la ONG *GRAIN*<sup>10</sup>, la *Coalición internacional para el acceso a la tierra*<sup>11</sup>, el *Hub rural*<sup>12</sup>, los estudios publicados o en marcha de varias entidades de investigación e instituciones internacionales<sup>13</sup>, los testimonios de algunos inversionistas y trabajos específicos de organizaciones campesinas.

## **Motores de la apropiación y de la concentración de las tierras**

### **● Actores varios con motivaciones distintas**

Los actores que participan en estos fenómenos son varios y sus motivaciones, así como sus intereses, no son necesariamente los mismos.

#### **Actores públicos y actores privados**

Los medios de comunicación se hacen eco de una serie de inversiones agrícolas importantes que se convierten en apropiaciones y concentraciones de derechos sobre la tierra a gran escala. Éstas son realizadas en el extranjero por empresas o países del Golfo árabe-pérsico (Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait...), China, Corea del Sur, Japón, India, Libia, por citar los países mencionados con más frecuencia. Pero estas inversiones también pueden proceder de inversionistas nacionales<sup>14</sup>. Fondos soberanos, empresas públicas y parapúblicas, bancos públicos de desarrollo, agencias gubernamentales, así como actores privados, son los diferentes protagonistas<sup>15</sup>.

---

10. *GRAIN, Acaparamiento de las tierras agrícolas en plena crisis alimentaria y financiera*, octubre de 2008. Ver también <http://farmlandgrab.blogspot.com>.

11. Merlet M., Jamart C., *Problemática y marco conceptual*. Documento preparatorio del estudio *Presiones comerciales sobre las tierras en el mundo*, AGTER, ILC (Coalición internacional para el acceso a la tierra), abril de 2009. Ver también <http://www.landcoalition.org/cpl-blog>.

12. Página Web del Hub rural. <http://www.hubrural.org/>. Ver también Basserie Vincent, Ouedraogo Hubert, 2009, "La quête des terres agricoles en Afrique subsaharienne", *Grain de Sel*, n° 45, diciembre de 2008 – enero de 2009.

13. Ver por ejemplo: 1/ Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. and Keeley J., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, FAO, IFAD, 2009. 2/ Von Braun Joachim and Meinzen-Dick Ruth, *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13, abril de 2009. 3/ Hallam David, "International Investments in Agricultural Production", Paper presented at the conference *Land Grab: the Race for the World's Farmland*, Woodrow Wilson Centre, Washington DC, FAO (Trade and Markets Division), 5 de mayo de 2009. 4/ FAO, *Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar. Aprovechando las oportunidades brindadas por los inversionistas internacionales en la agricultura*, Perspectivas Económicas y Sociales, Síntesis n° 4, junio de 2009.

14. Como ocurre, por ejemplo, en la India, en Etiopía y en varios países de África del Oeste.

15. Grandes empresas privadas (empresas de producción agrícola, de transformación, empresas de negocios y/o de transporte, inversionistas inmobiliarios), fondos de inversión movilizados por bancos privados, fondos de pensión, fondos especulativos, etc. Fuente: *GRAIN, Los nuevos propietarios de la tierra. Las compañías de inversión encabezan la carrera por las tierras agrícolas en el extranjero*, octubre de 2009.

Las organizaciones y las instituciones financieras internacionales también ejercen una influencia directa o indirecta sobre estas inversiones, financiando proyectos y empresas o promoviendo de manera activa inversiones directas extranjeras<sup>16</sup>. Es el caso especialmente del *Banco Mundial* que ha creado varias instituciones especializadas<sup>17</sup> para invertir, incitar a los Estados a reformar sus legislaciones con el fin de facilitar y dar garantías a las inversiones extranjeras, y asesorar a los inversionistas<sup>18</sup>. También lo hacen el *Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)*, cuya actividad de financiación de proyectos agrícolas es muy importante en Europa del Este, el *Consejo de Cooperación del Golfo*, la *Unión Económica y Monetaria de África del Oeste*, etc.

Los montajes y las modalidades para la puesta en marcha de estas inversiones suelen ser complejos, debido a la implicación en un mismo proyecto de estructuras públicas y privadas<sup>19</sup>, por lo que la tarea de separar el capital público del capital privado invertidos es complicada.

Los gobiernos de los países huéspedes afirman estar buscando los medios para su desarrollo. Las instituciones financieras internacionales consideran que dicho desarrollo pasa por la apertura de sus economías al mercado mundial y por un fuerte incremento de sus exportaciones. De ahí que un presidente o un ministro que atrae inversiones extranjeras sea considerado, la mayoría de las veces, como un excelente dirigente. De las posibilidades del enriquecimiento personal de los dirigentes y de los responsables de alto nivel en los procesos de preparación de estos acuerdos y de su peso en las decisiones políticas, no se suele hablar.

### ¿Por qué estos actores invierten en tierra?

- ***Anticipaciones sobre las perspectivas de evolución de los mercados de materias primas***

El incremento de los precios de las materias primas agrícolas constatado en 2007 y 2008 ha sido frecuentemente considerado por los inversionistas como el anuncio de una inversión de la tendencia bajista de los valores mundiales observada desde hace más de un siglo, pretendiendo anticiparse a una evolución sobre la cual los especialistas aún no se ponen de acuerdo. La recaída rápida de los precios de los productos alimenticios –sólo unos cuantos meses después del alza que había provocado los “motines del hambre”–, demuestra una gran volatilidad de los precios. Esta recaída parece indicar, asimismo, que la tendencia bajista de los precios agrícolas todavía tiene futuro por delante y que esto será así en tanto haya aún millones de hectáreas susceptibles de ser cultivadas.

Las producciones de alimentos y de agrocombustibles compiten en parte por las mismas tierras<sup>20</sup>. Sus mercados respectivos están sin lugar a duda muy vinculados, aunque sea difícil

16. FDI por sus siglas en inglés (Foreign Direct Investments).

17. Tales como la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA,); la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC); el FDI.net, servicio de promoción de las inversiones extranjeras en los mercados emergentes; el PRI-center.com, servicio de información sobre seguro contra los riesgos políticos para los inversionistas; el Servicio de Asesoría sobre Clima de Inversión (The Investment Climate Advisory Service).

18. Garantías no sólo políticas, sino también económicas y monetarias.

19. Incluyen participaciones, préstamos, subvenciones, exenciones fiscales, garantías de las inversiones y trámites diplomáticos, en particular.

20. A propósito de las presiones sobre la tierra vinculadas a los agrocombustibles, ver: GRAIN, *La nouvelle ruée vers l'Afrique*, Grain, Seedling, octubre de 2007. Cotula L., Dyer N., Vermeulen S., *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, IIED, FAO, 2008. FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, les biocarburants : perspectives, risques et opportunités*, 2008. Eide Asbjorn, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)*, Right to Food Studies, FAO, 2008.

calcular el grado<sup>21</sup>. Los mercados de agrocombustibles aparecieron de forma reciente en Estados Unidos, en Europa y Asia, pero en Brasil existen desde mediados de los años 70. Las ayudas públicas aportadas bajo la forma de subvenciones y exenciones fiscales a las empresas de transformación, así como los marcos reglamentarios que imponen la sustitución de los combustibles fósiles por una parte creciente de agrocombustibles, han permitido el desarrollo de nuevos mercados y la aparición de nuevas rentas procedentes de la tenencia de tierras en los países que disponen de condiciones pedoclimáticas<sup>22</sup>, infraestructurales y políticas favorables a la producción de la materia prima de estas nuevas energías<sup>23</sup>. La volatilidad de los precios del petróleo influye también directamente en la competitividad de los agrocombustibles y en el interés coyuntural de los inversionistas por tomar el control de grandes cantidades de tierra para poder producirlos. Pero más allá, parecen ser aún más determinantes las perspectivas a medio y a largo plazo, con el agotamiento anunciado de las reservas de hidrocarburos fácilmente explotables.

La demanda mundial de madera y de productos forestales que aumentó con el crecimiento de la demanda a ser satisfecha en los países emergentes, determina en parte el interés de los inversionistas por los bosques. Sin embargo, la extracción forestal y la explotación agrícola también están vinculadas en la medida en que la explotación "minera"<sup>24</sup> de los recursos forestales abre asimismo el camino al desarrollo de actividades agropecuarias, con la apropiación del suelo en dinámicas colonizadoras de nuevos espacios. Existe otra perspectiva que también suscita el interés de los inversionistas por los bosques, se trata de la aparición de nuevos mercados basados en los créditos de carbono y la remuneración de la conservación de la biomasa, en el marco de la lucha contra el calentamiento climático.

La crisis de las "subprimas", que se originó a principios de 2008 y que provocó el derrumbamiento del mercado inmobiliario en Estados Unidos, parece haber promovido un movimiento de las liquideces hacia las tierras agrícolas<sup>25</sup>.

- ***Los Estados en busca de seguridad alimentaria y energética***

Ciertos países, debido a sus capacidades agrícolas limitadas, dependen de las importaciones para garantizar su abastecimiento en productos alimenticios, pero disponen de recursos financieros importantes. Tras el brutal aumento del costo de las importaciones de alimentos entre 2006 y 2008, muchos decidieron garantizar sus abastecimientos implantando

---

21. David Mitchell, jefe economista del grupo de prospectiva del desarrollo del Banco Mundial, facilitó en una nota de abril de 2008, la estimación más fuerte que atribuye a los agrocombustibles la responsabilidad en un 75% del incremento de los precios agrícolas entre 2002 y 2008. Otras estimaciones más conservadoras han sido realizadas, no obstante éstas siguen siendo significativas.

22. Se refiere a las características físicas, químicas y biológicas determinantes del clima.

23. La OCDE calcula que los gobiernos de los países miembros de la organización (principalmente Estados-Unidos y los países miembros de la Unión Europea) inyectaron en 2006 un importe total de 10 billones de dólares en los sectores del biodiesel y del bioetanol de primera generación.

24. Término utilizado en el sentido de actividades "extractivas", para calificar modos de explotación que no permiten la renovación de los recursos explotados.

25. La búsqueda de inversiones alternativas para sustituir los valores inmobiliarios identificados como «contaminados» por su dudosa rentabilidad, pudo haber contribuido al incremento de las operaciones en los mercados de contratos de futuros en los cereales con fines especulativos en Estados-Unidos y a la ampliación de este movimiento a los mercados de materias primas agrícolas. Tras las compras de infraestructuras de almacenamiento y de equipamientos de transporte por empresas multinacionales de negocios en 2008, la producción primaria y la tenencia de tierra parecen haberse convertido en objetivos de sumo interés para los inversionistas. Grandes instituciones financieras privadas crearon desde el otoño 2008, nuevos fondos de inversión de varios centenares de millones de dólares especialmente destinados al sector agrícola.

estructuras de producción en el extranjero, asegurándose de que se garantizara el transporte de las producciones. De esa manera se resguardan de los aumentos de precios y de ciertos riesgos políticos.

Otros países como China, afirman haber decidido explotar prioritariamente tierras propias para cubrir sus necesidades alimentarias y buscar, a través de las apropiaciones de los derechos de la tierra en el extranjero, garantizar sus abastecimientos energéticos renovables. Estos Estados apoyan desde hace años la adquisición de derechos de uso de la tierra en decenas de millones de hectáreas en el extranjero.

Otros objetivos están asociados a las gestiones de los Estados, tales como el de sostener el desarrollo de sus empresas privadas y garantizar su posicionamiento en los mercados de las materias primas agrícolas.

Los Estados de los países desarrollados no desempeñan un papel protagónico en los debates actuales, pero tampoco están ausentes del todo. Tienen un peso importante en los mecanismos de gobernanza de las instituciones financieras internacionales, las cuales se encuentran en el origen de las políticas y medidas destinadas a multiplicar las inversiones directas en el extranjero. Empresas y grandes grupos económicos de dichos países y presentes en el escenario internacional, también están implicados en operaciones vinculadas a las apropiaciones masivas de tierras.

- ***Rentabilidad a corto plazo, rentabilidad a mediano plazo y otros objetivos***

Los inversionistas no tienen todos los mismos horizontes en el tiempo. Algunos intervienen en los mercados de materias primas agrícolas y especulan a partir de las plusvalías que ciertas operaciones de compra y reventa les permiten realizar en pocos meses. Otros quieren iniciar a partir de cero una actividad agrícola en tierras forestales sin vías de comunicación y que sólo después de varios años alcanzará su capacidad de producción máxima.

A menudo, los inversionistas inmobiliarios suelen procurar resultados a más corto plazo que los inversionistas "productores". En algunos casos, pueden arrendar bienes inmobiliarios que han adquirido y utilizar la tenencia de tierras como un valor refugio o una inversión especulativa en espera de posteriores plusvalías.

En ciertos casos, la toma de control de las tierras y de aparatos de producción agrícola parece ser para los inversionistas un medio de acción estratégico para aumentar su capacidad de oferta en los mercados de futuros y obtener en ellos posiciones dominantes.

Las perspectivas de evolución de los mercados agrícolas alimentarios y energéticos, y la anticipación de dispositivos con fines de reducir las emisiones de gases de efecto de invernadero (pozos de carbono y cuotas de mercados de derechos de emisión) pesan en las decisiones relativas a las inversiones.

- **Los mecanismos sesgados de maximización de la rentabilidad del capital invertido**

La maximización del retorno esperado sobre la inversión por un inversionista está condicionada por varios factores: la rapidez de la rotación del capital, la tasa de beneficio y también los riesgos de las operaciones realizadas. El precio de compra o el arrendamiento de la tierra, la fertilidad, el costo de la mano de obra, la facilidad respecto al abastecimiento de insumos y material, la existencia y la proximidad de los mercados, el nivel de retenciones

fiscales, están entre los principales determinantes de la rentabilidad de las inversiones en el sector de la producción agrícola.

Las posibilidades que tienen los productores de acceder a los mercados dependen de la escala de su producción, de los medios logísticos y de la información de la que disponen, y de la organización de las redes. De ese modo, una empresa bien posicionada en ciertos mercados internacionales no sólo puede invertir en la transformación y la comercialización, sino también en la producción directa, mientras que productores locales no integrados a redes no lo podrían hacer, aunque dispusieran de medios de producción. El nivel de dotación de las diferentes categorías de productores de medios de producción y tierras, es el fruto de una larga historia, de las oportunidades, de las relaciones de poder y de las políticas. Los productores del Sur o de los países de Europa del Este raramente disponen de estos medios, de ahí que se pueda afirmar que es necesario aumentar la inversión agrícola. Se trata entonces de saber de qué tipo de inversión estamos hablando.

Hoy, numerosos Estados<sup>26</sup> entregan a los inversionistas, a costo reducido o incluso de forma gratuita, importantes recursos de tierras aptas para la actividad agrícola. El monto de las inversiones por hectárea suele ser muy bajo. Así pues, podemos interrogarnos acerca de la naturaleza real de las "inversiones" y preguntarnos si no ocultan a veces mecanismos sencillos de toma de control de las tierras y apropiación de las riquezas naturales. En un texto corto publicado por el *Banco Mundial*, Klaus Deininger y Vera Songwe llaman nuestra atención sobre este riesgo<sup>27</sup>. Una declaración común de Francia y Brasil emitida en el marco de la última *Cumbre Mundial de la Alimentación* menciona dichos riesgos de depredación<sup>28</sup>.

La rentabilidad de las inversiones es determinada por factores "naturales" y por las situaciones sociales y económicas preexistentes. Pero también está vinculada a las ventajas excepcionales a veces otorgadas a ciertos inversionistas o al desarrollo de nuevos mercados directamente vinculados a la implementación de políticas públicas (mercados de los agro-combustibles, por ejemplo). En estas condiciones, poder distinguir el valor creado por una inversión, del valor que la explotación –a menudo no sostenible– de un recurso natural o del que proviene directamente de políticas particulares, es esencial para desarrollar políticas de optimización del uso de los recursos.

En este contexto, es útil volver al concepto de "renta de la tierra", desarrollado por los economistas clásicos. Ilustra la existencia de riquezas que no están directamente vinculadas con las actividades humanas: a igual tecnología, las mismas cantidades de trabajo y de capital utilizadas en dos terrenos distintos no producen los mismos ingresos. La diferencia, llamada renta diferencial, no es imputable al productor<sup>29</sup>. La apropiación privativa de las rentas es

---

26. Sudán entrega a los inversionistas conjuntos de tierras considerables por un puñado de dólares por hectárea, Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. and Keeley J., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, FAO, IFAD, 2009. La asociación de productores agrícolas sudafricanos Agri SA obtuvo recientemente el derecho de uso de 200,000 hectáreas por 30 años renovables, en la República del Congo (extensibles a varios millones de hectáreas según los planes de negocios de los productores) de forma gratuita. (<http://farmlandgrab.blogspot.com>).

27. Deininger K., Songwe V., *Foreign Investment in Agricultural Production, Opportunities and Challenges*, Agriculture & Rural Development, Notes, Land Policy and Administration, Issue 45, enero de 2009.

28. Francia Brasil, *Por una nueva política mundial de la agricultura y la alimentación*, Tribuna franco-brasileña al margen de la Cumbre Mundial de la Alimentación, septiembre de 2009.

29. De esa cuenta, el propietario de la tierra puede exigir al productor que se la pague. Ricardo D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Ed. London, J. Murray, 1817. Esta presentación es seguramente muy esquemática. Existen otros tipos de rentas y el análisis se vuelve más complejo cuando las producciones y las tecnologías varían; no obstante, no se trata en este documento de profundizar este tema.

una captura de riquezas cuya acumulación no tiene nada que ver con la eficiencia de las inversiones. No tiene en sí eficacia económica.

Si, en teoría, estos temas son claros e indiscutibles, en la práctica, el importe de las rentas no es fácil de evaluar. No es fácil diferenciar las “rentas” (de fertilidad..., o generadas por políticas públicas) de los ingresos del trabajo y del capital. Es frecuente que muchas de las potencialidades de los suelos no sean utilizadas, ya que los habitantes no disponen de los recursos, de los conocimientos o de los contactos que permitirían producir y comercializar su producción. Por el contrario, inversionistas que disponen de capital, de capacidades de transformación o de almacenamiento, de redes y de una buena inserción en los mercados, sí son capaces de valorizar ese potencial aletargado. Están al origen del aumento de la producción aunque otras estructuras productivas, con el tiempo, con acceso al capital y a las técnicas, habrían podido hacerlo igual y hasta quizás mejor. En principio, el precio de la tierra equivale a la capitalización de los ingresos, incluyendo las rentas, que se podrán sacar de su uso. Si lo enfocamos desde el punto de vista de la sociedad, la compra de tierras no constituye una «inversión», sino una simple transferencia.

Se ofrecen a veces ciertas contrapartidas a cambio de la cesión de los derechos de uso de las tierras por una larga temporada. Por ejemplo, los inversionistas se comprometen a veces a construir infraestructuras (de comunicación, salud, educación...). Sin embargo, estos compromisos suelen ser demasiado imprecisos<sup>30</sup>. La norma es la gratuidad o los precios muy bajos de la tierra adquirida por compra o arrendamiento. Por otro lado, la ausencia de impuestos (impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y/o impuestos sobre la producción) hace que el inversionista se apropie de las riquezas cuya existencia él contribuyó de cierto modo a revelar. Efectivamente, el sentido principal del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es socializar y redistribuir las rentas<sup>31</sup>.

Se entiende ahora cómo se suele atribuir al inversionista méritos que no tiene<sup>32</sup>. La palabra “acaparamiento”, entendida como una apropiación masiva de recursos que excluye a otros beneficiarios potenciales, es entonces utilizada con buen criterio, pero se aplica al potencial de recursos que contienen las tierras.<sup>33</sup>

## **Dos situaciones distintas: privatización y concentración**

Los casos que se han identificado en el mundo no son idénticos. Distingamos dos procesos distintos:

30. En el caso del acuerdo pasado entre la República del Congo y la Agri SA, parece ser que el único compromiso exigido de parte del Estado congolés fue el de crear un sector de producción agrícola comercial en el país.

31. La mayoría de los economistas del siglo XIX pensaban que había que socializar la renta de la tierra, incluso los adeptos de la escuela clásica y los padres del liberalismo, como John Stuart Mill, Léon Walras y el economista americano Henry George, para quien este asunto era el centro de su obra principal *Progress and Poverty*, publicada en 1879.

32. Ver Merlet M., *Los fenómenos de apropiación a gran escala de las tierras agrícolas en los Países del Sur y del Este. Interrogarse sobre la naturaleza de los derechos de propiedad puede ayudar a distinguir entre inversiones y depredaciones*, Etudes foncières # 142, noviembre, diciembre de 2009 (en francés).

33. Así pues, un inversionista que compra miles de hectáreas de praderas extensivas a latifundistas a bajo coste y las convierte en tierras agrícolas, no acapara la tierra. Ésta ya había sido concentrada y acaparada por los ganaderos. Acapara la riqueza potencial que estas tierras contienen, que también habría podido ser revelada y repartida entre un gran número de productores, de haber existido un proceso de reforma agraria y si a estos productores, se les hubiera brindado la posibilidad de desarrollar sus propios sistemas de producción. Es imprescindible hacer la distinción entre ambas cosas para poder discutir y elegir entre las distintas opciones políticas y económicas.

- >> el primero trata de la apropiación privada de recursos que hasta entonces eran comunes, sobre los que, de manera colectiva, unos grupos ejercían un derecho de uso o de gestión, o más raramente, de tierras que no eran objeto de ninguna apropiación ni reivindicación. Esta apropiación privada puede ser protagonizada por actores nacionales, extranjeros o internacionales, a través de una compra o de un arrendamiento de tierras (concesiones, contratos enfitéuticos, etc.);
- >> el segundo implica la compra o el arrendamiento de grandes superficies de tierras que están ya bajo un régimen de propiedad privada, individual o colectiva de la tierra.

Conviene distinguir apropiación privada y concentración de tierras, pudiendo a veces ambos fenómenos coexistir, pero no necesariamente.

### ● **Primera situación: privatización de los recursos “comunes”**

La venta o cesión mediante un contrato enfitéutico a inversionistas nacionales o extranjeros se opera, la mayoría de las veces, en tierras sometidas a un régimen que, para simplificar, calificaremos como “consuetudinario”. Éste es el caso, especialmente, en el África Subsahariana. Así pues, no se encuentran vacías y libres de población, aunque a menudo su densidad de población suele ser baja. Han sido habitadas y explotadas desde hace generaciones, pero sus habitantes no disponen de documentos reconocidos formalmente que certifiquen sus derechos. Pueden, desde ese momento, ser considerados como ocupantes “ilegales”. Aunque sus derechos de uso pueden ser, en ciertos casos, reconocidos, disponen de pocas garantías y dependen de la buena voluntad de las autoridades.

La mayoría de las veces, el Estado puede en base a su legislación vigente, recuperar estas tierras, con o sin indemnización y entregarlas a los inversionistas. Efectivamente, con frecuencia, estas tierras suelen ser consideradas por los Estados como “nacionales”, habiendo sido transmitidas todas las prerrogativas del antiguo poder colonial a los nuevos Estados independientes en la fase de descolonización. La ausencia de escrituras o títulos de propiedad, que es la regla general, es interpretada como una presunción de pertenencia al Estado. En otros términos, las tierras sin escritura han sido consideradas “libres y sin dueño”, y los derechos de uso colectivo sobre las mismas no han sido reconocidos, siendo incorporadas al patrimonio privado del Estado, tanto durante el periodo colonial como después de las independencias. Así pues, la presunción de pertenencia al Estado ha creado tensiones entre la legalidad (el derecho escrito de los Estados, el derecho positivo) y la legitimidad de las prácticas, ya que evidentemente aquellas tierras no están vacías, ni libres de dueños y las riges un sistema de derechos tradicionales<sup>34</sup>.

Por otro lado, aún cuando no se aplique la presunción de pertenencia del Estado, existe en muchos países una posibilidad de expropiación legal, sea cual sea la naturaleza de los derechos adquiridos por sus ocupantes. Sin embargo, en caso de expropiación, la poca organización de los derechohabientes y a menudo la ausencia de un Estado de derecho, no les permite a aquéllos beneficiarse de un recurso jurídico y, menos aún, de una indemnización correspondiente al perjuicio sufrido.

---

34. Hoy en día, la presunción de pertenencia al Estado ya no constituye una regla en todos los países de África. Niger reconoció hace tiempo ya la validez de los derechos consuetudinarios. La reforma de la tenencia de tierras en Madagascar llevó a renunciar a este principio y emitir certificados de tenencia de tierras que reconocen los derechos adquiridos por los usuarios en el transcurso del tiempo. Esto no impidió que se intentara en varias ocasiones realizar acaparamientos masivos de tierras. Aún después de abandonada la presunción de pertenencia del Estado, las tensiones persisten. La construcción de un nuevo sistema de derechos, que incorporaría los derechos consuetudinarios a la vez que los transformaría, es un proceso contradictorio en el que intervienen grupos con intereses antagónicos y que requiere de tiempo.

En estas condiciones, la venta de tierras o su cesión en arrendamientos a largo plazo, constituye una violación de los derechos de los habitantes<sup>35</sup> y un cambio profundo en el “régimen de tenencia de tierras”<sup>36</sup>. El fenómeno equivale a una privatización de la tierra y de los recursos, sean cuales sean las modalidades de concesión y las formas de producción privilegiadas.

Estas situaciones autorizan intervenciones masivas y rápidas sobre extensiones muy grandes, pero presentan asimismo riesgos políticos y económicos para las empresas y para los gobiernos implicados. Pueden suscitar protestas importantes y violencia<sup>37</sup>.

### ● **Segunda situación: concentración de tierras ya reconocidas como “propiedad privada”**

Cuando ya existen derechos formalizados sobre la tierra, reconocidos tanto a escala local como por la legislación nacional, los derechohabientes de los mismos, pequeños o grandes propietarios, pueden aceptar cederlos voluntariamente o como resultado de presiones. Ésta es una situación que encontramos en muchos países de Latinoamérica. Los diferentes actores disponen de medios desiguales a la hora de intervenir en los mercados de las tierras y los derechohabientes no siempre pueden competir en igualdad de condiciones contra las grandes empresas nacionales y, con mayor razón, contra las empresas internacionales.

Ante la ausencia de mecanismos de control o de regulación de estas transferencias de derechos, pueden desarrollarse procesos acelerados de concentración de tierras, con la constitución de grandes latifundios o a través de arrendamientos de grandes superficies.<sup>38</sup>

Este segundo mecanismo es políticamente menos arriesgado, ya que los derechohabientes consienten en cederlas, al menos aparentemente. Sin embargo, es más lento a la hora de ponerlo en práctica, puede exigir que se establezcan procedimientos de expropiación y una decisión de justicia, si no se puede convencer a los recalcitrantes de vender por voluntad propia. Habrá entonces que indemnizarlos.

### ● **En ambos casos, un concepto inapropiado de la propiedad del suelo**

Más allá de las diferencias entre estas dos situaciones, existe un elemento común de explicación. En ambos casos, las apropiaciones se apoyan muy a menudo en un concepto erróneo de los derechos sobre la tierra, por ser unívoco, el del reconocimiento de un solo derechohabiente de una parcela, pudiendo “usar” y “abusar” de la tierra. En ambos casos, se trata de buscar la causa en las secuelas de los procesos históricos y, especialmente en los países del Sur, en las secuelas de los procesos coloniales<sup>39</sup>.

35. En la mayoría de las veces los derechos consuetudinarios no son reconocidos por los Estados. Por lo tanto, estos fenómenos son reconocidos como válidos por los Estados. Sin embargo, los derechos de las personas y de las comunidades, tal y como se afirman en los textos y tratados internacionales, son burlados. Éste constituye un punto esencial al que regresaremos más adelante.

36. Por régimen de tenencia de tierras se entiende la combinación de diferentes tipos de derechos sobre la tierra, que pertenecen a los derechohabientes individuales y/o colectivos que cohabitan en un territorio dado, y los sistemas de regulación vinculados a estos.

37. Ver el caso de Madagascar, con Corea y *Daewoo Logistics*.

38. Ver el caso de Argentina donde la concentración de tierras a gran escala empezó mucho antes de 2008.

39. A veces, la realidad es más compleja que lo que esta explicación general indica. Razones independientes a las

De hecho, numerosos “derechos de propiedad” son socialmente reconocidos a individuos y/o a comunidades a escala local en los territorios “comunes” o bajo regímenes consuetudinarios. Existen múltiples mecanismos de gobernanza, aunque estos no siempre sean justos ni muy eficaces dentro de una perspectiva del interés general. En estos territorios, el uso del suelo y de los recursos nunca es completamente colectivo, la tenencia de la tierra es gestionada de manera más o menos privada, pero siempre existen modalidades de gestión colectiva de los recursos a escala local que regulan por ejemplo las herencias y las transferencias hacia «personas extranjeras» a las comunidades<sup>40</sup>. El derecho “positivo” nacional sólo en muy raras ocasiones reconoce los derechos en su diversidad, así como los mecanismos de gobernanza. Esto resulta evidente cuando se sale de las relaciones sociales de proximidad. El derecho de los países implicados, excepto algunos países que rompieron con esta tradición, como Níger por ejemplo, de hecho sólo reconoce los derechos que han sido atribuidos “desde arriba”, es decir por el Estado<sup>41</sup>. En los países de África de habla francesa, la constitución de un registro de la tenencia de tierras es el mecanismo central. Cualquier tierra no registrada pertenece al Estado que heredó los derechos de la potencia colonial.

Esta concepción es totalmente distinta a la que prevalecía cuando se elaboraron los derechos sobre la tierra en los países desarrollados. En este último caso, no existían “tierras nacionales” ni “domaine de l’Etat” como se entiende en Latinoamérica o en África occidental, ni un registro constitutivo de derecho. Por el contrario, fueron el reconocimiento, la codificación y el perfeccionamiento de los derechos consuetudinarios y el control de las transacciones los que permitieron que poco a poco se garantizaran los derechos “desde abajo”<sup>42</sup>.

La segunda situación que acabamos de describir proviene también frecuentemente de una herencia colonial. La ausencia total de mecanismos de regulación de los mercados de tierras rurales es característica de Latinoamérica. En Europa un terrateniente no tiene todos los derechos sobre sus parcelas; debe responder a mecanismos de regulación y de limitación de su derecho de propiedad. En otros términos, siempre existe una superposición de derechos sobre un mismo espacio.

Estas dos características, el hecho de reconocer únicamente los derechos concedidos por los Estados y la ignorancia por los Estados de la existencia de derechos compartidos sobre el suelo<sup>43</sup>, permiten comprender la facilidad con la cual se desarrollan los fenómenos de apropiación y de concentración de las tierras a gran escala.

---

herencias coloniales, como la naturaleza de ciertos derechos consuetudinarios de la tierra, pueden dar pie a las apropiaciones de tierras a gran escala. Por otro lado, el hecho que las partes presentes no dispongan del mismo peso en la negociación o en los procesos de arbitraje (especialmente cuando se trata de derecho consuetudinario), Estado contra individuo, poderosos contra pobres, etc., tiene una fuerte incidencia en las negociaciones alrededor del reparto y las adquisiciones de tierras, pudiéndose manifestar a través de coacciones, sobornos, expulsiones.

40. Es el caso del uso de las tierras de pastoreo por las poblaciones nómadas o seminómadas, especialmente en la zona de Sáhel, con territorios vinculados y derechos prioritarios pero no-exclusivos sobre los recursos en agua. Ver los trabajos de Le Roy E., especialmente: Le Roy Etienne, “L’apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale”, *Bulletin de liaison du LAJP*, nº 23, Paris, 1998. Le Roy Etienne, “Actualité des droits dits coutumiers dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l’océan Indien”, in *Cahiers d’Anthropologie du Droit, Retour au foncier*, LAJP, Karthala, 2003.

41. Aunque varios países reconozcan la existencia de derechos consuetudinarios, especialmente en el entorno rural, se deja un margen de interpretación importante en manos del Estado.

42. Ver Comby J., “Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne”, in *Etudes foncières*, nº 128, 2007.

43. Aquí también, la realidad puede ser más compleja. Se conocen casos de Estados cuya legislación ofrece la posibilidad de derechos múltiples que se superponen en un mismo espacio pero, en la práctica, estos derechos no son verdaderamente reconocidos y no son imponibles a terceros. En ciertos casos, los derechos son ignorados por los gobiernos por razones políticas y económicas.

## ¿Cuál es la novedad del fenómeno?

La tendencia hacia la apropiación de tierras y de riquezas a gran escala no es un fenómeno nuevo. El motor de las guerras de conquistas o de los procesos de dominación colonial ha sido desde hace siglos la apropiación de las riquezas mineras, de los suelos, de ciertas plantas y recursos marinos y a veces hasta de la mano de obra. Estos procesos se basaban en el uso de la fuerza, si bien alianzas entre conquistadores y algunos grupos dominantes podían facilitar la toma de control de los territorios. El pillaje de los recursos y/o la puesta en valor de las tierras exigían de poder disponer de importantes cantidades de mano de obra, de poder contar con una población importante. Lo anterior pasaba por el sometimiento de las poblaciones, o por la trata de esclavos, o bien por la promoción de movimientos migratorios importantes procedentes de otros continentes. Los asentamientos humanos y las migraciones europeas de América del Norte y de América del Sur atestiguan el fenómeno. Todos estos procesos implicaron fenómenos de apropiación masiva de las riquezas, pero sólo fueron posibles a través de movimientos considerables de poblaciones.

Tras la descolonización, reciente en la escala histórica en muchas regiones del mundo, los nuevos Estados independientes reivindicaron una total soberanía sobre sus recursos naturales y sus territorios.

El *Sistema de las Naciones Unidas* se construyó en aquella época sobre el principio del respeto a las voluntades nacionales soberanas, que sólo le tuvieron que conceder, parcialmente, una de las funciones de regalía: el derecho de recurrir a la fuerza fuera de las fronteras (principio de seguridad colectiva). Más adelante, las organizaciones internacionales fomentaron durante décadas la implantación de un sistema cada vez más liberal, desprendiendo progresivamente la esfera de los intercambios comerciales del control de los Estados<sup>44</sup>. No constituye el tema de reflexión de este grupo de trabajo, sin embargo, ahí está la novedad de los fenómenos actuales de apropiación de las tierras.

Hoy, estas apropiaciones de tierra a gran escala ya no pasan por el recurso directo a la fuerza. Usan medios políticos y económicos, en lugares donde los derechos de los habitantes sobre los recursos han sido debilitados. Los espacios implicados cubren superficies considerables del planeta. Es el caso principalmente de los territorios que han conocido la colonización, bajo sus diferentes formas y en diferentes épocas, o la colectivización forzada, como los países de Europa del Este cuyas poblaciones campesinas perdieron sus derechos sobre la tierra y que instauraron grandes unidades de producción socialistas con asalariados o casi-asalariados, como fue el caso de los koljoses.

Los Estados nacidos de la descolonización, legitimados por las luchas de liberación, juegan hoy un papel importante en estos procesos. Las apropiaciones de tierras a gran escala se hacen con contratos, supuestamente aceptados por las partes firmantes. Dado que son fundamentadas en relaciones contractuales (a menudo comerciales), parecen inatacables y alineadas con un desarrollo que pasa por la liberalización creciente de los intercambios. Por otro lado, ya no es necesario importar mano de obra masiva para aprovechar las grandes superficies de tierras de las que se toma el control, pudiendo recurrir a la maquinaria pesada, a los productos químicos y a las biotecnologías. Éstas son las novedades estructurales fundamentales.

44. Chemiller-Gendreau Monique, *Le droit international peut-il contribuer à une société mondiale plus équitable?*, Conférence-débats, Reunión temática de AGTER, 13 de octubre de 2009 ([http://www.agter.asso.fr/article292\\_fr.html](http://www.agter.asso.fr/article292_fr.html)). Chemillier-Gendreau M., *Humanité et Souverainetés, Essai sur la fonction du droit international*, La Découverte, 1994.

En el periodo histórico actual, intervienen una serie de factores nuevos: el crecimiento demográfico y la mejora de la alimentación en varios grandes países emergentes, la caída del bloque soviético, el desarrollo importante de la esfera financiera en el contexto de la mundialización, la movilidad de los capitales con dimensiones especulativas cada vez más pronunciadas, la aparición de países emergentes cuyo poder económico cambia las reglas del juego respecto a la producción de mercancías y de demanda en materias primas, la crisis energética y alimentaria de 2007-2008, la crisis financiera que se inició en el 2008, están también en la base de una parte de las nuevas características del fenómeno de apropiación masiva de las tierras.

Los fenómenos actuales todavía no han sido definidos de manera precisa para poder conocer el peso relativo de cada uno de estas determinantes. Así, pues, conviene ser prudente. Los escasos estudios ya realizados, especialmente los del IIED, la FAO y la FIDA "*Land Grab or Opportunity?*", que por cierto sólo se refieren a unos pocos países, así como los muy numerosos proyectos o contratos firmados de los que se hace eco la prensa, sugieren que el interés de los inversionistas en las tierras agrícolas creció considerablemente a lo largo de estos últimos años. Pero todavía no se puede afirmar categóricamente que las inversiones agrícolas que implican adquisiciones a gran escala de derechos sobre las tierras, hayan aumentado de manera tan significativa como lo dejan entender los medios de comunicación. El estudio de la CNUCED sobre la inversión en el mundo y las inversiones agrícolas en particular, señala un aumento de las inversiones extranjeras directas en la agricultura, la silvicultura y la pesca en 2005-2007 comparado con el periodo de 1989-1991, pero no ofrece ninguna aclaración nueva ni facilita dato alguno sobre los mecanismos de compras o arrendamientos de tierras<sup>45</sup>. El estudio llevado a cabo por el *Banco Mundial* sobre las adquisiciones de derechos de tierras a gran escala en una veintena de países, debería aportar precisiones a mediados de 2010 a más tardar.

Se conoce mal la situación de las poblaciones potencialmente afectadas o beneficiadas. Sólo en muy raras ocasiones se conoce el detalle de los contratos que se hicieron realmente. Ahora bien, su contenido, así como el tipo de instancias de resolución de conflictos contempladas, son esenciales para poder apreciar su verdadera naturaleza<sup>46</sup>.

Por otro lado, sería necesario profundizar el análisis de las diversas modalidades de agricultura contractual para poder evaluar los méritos y los posibles riesgos. El término "agricultura contractual" (*contract farming*) está de moda, pero detrás, las realidades son diferentes<sup>47</sup>. En su informe de 2009 sobre las inversiones en el mundo, la CNUCED presenta el *contract farming* como una alternativa a las *Inversiones Directas Extranjeras (FDI)*. Las cifras que facilita muestran la importancia que está empezando a adquirir esta forma de articulación de las compañías transnacionales con los pequeños y medianos productores. Éste no es el objeto directo de nuestra reflexión, pero en determinados casos, las inversiones en tierras van asociadas a la voluntad de elaborar esquemas de agricultura contractual. Algunos ejemplos de los que tenemos constancia nos llevan a mostrarnos muy cautelosos<sup>48</sup>. La considerable

---

45. CNUCED, World Investment Development Report 2009: *Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, UNCTAD, United Nations, Sept. 2009 (p. 112).

46. Sobre este tema, ver también los trabajos del IIED, *Strengthening Citizen's Oversight of Foreign Investment: Investment Law and Sustainable Development*, 5 Briefings, 2007.

47. La tipología recogida por el *World Investment Report 2009* de la CNUCED en el Box III-7, y por la UNCTAD, es netamente formal y no aporta elementos de análisis pertinentes sobre los asuntos que planteamos aquí.

48. André Teyssier presentó en su seminario de septiembre de 2009 del CIRAD en Montpellier, el caso de la empresa VARUN en Madagascar. Es evidente que en ese caso, las propuestas contractuales eran muy desfavorables para los productores. Ver su intervención en la Web del CIRAD (<http://www.cirad.fr/media/videos/journee-foncier>).

desigualdad de poder de negociación entre la empresa y los productores, al menos al principio, difícilmente podrá desembocar en condiciones favorables para estos últimos. Se planteará, entonces, la cuestión del margen de maniobra del que dispone un productor integrado a la hora de elegir sus producciones y sus recorridos técnicos. Tal y como se da el caso en la producción integrada en Francia, la evolución hacia una casi-proletarización del productor es real. Los riesgos recaen sobre éste y dejan de ser asumidos por la empresa.

Evidentemente, para ir más lejos, necesitamos informaciones validadas; no obstante, es posible desde ya aclarar las grandes tendencias. Es urgente encontrar respuestas a evoluciones que tienen consecuencias irreversibles y que podrían acarrear conflictos importantes<sup>49</sup>.

Los pocos casos hoy correctamente documentados, la manera en que los inversionistas mismos explican sus motivaciones y sus modos de operar, y el análisis de los mecanismos en juego, proporcionan suficientes elementos para consolidar el análisis del grupo de trabajo.

Tras haber determinado la naturaleza de los fenómenos, constatado lo que los provoca y analizado sus novedades, podemos subrayar varios puntos que deben de llamar nuestra atención.

- >> Conviene interrogarse sobre la naturaleza de los derechos de propiedad efectivamente reconocidos y sobre la legitimidad de sus poseedores.
- >> Siempre existe un riesgo de desequilibrio en las relaciones contractuales entre partes que disponen de poderes muy desiguales.
- >> La transformación en mercancías de bienes comunes –de “bienes públicos mundiales”– puede provocar su destrucción con efectos negativos para todos.
- >> La cuestión de las formas, de los modelos de agricultura está en el centro de los debates suscitados por los fenómenos de apropiación y de concentración de tierras a gran escala.

La agricultura que se está implantando en este contexto, es una agricultura capitalista de asalariados, denominada “moderna”, “intensiva”, “comercial” utilizando de manera intensa y muy a menudo, la mecanización y los productos químicos, hasta plantas genéticamente modificadas. Ésta es la única capaz de apropiarse rápidamente las riquezas naturales en amplios territorios sin tener que recurrir a la guerra y sin tener que organizar importantes migraciones de población. Compite con formas de agricultura familiares (campesinas) que siguen dando de comer en la actualidad a la mayor parte de la población activa rural de los países en vía de desarrollo.

Las modalidades de articulación entre estas formas de producción pueden ser muy distintas, pudiendo ser desde complementarias hasta antagónicas, respecto a sus dinámicas respectivas.

49. Alden Willy Liz, *Whose Land Is It? Commons and Conflict States. Why the Ownership of the Commons Matters in Making and Keeping Peace*, Rights and Resources Initiative, Washington D.C., EUA, 2008. Y del mismo autor: *Fodder for War: Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis*, Rights and Resources Initiative, Washington D.C., EUA, 2010.

## Los retos

**C**on el cambio climático, la humanidad está tomando conciencia que la suerte de cada uno está vinculada con la manera de gestionar los recursos comunes. La problemática de la apropiación y de la concentración de tierras a gran escala forma parte de los retos globales del principio del siglo XXI y afecta a todos los sectores de la sociedad, ricos y pobres, empresas individuales y grandes grupos económicos.

El objeto de esta segunda parte es mostrar porqué y cómo, orientando al debate hacia una perspectiva más amplia.

---

### **Retos mayores, locales y globales**

#### ● **Pobreza y seguridad alimentaria**

Las inversiones en el sector agrícola pueden mejorar la seguridad alimentaria de los países donde son realizadas mientras no se traduzcan en una disminución significativa de la producción alimentaria nacional, mientras los ingresos generados sean compartidos con la población local y sean suficientes para brindarle un mejor acceso a la alimentación. El hecho de que estas inversiones contribuyan a mejorar la seguridad alimentaria de los países hacia los cuales estos productos serán exportados no puede ser el único factor a tomar en cuenta.

Un billón de personas padece hambre. Esta cifra en aumento, está vinculada directamente con la evolución de la pobreza en el mundo: los “motines del hambre” han sido los motines de la pobreza. El fenómeno del alza de los precios de las materias primas agrícolas en 2007 y 2008 que los provocó, ha de volver a ubicarse en el contexto de la fuerte baja tendencial de los precios mundiales de los productos agrícolas en moneda constante que tuvo lugar a lo largo de estas últimas décadas. Condujo a un déficit de la oferta que estaba directamente vinculado a la evolución de las estructuras de producción y que empeoró por causas coyunturales climáticas.<sup>50</sup>

Los tipos de agriculturas del mundo entero son muy diferentes y contrastados. ¿Qué tienen en común un productor de arroz chino que dispone de media hectárea de tierras agrícolas por familia, un ganadero nómada saheliano que recorre cientos de kilómetros, una explotación familiar europea y una gran empresa que produce soja transgénico en decenas de miles de hectáreas en el Matto Grosso brasileño? La productividad neta del trabajo agrícola (ya deducidos los costos de los insumos y la amortización del capital) varía de uno a quinientos según los sistemas de producción. Las diferencias aumentan aún más con las subvenciones

---

50. Mazoyer M., 2005, “Desarrollo desigual y subalimentación campesina”, en Mazoyer M. y Roudart L., *La fractura agrícola & alimentaria mundial. Alimentar la humanidad hoy y mañana*, Encyclopædia Universalis.

que reciben solamente ciertos productores y a las cuales no tiene acceso la mayoría de los agricultores y criadores del planeta. Estas diferencias de productividad provienen principalmente de la gran desigualdad entre los niveles de equipamiento y las superficies agrícolas disponibles por trabajador. Son el fruto de una inversión insuficiente en la agricultura pero, sobretodo, de una inversión desigual que dejó de lado a la mayoría de las poblaciones rurales.<sup>51</sup>

Con la mundialización de los intercambios, los precios de los productos agrícolas y alimentarios básicos tienden a uniformizarse. Se convierten en los mismos para todos y dependen de los excedentes exportables. Dos sacos de arroz vendidos al mismo precio en un mercado pueden significar el intercambio del producto de un solo día de trabajo contra el equivalente de más de un año de trabajo. Estos mecanismos afectan también a las agriculturas poco integradas al mercado a través de los precios relativos. Estos intercambios tan desiguales hacen que muchos pequeños productores (de hecho, la inmensa mayoría de los campesinos del mundo) que disponen de pocas herramientas y de poca tierra sean rápidamente arruinados y obligados a migrar hacia las ciudades o hacia los países más desarrollados en busca de empleo.

De ahí la paradoja: las tres cuartas partes de la humanidad subalimentada son poblaciones rurales, productores de alimentos.

Esta realidad molesta. Cuestiona el axioma que pretende que el aumento de los intercambios sea la solución a los problemas del desarrollo y de la pobreza.

Estas razones no bastan para explicar todas las situaciones de inseguridad alimentaria y de pobreza; también se deben de tomar en cuenta muchas otras causas. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta este mecanismo de intercambio desigual que se inscribe en las causas de fondo de la producción continua de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en el mundo. Es un elemento central de los retos que se articulan en torno a la problemática de las apropiaciones de tierras a gran escala, como lo veremos más adelante.

## ● **Los retos medioambientales**

Las emisiones de gases de efecto de invernadero, el empobrecimiento de la biodiversidad, la disminución de la fertilidad de ciertos tipos de suelos, la reducción de los recursos en agua se encuentran entre las preocupaciones medioambientales directamente vinculadas a los modos de explotación de los suelos. La lucha contra estos fenómenos está por convertirse en una prioridad de los gobiernos en el mundo entero<sup>52</sup>.

Llegar a una conclusión respecto a los impactos medioambientales propios de los sistemas de producción a gran escala, comparados con los sistemas de pequeña dimensión, no siempre es fácil, debido a la gran diversidad de condiciones de implantación y modalidades de funcionamiento en cada una de estas categorías. Nada obliga definitivamente a las explotaciones de tamaño industrial a no integrar consideraciones de este orden y a no lograr minimizar sus impactos negativos. Del mismo modo, la deforestación vinculada a la extensión de superficies cultivadas no sólo implica a las grandes empresas agrícolas y la ganadería extensiva. Los productores familiares, expulsados de las zonas más favorables, sin medios financieros, también desempeñan un papel en el avance de los frentes pioneros. Hay que añadir que tampoco los productores familiares modernos de Francia dan el ejemplo: se encuentran entre los que

---

51. Mazoyer M., Roudart L., 1998, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Le Seuil, Paris.

52. Aunque los resultados de la Cumbre de Copenhague muestran que se tiene menos prisa en ponerse de acuerdo sobre la regulación climática que sobre el rescate del sistema financiero globalizado.

más pesticidas usan, con consecuencias trágicas para el medio ambiente (contaminación de los mantos de agua subterránea, erosión de la fertilidad de los suelos, etc.).

Sin embargo, la búsqueda de ganancias a corto plazo y el hecho de no tener que pagar por las externalidades negativas de las prácticas agrícolas pueden incitar a las grandes empresas a tener comportamientos contrarios al interés general de las generaciones futuras. Los responsables son los mecanismos mismos de arbitraje económico. Es difícil tomar en consideración el mantenimiento y la mejora de la fertilidad de los suelos o la conservación de la diversidad de los ecosistemas cultivados, cuando se tiene la posibilidad de aumentar las ganancias con una producción que utiliza masivamente insumos no renovables y biotecnologías que fragilizan el entorno, cuando se sabe que aún agotados los recursos, seguirá siendo posible durante un tiempo al menos buscar en otros lugares otras tierras, otros recursos, otras inversiones financieras que podrán dar beneficios elevados<sup>53</sup>. En estas condiciones, el cálculo financiero no permite tomar en cuenta las preocupaciones a largo plazo.

Aunque las pequeñas explotaciones familiares no estén exentas de defectos, sus medios financieros limitados y sus lógicas de funcionamiento hacen que no se comporten de la misma manera. Si disponen de recursos suficientes para garantizar su reproducción<sup>54</sup>, administran sus recursos naturales como un patrimonio que transmiten a sus hijos. Al hacer esto, su comportamiento económico ha tomado en cuenta el largo plazo, mucho antes de que se implantara el concepto de "desarrollo sostenible".

Las empresas de todos los tamaños podrían desempeñar un papel decisivo en la implantación de tecnologías innovadoras que serán indispensables para toda la humanidad. Conviene establecer las condiciones necesarias para esta evolución.

## ● La necesaria valorización óptima de los recursos naturales

Según los estudios de la FAO y del IIASA<sup>55</sup>, la mitad de las tierras potencialmente cultivables están sub-utilizadas. Se encuentran tanto en los países del Norte como en los países del Sur. Sin embargo en África, Sudamérica y en los antiguos países del bloque soviético, las condiciones se prestan a las apropiaciones a gran escala.

En general, estas tierras no están desocupadas pero sus productores no disponen ni de los medios necesarios para valorizarlas, ni de las herramientas jurídicas, ni de la fuerza necesaria para ejercer sobre ellas un control y conservarlas. Es por ello que son el blanco de los inversionistas.

Se plantea entonces una cuestión ante la sociedad. ¿Cuales modelos de producción permitirían una mejor valorización de la tierra, generando más riqueza por unidad de superficie?

El uso de estas tierras potencialmente cultivables no siempre carece de riesgos para el medioambiente o la sociedad, ya sea porque están cubiertas de bosques cuyo desbroce provocaría emisiones de CO<sub>2</sub> y una pérdida irreversible de la biodiversidad, o porque están habitadas y su puesta en cultivo o la intensificación de su uso implicaría cambios sociales mayores.

53. Ver los datos de las disponibilidades de tierra a escala planetaria en el párrafo siguiente.

54. En el caso contrario, las explotaciones familiares dan prioridad a la supervivencia en el día a día. La avanzada para alimentarse conduce, a largo plazo, a la destrucción de los recursos, suelos, bosques... sobretodo si no tienen acceso a las innovaciones técnicas y a la formación.

55. Fischer G., Van Velthuisen H. et al., *Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21<sup>st</sup> century*, FAO, IIASA, 2002.

Las dotaciones de tierras agrícolas de buena calidad por habitante varían considerablemente de un país a otro. ¿Por lo tanto tendríamos que promover importantes migraciones de poblaciones, continuando con los procesos del pasado, para colonizar las zonas poco explotadas? Lo anterior plantea, por supuesto, problemas políticos considerables.

Existen problemas similares con el reparto muy desigual de los recursos energéticos y mineros en el mundo y las rentas que acarrearán, en particular las rentas petroleras, tienen responsabilidad en los fenómenos actuales de inversiones agrícolas *off-shore*.

La necesidad de optimizar el uso de los recursos naturales no se limita a los territorios poco valorizados. El problema también se plantea con los territorios hoy utilizados de manera aparentemente satisfactoria. ¿Es coherente defender modelos que destruyen selvas amazónicas para producir soja que, al fin y al cabo, después de haber recorrido miles de kilómetros, sirve para alimentar vacas y cerdos en establecimientos industriales que contaminan los mantos de agua subterráneos en Europa? El encadenamiento de decisiones racionales a nivel de cada uno de los actores de una red no produce necesariamente un sistema económico globalmente racional, con sentido y coherencia.

## ● La cuestión de los derechos humanos

Las apropiaciones masivas de derechos sobre la tierra violan frecuentemente los derechos fundamentales del hombre, en primer lugar, el derecho de acceso a los recursos existentes (derecho de acceso al agua, al pasto y al cultivo de tierras). El acceso a la tierra ha sido mencionado como la base de la producción de alimentos, pero la tierra también suele tener una dimensión cultural, social y estatutaria fundamental en las sociedades afectadas por estos fenómenos. La relación con la tierra es indisoluble de las relaciones entre los hombres.

La mercantilización de la tierra no sólo tiene repercusiones económicas. Las repercusiones indirectas en los derechos humanos pueden ser muy importantes<sup>56</sup>. La apropiación masiva de tierras puede ser la fuente de desplazamientos de poblaciones (problemática del no-respeto de los derechos y libertades fundamentales de los desplazados internos y de los refugiados extranjeros), acentuando la precariedad de estas poblaciones específicas por las migraciones económicas forzadas hacia las ciudades (con un cambio de modo de vida y la creación de nuevos vínculos para su supervivencia económica y social). También puede originar una precarización más aguda de las poblaciones más vulnerables, particularmente de las mujeres y los niños, que a su vez pueden convertirse en el blanco de "comercios" ilícitos.

El impacto desestructurador de tales evoluciones en las sociedades puede ser considerable, sobretodo cuando se producen a un ritmo acelerado. Es toda la organización social y familiar la que es conmocionada, con una serie de consecuencias en términos de situación de derecho y de hecho para estas poblaciones, que pueden convertirse en dramáticas y que no serán compensadas por los programas sociales que podrían planificar las empresas.

---

56. Ver particularmente: De Schutter Olivier, *Las adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. Adición al Informe del Relator especial sobre el derecho a la alimentación*, Consejo de derechos humanos, decimotercera sesión, 28 de diciembre de 2009. Y también: 3D Trade, Human Rights, Equitable Economy, *The global land grab: a human rights approach*, 2009. Comité de derechos económicos, sociales y culturales, sesión 42, *Examen de los informes presentados por los Estados partes conforme a los artículos 16 y 17 del pacto*, Observaciones finales del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Camboya (E/C.12/KHM/CO/1) 12 de junio de 2009.

## El reto de la elección de modelos agrícolas

Las cuestiones del empleo y de las migraciones están directamente vinculadas con el tema que estamos tratando aquí. Si las desigualdades de ingresos entre las regiones del mundo se mantienen o aumentan, las presiones migratorias seguirán creciendo. Una liberalización total de los intercambios de mano de obra, una movilidad sin trabas de las poblaciones, que sería la consecuencia lógica de la liberalización de los intercambios de mercancías y de la mercantilización de la tierra, podrían sin duda equilibrar las ecuaciones económicas. ¡Pero a qué precio!

Los expertos del *Banco Mundial* que trabajan en el tema agrario han subrayado justamente que los retos esenciales de las problemáticas de la apropiación a gran escala de los derechos sobre las tierras están en la elección de las formas de producción que conviene privilegiar<sup>57</sup>. Una expansión de la producción agrícola a gran escala como resultado del acceso casi gratuito a la tierra, de la ausencia de impuestos sobre las tierras y de la posibilidad de beneficiarse de una mano de obra muy barata, presentaría un riesgo mayor para las explotaciones agrícolas campesinas y sería negativa para la sociedad en su conjunto. Sacar provecho de esta situación apropiándose las riquezas, generaría cada vez más pobreza y tendría consecuencias dramáticas a medio plazo<sup>58</sup>.

La creación de empleos es un reto especialmente importante en el contexto de los países en desarrollo cuya población es en su mayoría rural. Es el caso de África Subsahariana donde entre el 70 y el 80% de la población activa obtiene sus recursos en especie y sus ingresos económicos del trabajo de la tierra y de la cría de animales. El aumento de la demanda global que tiene como contraparte una real capacidad de compra y la evolución de los fenómenos migratorios dependen de ello. ¿Es capaz la agricultura de empresa con asalariados y a gran escala, de proporcionar empleo en zonas rurales a la misma escala que la agricultura familiar? ¿De lo contrario, qué será de las poblaciones hoy empleadas en la agricultura familiar? ¿Dónde podremos encontrar las condiciones de industrialización que permitieron que Europa pudiera enfrentarse al éxodo rural desde el siglo XVIII hasta el siglo XX<sup>59</sup>?

Para evitar el desarrollo de la inestabilidad y de la inseguridad que sería la consecuencia de un éxodo rural de gran envergadura a escala mundial, parece lógico mantener las agriculturas familiares y crear las condiciones que permitan modernizarlas con una transición demográfica progresiva hacia empleos que no sean agrícolas.

Las condiciones de trabajo en las explotaciones implantadas en el marco de inversiones por apropiaciones y concentraciones de derechos sobre la tierra a gran escala, son otro elemento a tomar en cuenta a la hora de apreciar las oportunidades que ofrecen. Sin embargo, sólo se trata de un efecto secundario que viene sumándose a la pregunta fundamental: ¿Qué tipos de producción pueden hoy maximizar el empleo por hectárea?

Una vez más, las realidades locales son varias.

>> En Argentina, miles de familias de pequeños y medianos productores son desplazadas y sustituidas por *pooles de siembra* gigantes instrumentados por fondos de inversión que arriendan o compran la tierra a productores arruinados y que las explotan a través

57. Deininger y Songwe, 2009. Nota ARD.

58. Merlet M., *Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde. Des réponses globales sont nécessaires*, enero-febrero de 2010, Revista "Etudes Foncières" n° 143, París.

59. Migración hacia las ciudades, pero también hacia tierras lejanas: una parte de los migrantes migraron a las Américas.

de empresas de servicios para sacarles la máxima rentabilidad en un ciclo agrícola; este desplazamiento se traduce en una desertificación de las zonas rurales y una mayor migración hacia los barrios pobres de las grandes ciudades donde no existen empleos para recibir a estos nuevos pobres.

- >> En Rusia o en Ucrania, el daño es histórico, con la colectivización de la agricultura. Ya no existe hoy una agricultura campesina viable independiente que pudiera ser expropiada y destruida. ¿Será que los procesos de arrendamiento o de compra de cientos de miles de hectáreas por empresas de capital extranjero, que al aportar el capital se apropian a la vez de las rentas, van a congelar por largo tiempo o incluso empeorar la situación de los obreros agrícolas y de sus pequeños huertos y micro crías de animales, herencia de la época soviética, que siguen siendo la base de gran parte del abastecimiento alimentario de la población?
- >> ¿Cuál será el impacto sobre las agriculturas campesinas de las grandes empresas que se están instalando en Etiopía, Zambia, el Congo y Mali?

Si se confirmara el desarrollo masivo en el mundo de estructuras de producción a gran escala que utilizan unos pocos asalariados por hectárea, éste no tendría tanto efecto en el propósito de alimentar a la humanidad, sino que provocaría la caída de los precios de las materias primas agrícolas. Esta caída tendría como consecuencia la destrucción de las explotaciones campesinas que tienen menos tierras y menos medios de producción en el mundo entero, pero también de las que sobreviven en los países desarrollados gracias a las ayudas públicas, cada vez más difíciles de mantener frente a la ofensiva de la *Organización Mundial del Comercio* y los países del grupo de CAIRNS, los países que encarnan el *agribusiness*.

El tratamiento de las migraciones pasa por curar las causas antes que los síntomas. Las tres cuartas partes de las personas subalimentadas viven en los territorios rurales y sus condiciones de vida dependen directamente de los precios y de los medios de los que disponen para aprovechar de manera sostenible los recursos de la tierra. Para influir de manera más directa en la seguridad alimentaria a escala mundial, debería en primer lugar enfocarse en mejorar las capacidades de producción de los sistemas ya implantados. Varios estudios de la *FAO*, del *IAASTD*, así como las perspectivas de *Agrimonde* (*INRA*, *CIRAD*) han demostrado que la cobertura de las futuras necesidades alimentarias de 9 billones de individuos para el 2050 es compatible con las capacidades de la agricultura familiar.

Por otro lado, la seguridad alimentaria también es fruto de la adecuación de los productos alimentarios a los hábitos de consumo propios de cada cultura, en parte vinculados a las especies y variedades que ofrecen los ecosistemas locales. La agricultura familiar está mejor preparada que los sistemas de producción estandarizada a gran escala para satisfacer esta necesidad de diversidad. Es capaz de valorizar territorios que la agricultura a gran escala no sabría explotar, como por ejemplo territorios de montaña. Ahora bien, el incremento de la demanda de alimentos no se podrá cubrir dejando al abandono los territorios relativamente difíciles de explotar. Hará falta cultivar cada vez más tierras sin afectar de manera irreversible los equilibrios ecológicos. Las técnicas de las agriculturas centenarias o milenarias serán insustituibles, no por apego al pasado sino porque el aumento de la productividad y la modernización de la producción agrícola en contextos históricos y medioambientales muy diversificados son particularmente complejos.

Los servicios ambientales que genera la agricultura familiar de pequeña y mediana escala son significativos y, según numerosos análisis, son superiores en general a los que pueden ofre-

cer las grandes explotaciones<sup>60</sup>. Esto está relacionado con su gran potencial de intensificación<sup>61</sup> de la producción en condiciones duraderas, agro-ecológicas. Las grandes estructuras tienden a uniformizar y artificializar el espacio con una lógica de economías de escala, con el fin de optimizar el rendimiento de los equipos agrícolas y de las variedades estándares seleccionadas. Eliminan entonces los elementos no cultivados del paisaje y las variedades potencialmente productivas que no entran en los procesos de producción simplificada. Recurren masivamente al monocultivo (lo que implica cada vez más una sola variedad genéticamente modificada), los abonos, los pesticidas de síntesis, la energía fósil. Aunque a veces se puedan observar evoluciones positivas, su impacto en los ecosistemas, el empobrecimiento considerable en diversidad ecológica que implican, provocan efectos en cascada. Los desequilibrios ecológicos conducen a la desaparición de numerosas especies auxiliares responsables de la renovación de la fertilidad, o del control de ciertas plagas.

Al revés, la escala de producción de la agricultura familiar, la que por definición puede ser gestionada por una familia, facilita la valorización del potencial agro-ecológico. Permite implantar sistemas de producción más complejos y más diversificados que constituyen el soporte de servicios ambientales fundamentales, siempre y cuando se reúnan otras condiciones (acceso a la tierra, acceso al crédito, reducción de la incertidumbre acerca de los precios, refuerzo de las capacidades técnicas de los productores, etc.).

## **Hacia elecciones pragmáticas de la sociedad**

A la luz de las observaciones anteriores es evidente que la problemática de las apropiaciones masivas de tierras y de recursos no es ni coyuntural ni pasajera. Al contrario, es emblemática de elecciones decisivas en los campos económico y social.

Estas elecciones no deben depender únicamente de intereses privados por muy poderosos que sean, ni ser el resultado de ideologías que ignoran las apuestas a largo plazo. Nuestras sociedades tienen que encontrar soluciones que ataquen las causas de las disfuncionalidades y no conformarse con curar sus efectos.

La preferencia por la que optó Francia para orientar la inversión hacia las explotaciones familiares y no hacia estructuras transnacionales que controlan los derechos sobre la tierra y las producciones en extensos territorios es una postura pragmática. Se fundamenta en la experiencia histórica de su propio desarrollo que le llevó a constatar su eficacia.

Las inversiones en el sector agrícola pueden constituir oportunidades que hay que aprovechar, siempre y cuando no signifiquen prohibir a los agricultores familiares el acceso a la tierra, sino proporcionarles las condiciones para una mayor productividad, en una dinámica de producción sostenible.

60. Sobre estos servicios y su potencial de intensificación agro-ecológico, ver en particular los trabajos 1/ del International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD: *Global Assessment & Five Sub-global Assessments*, FAO, GEF, PNUD, PNUE, UNESCO, World Bank y WTO, 2007; 2/ de la FAO (especialmente el de Miguel Altieri y del grupo informal "agricultura de conservación" constituido por varios departamentos de la organización), el taller sobre agricultura ecológica organizado en 2007 por la FAO (que concluyó en la capacidad de esta forma de producción para cubrir las necesidades alimentarias de la población mundial y determinó las condiciones necesarias para ello), y 3/ de Michel Griffon: *Alimentar el planeta, por una revolución doblemente verde*, 2006, París, Ed. Odile Jacob (en francés).

61. En el sentido de intensificación del trabajo, es decir de creación de más valor añadido por hectárea, ya deducidos los costos de insumos y la amortización de las máquinas.

Sin oponer *a priori* las diferentes formas de producción, conviene interrogarse caso por caso, sobre las mejores trayectorias de evolución para llegar a situaciones en las que todos salgan ganando. Hay que privilegiar una visión a largo plazo, la capacidad de resistencia de los sistemas ante los riesgos y las crisis, y evitar las destrucciones irreversibles de biodiversidad, de conocimientos, de riquezas culturales. Existen varios escenarios y habrá que contemplarlos todas, articulando probablemente de diferentes maneras las formas de producción a gran escala o de las potentes corporaciones a escala mundial con las explotaciones campesinas y las empresas artesanales de transformación que trabajan a escala humana. Así pues, nada de talla única, sino propuestas “a la medida”, en función de la historia, las experiencias adquiridas, los riesgos y las oportunidades.

Finalmente, se trata de prevenir la aparición de conflictos mayores y las consecuencias imprevisibles de la desesperanza generada por el agravamiento insoportable de las desigualdades en el mundo.

El desarrollo de la agricultura en este principio de siglo XXI, ya no es únicamente un reto sectorial. Hay que pensarlo a la vez, de manera local y global para poder gestionar sus interfaces con los demás sectores implicados en los recursos explotados por el sector agrícola, el agua, el carbono, la biodiversidad, el trabajo. El empleo, la creación de valor agregado y su distribución, la producción de bienes alimentarios y de servicios ambientales son del interés general, y su regulación no puede depender sólo del juego de los mercados y de las estrategias de las multinacionales.

# Propuestas de posicionamiento

---

## Los fundamentos de un posicionamiento original

---

Francia dispone de ventajas para participar en debates internacionales, tanto por las posturas que defendió como por su pericia. Puede apoyarse en:

- >> una inversión intelectual de varios años en la protección de los bienes públicos mundiales, con un papel destacado en el marco de los trabajos dirigidos por las *Naciones Unidas*, y algunos antecedentes exitosos en la promoción de impuestos mundiales;
- >> un posicionamiento claro sobre los medios a poner en práctica para afrontar el reto de la seguridad alimentaria a escala mundial<sup>62</sup>;
- >> prácticas antiguas y análisis sólidos en materia de políticas de tierras; y
- >> la experiencia de su cooperación con África.

En la problemática de la tenencia de tierras, la calidad de la reflexión y del trabajo de la cooperación francesa es muy reconocida. El *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"* sintetizó los análisis y recomendaciones de los actores franceses de la cooperación y los investigadores en el marco del *"Libro blanco sobre tenencia de tierra"*<sup>63</sup>. A través de este documento destaca especialmente:

- >> la importancia de la definición y la puesta en marcha de políticas de tierras que contribuyan a garantizar los derechos sobre las tierras ya existentes, individuales y colectivos, formales y consuetudinarios o tradicionales;
- >> la necesidad de cuestionar el principio de presunción de pertenencia al Estado, herencia de los tiempos coloniales, para que el ejercicio de la soberanía nacional sobre la tierra se vuelva compatible con la protección de los derechos de acceso y de uso de los grupos e individuos;
- >> la necesidad de reconocer y de partir de la gran diversidad de situaciones de tenencia de tierras en el mundo;
- >> la importancia del papel de las agriculturas familiares (o campesinas) en los países en desarrollo, cuyo refuerzo exige procesos a largo plazo, medidas de regulación, de apoyo o de protección que les permitan afrontar los problemas de niveles y de fluctuaciones de los precios agrícolas en los mercados mundiales;

---

62. Reafirmado de nuevo muy recientemente por la co-declaración presidencial franco-brasileña *Por una nueva política mundial de la agricultura y de la alimentación*, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación, convocada por la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), en noviembre de 2009.

63. Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo", *Gobernanza de la tierra y garantía de los derechos en los países del Sur. Libro blanco de los actores de la Cooperación*, Obra colectiva coordinada por Lavigne Delville P. y Durand Lasserre A., MAEE, AFD, París, 2009.

>> la orientación preferencial de la inversión hacia un refuerzo de las capacidades productivas de las agriculturas campesinas, así como su inserción en la economía local, nacional y mundial a través del desarrollo de las redes de comercialización y de transformación.

## **Los dos principios básicos de la postura del grupo de trabajo**

---

La postura del grupo de trabajo puede resumirse en dos propuestas complementarias, que sólo en apariencia pueden parecer contradictorias:

1. la defensa de los derechos sobre la tierra<sup>64</sup> existentes;
2. la necesidad de construir “bienes comunes”<sup>65</sup>, que pasa por el reconocimiento de derechos colectivos que permitan garantizar la compatibilidad de las costumbres y de los derechos privados individuales con el interés general (seguridad alimentaria, biodiversidad, clima, etc.).

### **● Respetar y consolidar los derechos de propiedad existentes en su diversidad...**

La mayoría de las veces, los espacios codiciados por los inversionistas suelen estar ocupados. Los más fértiles siempre atrajeron la instalación de comunidades humanas.

El respeto de los derechos existentes sobre la tierra en toda su diversidad es una condición previa a la formalización de los contratos de inversiones, ya sean éstos formales o no, individuales o colectivos, procedentes del derecho moderno o de los sistemas locales consuetudinarios.

Existe un amplio consenso sobre esta propuesta. El respeto de los derechos humanos de los grupos y de los individuos, sea cual sea el lugar del mundo donde se encuentren, es una condición que las organizaciones de las *Naciones Unidas* consideran como un imperativo fundamental. Esta propuesta también fue retomada en la base de discusión propuesta por el *Banco Mundial* para alimentar el debate acerca de un código de conducta sobre las inversiones agrícolas, destacando que los derechos estatutarios o consuetudinarios, primarios o secundarios, formales o informales, colectivos o individuales han de ser respetados<sup>66</sup>.

No obstante, la anterior propuesta plantea verdaderos problemas a la hora de ponerla en práctica con medidas efectivas y eficaces. Para que este principio no sea sólo ilusorio, hay que disponer de herramientas de análisis que permitan identificar la diversidad de los derechos y la pluralidad de los derechohabientes. También hay que poder evaluar cómo la superposición de derechos en un mismo espacio, proceso siempre contradictorio, acarrea, o complementariedades de las que todos se benefician o antagonismos. Pero hay que disponer

---

64. Vale subrayar la pluralidad de los derechos, en el sentido del concepto inglés *property rights*. No se trata de la propiedad, como lo entiende el código civil, sino de un conjunto de derechos que abarca derechos de uso, derechos de gestión y derechos de transferencias.

65. Hablaremos más adelante en este documento de construir “lo común”, ver nota # 67.

66. Comunicación oral del grupo de trabajo, basada en un documento interno del Banco Mundial: Deininger K., Lamb J., *Securing land tenure and improving livelihoods: Towards a set of principles for responsible agro-investment*, Draft paper for Discussion Only, Agriculture and Rural Development, The World Bank, 21 sept. 2009.

también necesariamente de un marco legal y reglamentario, así como de prácticas administrativas que permitan reconocer los diferentes derechos y derechohabientes y garantizar que sean respetados.

### ● ... y a la vez construir y reconstruir lo "común"<sup>67</sup>

El respeto de los derechos existentes es una condición previa imprescindible, pero no garantiza que los usos de la tierra sean dedicados al "desarrollo sostenible"<sup>68</sup>. Las maneras en que se usan y se administran la tierra, el agua, los recursos naturales, no sólo atañen a los principales derechohabientes de estos recursos, sino de una manera o de otra, al conjunto de la colectividad, desde la escala más local hasta la más global. Hoy sabemos que algunos de estos usos pueden poner en peligro el futuro común de la humanidad y que tendremos que definir, a partir de los conocimientos científicos y de la historia, las condiciones de una gestión sostenible de la tierra y de los recursos naturales.

Lo anterior pasa por políticas específicas y marcos jurídicos adaptados a los retos de aseguramiento de los derechos sobre la tierra de las poblaciones y de una gestión sostenible de los recursos naturales. En todos los casos, los diferentes derechos de usos individuales y colectivos deben articularse entre ellos a las diferentes escalas: locales, nacionales, regionales y mundial. Las formas y las modalidades de aplicación serán distintas según los sistemas de derecho existentes. La lógica de los sistemas resultante de la *common law* reconoce la existencia de un conjunto de derechos sobre la tierra y los recursos, mientras que la de los sistemas civilistas parte de la afirmación de un tipo de derecho dominante, limitado por mecanismos obligatorios en función de las exigencias en los diferentes niveles. Más allá de esta diferencia inicial, existen numerosas combinaciones, divergencias, convergencias; así pues, se trata de evitar caer en esquematizaciones excesivas. Será esencial reconocer la diversidad y apoyarse en ella para seguir adelante.

- >> Invocar la necesidad de respetar los derechos existentes no significa una condena al inmovilismo. Ciertas prácticas llamadas "tradicionales" pueden ser muy dañinas para el medioambiente y no respetar los derechos fundamentales del hombre.
- >> La exportación de modelos de derechos de propiedad procedentes de los países desarrollados, también puede conllevar riesgos importantes, sobretudo si tomaron forma en el marco colonial<sup>69</sup>. La transformación de la tierra en mercancía que se está llevando a cabo en los países del Sur suele ser mucho más rápida y radical que las evoluciones que conocieron los países del Norte.

67. La palabra *común* se utiliza con diferentes sentidos en español, en francés y en inglés, por lo que a menudo puede provocar una gran confusión. "Commons" no se puede traducir mecánicamente por "bienes comunes". Elinor Ostrom demostró que no había bienes comunes sin comunidad de gestión de dichos bienes. Detrás de la palabra "commons", existe a la vez un recurso compartido y las reglas de gobernanza de este recurso. Cuando hablamos de reconstruir lo común, claro está que no queremos decir colectivizar, significa distinguir lo que atañe al interés general de una "comunidad", y crear reglas de gobernanza que les correspondan.

68. Entendemos por desarrollo sostenible, como lo definió la Comisión mundial de medioambiente y desarrollo en 1987 (Commission Brundtland), "un desarrollo que corresponde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". Dos conceptos son inherentes a esta noción: el concepto de "necesidades" y especialmente de necesidades esenciales de los más pobres a las que conviene dar prioridad, y la idea de las limitaciones que el estado de nuestras técnicas y de nuestra organización social impone sobre la capacidad del medioambiente para responder a las necesidades actuales y futuras. La Cumbre de la Tierra en Río (1992) completará esta noción definiendo los 3 pilares por conciliar, el progreso económico, la justicia social y la protección del medioambiente.

69. Como lo mencionamos más arriba.

El mercado tiende a uniformizar las prácticas. Se impone como el regulador universal de las relaciones de los hombres con los recursos naturales y de los hombres entre ellos. Pero la diversidad de los ecosistemas, de las culturas, de los sistemas sociales y políticos, de las trayectorias históricas de los pueblos es tal que ningún sistema único puede satisfacer todas esas exigencias de manera óptima en todas las circunstancias. Hay que trabajar “a la medida”. Cada sociedad tiene que definir sus propias normas, sus propias políticas públicas, sus propias prácticas contractuales. A la vez, éstas no tienen que entrar en contradicción con normas y políticas compartidas, universales.

Las condiciones y las limitaciones de los usos de la tierra y de la circulación de los derechos de la tierra tienen que poder integrar los retos comunes de la humanidad. Sólo se podrán definir a través de debates, internos a cada sociedad y entre las diferentes culturas. Es una condición necesaria para que estas modalidades de regulación se adapten y se puedan aplicar<sup>70</sup>. La nueva gobernanza que es preciso construir, tiene que apoyarse en las prácticas sociales y culturales locales. Más adelante, la reflexión se debe extender a las escalas nacional y mundial.

A esto llamamos “reconstruir lo común”. Así pues, es el debate dentro y entre esas distintas comunidades políticas, a todas las escalas, que se trata de generar y animar a la luz de la conciencia de los retos comunes.

---

## **¿Qué significa esto en los diferentes niveles?**

---

Antes de interrogarnos acerca de lo que se podría hacer, examinemos cómo se pueden realizar estas dos propuestas en los distintos niveles de gobernanza.

### **● A escala nacional**

Las relaciones internacionales se fundamentan en el respeto de la soberanía de los Estados. La aplicación estricta del principio de soberanía no permite –en el estado actual del derecho internacional–, imponer a los Estados reglas desde el exterior, fuera del ámbito de la “seguridad colectiva”.

Sin embargo, es posible fomentar comportamientos virtuosos, en el sentido de encaminarse hacia una mayor toma en cuenta de los intereses de la mayoría de las poblaciones del mundo. Con esta perspectiva, presentamos los tres principios siguientes: a/ proteger a los usuarios consuetudinarios de la tierra, b/ buscar el interés general a largo plazo, y c/ fomentar la transparencia y la responsabilidad.

### **Proteger a los usuarios consuetudinarios de la tierra**

El acceso a la tierra y a los recursos naturales así como las condiciones de supervivencia de las poblaciones autóctonas están amenazados por las apropiaciones masivas de tierras que acompañan las inversiones extranjeras o nacionales que se observan hoy. Estas poblaciones

---

70. La creación de Convenios locales en el contexto saheliano lo demuestra de manera convincente. Otro ejemplo es el de la creación de la original política de tenencia de la tierra de Níger, que ha sido una de las únicas en la región en reconocer a la vez los derechos consuetudinarios de la tierra y el derecho moderno, mientras creaba las condiciones para que se pueda realizar una síntesis desde las comisiones de tierras a nivel de base, hasta la implementación progresiva de un nuevo marco legal. Lavigne Delville Philippe, “¿Convenios locales para gestionar juntos los recursos naturales?”, *Grain de Sel*, nº 46-47, marzo-agosto de 2009.

suelen ser las más pobres y las más vulnerables, las mujeres y los niños que trabajan la tierra o que se encargan de llevar los animales a pastar. Se encuentran en primera línea cuando se produce la apropiación masiva de tierras. El primer principio consiste en protegerles.

Esto implica reconocer los derechos consuetudinarios existentes. Para ello, hay que poner en tela de juicio el “principio de presunción de pertenencia al Estado” para evitar que este último adopte, según este principio, una actitud de propietario privado en vez de actuar por el interés general. El censo y el registro de los derechos consuetudinarios, tarde o temprano, serán ineludibles. No necesariamente sea lo primero que haya que hacer: reforzar mecanismos de gobernanza local es más útil que crear catastros que sólo tomarían en cuenta una parte de los derechos, lo que equivaldría a expropiar a los derechohabientes cuyos derechos no hubieran sido reconocidos oficialmente.

La cuestión de la protección de los derechos de las poblaciones rurales tiene que poder contar a la vez con un marco conceptual adaptado y un método de intervención operacional. Este último se compone de tres etapas distintas: la identificación, el reconocimiento y la protección<sup>71</sup>. La identificación de una pluralidad de derechos, individuales o colectivos sobre la tierra, tiene que ser enfocada de manera inclusiva, con encuestas de campo, estar a la escucha de las poblaciones a quienes concierne, con el fin de que los juristas puedan tener una buena comprensión de la naturaleza de los derechos existentes. El reconocimiento de los distintos derechos (derechos de propiedad, de uso, de superficie, de concesión, contratos de arrendamiento, u otros), para ser eficaz en el tiempo e ineludible, implica asentamientos escritos, a través de certificados, títulos, documentos que recojan tomas de decisiones colectivas<sup>72</sup>. Sin embargo, para que este reconocimiento sea funcional y que los derechos estén protegidos, hay que poder registrarlos y hacerlos públicos. También habrá que poder actualizarlos constantemente. De estas últimas operaciones se podrá encargar un agente del Estado o instancias colectivas locales encargadas de llevar un registro al día.<sup>73</sup>

Un enfoque como éste no significa que el Estado renuncie a sus derechos. Todo lo contrario. Tiene que desempeñar un papel fundamental para que se definan y se establezcan procesos de concertación y mecanismos de regulación, límites y obligaciones para los usos de la tierra y las transferencias de derechos sobre la tierra que tomen en cuenta las apuestas comunes medioambientales, sociales y económicas.

Cuando la inversión apunte a espacios ocupados por sistemas agrícolas pastoriles, agro-pastoriles, o agro-silvo-pastoriles familiares, la única opción estudiada no debe ser su destrucción y su sustitución por estructuras de grandes empresas de asalariados. Proteger a los usuarios actuales de la tierra implica estudiar también opciones que se apoyen en los sistemas existentes para mejorarlos con:

- >> créditos que permitan multiplicar la inversión campesina;
- >> mejores tecnologías que modernicen los procesos de producción;

71. Sobre este punto, conviene tener en consideración la experiencia histórica del Notariado francés.

72. Además de dar seguridad, el reconocimiento de los derechos sobre la tierra conlleva numerosas consecuencias positivas como el reconocimiento de la dignidad de la persona y especialmente del derecho de las mujeres, la mejora de los bienes y, por consiguiente, de la producción agrícola o del acceso al micro-crédito.

73. La protección y la gestión de los recursos comunes se merecen una mención particular. La puesta en práctica de las ideas de Elinor Ostrom, galardonadas recientemente por el Premio Nóbel, exige el desarrollo de una técnica jurídica elaborada. La concepción de los reglamentos de gestión de los recursos comunes tiene que combinar el enfoque inclusivo descrito más arriba con reglas de participación, de control efectivo, de mecanismos de resolución de litigios y de reglas de entrada y de salida, todo ello garantizando la auto-determinación del grupo. El éxito de un proyecto como éste, depende del trabajo de redacción consensual y precisa de un reglamento a medida.

>> intervenciones en la esfera de la transformación y de la comercialización que pueda garantizar precios de compra de las producciones y, de ser posible, más altos.

Las compras y los arrendamientos de tierras a largo plazo y a gran escala deberían de estar restringidos a situaciones en las que no haya en el país poblaciones susceptibles de constituir la base del proceso de desarrollo, condiciones que entonces los justificarían. De no existir esas poblaciones a la escala local, sino en otras regiones, se podrían organizar procesos de colonización y de instalación para dar acceso a la tierra. Sistemas campesinos que no tenían acceso a superficies suficientes podrán, entonces, hallar condiciones favorables para desarrollarse.

### **Buscar el interés general a largo plazo**

- ***Búsqueda del interés general en los procesos de decisión respecto a las inversiones que implican apropiaciones de tierras a gran escala***

Las inversiones que se convierten en apropiaciones masivas de tierras tienen que servir al interés general<sup>74</sup>. Es el segundo principio de base que permite evaluar su pertinencia.

No siempre es fácil conducir en forma adecuada las evaluaciones económicas y los estudios de impactos *ex ante*. Pero existen herramientas para ello, y es un campo en el que Francia ha aportado elementos muy significativos durante estas últimas décadas.

Las evaluaciones financieras que permiten medir la rentabilidad de un proyecto son evidentemente imprescindibles para el inversionista, pero no dicen nada respecto a la utilidad global del proyecto para el país (y menos aún para el mundo). Para ello, se debería de emprender sistemáticamente un *estudio de impacto económico, social y medioambiental*, como para cualquier gran inversión estratégica. Estos estudios de impacto previos, incluso breves, no parecen haber sido realizados en ningún país afectado por las inversiones masivas sobre la tierra durante los últimos años. En todo caso, nunca fueron publicados.

Con estudios como éstos, los países cuya seguridad alimentaria no está garantizada o sigue siendo precaria deberían, como mínimo, cerciorarse de que el proyecto no represente de manera alguna una nueva amenaza para la seguridad alimentaria de las poblaciones, sino todo lo contrario, que incluso llegue a mejorarla, independientemente de cualquier otra ventaja que el proyecto pueda presentar para el país.

>> Las repercusiones de la implantación de estas nuevas estructuras de producción en las otras explotaciones agrícolas del país tienen que ser evaluadas muy cuidadosamente. La creación de un sector muy moderno puede llevar a la quiebra a un gran número de explotaciones familiares que no disponen de los medios para modernizar su producción, y ni siquiera de mantener el acceso a la tierra. Pueden existir externalidades negativas, que se traduzcan en una reducción de la capacidad global de producción alimentaria o en una menor capacidad de adaptación del sistema agrario frente a los riesgos.

>> El mantenimiento y/o la creación de puestos de trabajo lucrativos son una manera de mejorar el acceso a los alimentos. Proyectos intensivos de mano de obra local, con condiciones de salario o de remuneración elevadas en relación con las medias nacionales, pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población local. Por otro lado, el aporte de garantías para las condiciones de trabajo y la protección social de la mano de obra local contratada, tiene que ser un requisito mínimo en el caso de inversiones extranjeras. Sin embargo, no siempre es así, ni mucho menos.

---

74. En primer lugar, el del país de acogida, pero también el de la humanidad.

>> En los países que disponen de tierras cultivables no utilizadas (o subutilizadas), que no pueden garantizar su propio abastecimiento alimentario y cuyas poblaciones suelen depender para su supervivencia del *Programa Mundial de Alimentos*, los proyectos de producción alimentaria deberían ser prioritarios frente a los demás proyectos agrícolas<sup>75</sup>, con al menos una parte de su producción comercializada en el país. Incluso, se podría prever que la parte de la cosecha vendida en los mercados locales aumente en proporciones fijadas de antemano, en función de la evolución de los precios de los productos alimenticios en el mercado nacional. La participación en reservas (*stocks*) para la regulación también se podría contemplar.

Un punto común a todos los tipos de proyecto es el respeto del medioambiente. Las prácticas agrícolas no deben provocar la erosión de los suelos ni el menoscabo de la biodiversidad, el agotamiento de los recursos de agua, ni contribuir al calentamiento climático.

Sea cual sea la naturaleza del proyecto realizado, un punto esencial a estudiar es el de la fiscalidad a aplicarle. Fomentar la inversión extranjera a través de una desfiscalización en muchos años es igual a legalizar el saqueo de los recursos nacionales, en vez de favorecer un uso sostenible de los recursos, sobretodo si el inversionista no asume ningún compromiso explícito y demostrable para con el desarrollo del país.

Así pues, los Estados tienen que definir los marcos legales y fiscales que garanticen que los proyectos autorizados no perjudiquen el desarrollo sostenible, sino todo lo contrario, que lo favorezcan.

- ***Construcción de políticas públicas que permitan satisfacer el interés de las mayorías***

Más allá de los fenómenos de apropiación masiva de las tierras y de los recursos, las políticas públicas así como los vínculos que existen entre ellas definen los tipos de agricultura que se desea fomentar. Ni las agriculturas familiares de la Unión Europea, y en particular la agricultura francesa, ni las de los Estados Unidos de América, se hubieran desarrollado sin la construcción de políticas favorables al desarrollo de ciertos tipos de unidades de producción.

Las decisiones acerca de estas cuestiones no pueden limitarse a elecciones sectoriales. Son elecciones de la sociedad en su conjunto que deberían ser objeto de amplios debates y que necesitan mecanismos democráticos de gobernanza. Esto nos remite a la noción de las políticas públicas consideradas como un bien público, tal y como lo subraya Joseph Stiglitz<sup>76</sup>.

En los países del Sur, de momento, los cambios del sector agrícola y el futuro de los agricultores raras veces dependen de decisiones colectivas. Están dominados por las dinámicas de grandes empresas privadas. Tal es el caso de Brasil, África del Sur, Rusia o Ucrania, tanto con empresas nacionales como con capitales extranjeros. Los Estados, incluso cuando son poderosos y *a fortiori* cuando son débiles, no desempeñan su papel de animadores de un debate público sobre estos temas de la sociedad. Los fenómenos de lobby y/o de corrupción pueden empeorar aún más el panorama.

La evolución a largo plazo de las estructuras de producción agrícola, en una escala de tiempo transgeneracional, es un tema hoy insuficientemente hablado y demasiado poco de-

75. Como lo recomienda Olivier de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación en su informe de junio de 2009: De Schutter O., *Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge*, 11 de junio de 2009.

76. Joseph Stiglitz, *Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?* In *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut, ed. Edward Elgar Publishing, 2006.

batido. Las políticas públicas vinculadas a esta dimensión fundamental son raquíticas, incluso inexistentes. El grupo de trabajo considera que tanto la regulación de los mercados de tierras como las llamadas políticas "de estructuras agrícolas" tienen que ser objeto de una reflexión y de debates prioritarios en todos los países del mundo.

Una política clara de las estructuras agrícolas debatida y desarrollada por los países huéspedes permitiría:

- >> por una parte, organizar las bases de la construcción de la seguridad alimentaria, fomentando los modelos económicos deseados para producir una alimentación de calidad y asequible;
- >> por otra, definir el marco de una coexistencia entre grandes estructuras y pequeñas explotaciones, las relaciones que mantienen entre ellas y las evoluciones deseadas.

En el contexto actual, este tipo de política de estructuras debería ir combinado, la mayoría de las veces, con una política de desarrollo de los territorios rurales.

La historia de la agricultura y de la ruralidad europea (especialmente la francesa) da credibilidad a estas propuestas y las hace legítimas. A través de una reflexión apoyada con argumentos sobre la evolución deseada de las estructuras agrícolas, sostenida por debates ciudadanos contradictorios y con políticas públicas que ayuden a alcanzar los objetivos fijados, los Estados reforzarían no sólo su legitimidad ante sus poblaciones, sino también sus posturas frente a las presiones de los inversionistas extranjeros y los socios capitalistas internacionales que intervienen en la financiación del desarrollo.

### **Fomentar la transparencia y la responsabilidad**

Los contratos que implican apropiaciones de tierras a gran escala tienen consecuencias e impactos considerables. Así pues, es fundamental que no sean confidenciales o sólo del conocimiento de un pequeño círculo de iniciados. Las negociaciones deben de ser transparentes.

Un proyecto sólo se debería de aceptar tras un acuerdo con los ocupantes actuales de las superficies implicadas, habiendo recibido éstos previa información acerca de los pormenores y accedido a los estudios de evaluación previos. Por la limitada capacidad de negociación de las comunidades locales, en la mayoría de los casos pobres y vulnerables, y por el hecho de que los proyectos de apropiación de tierras a gran escala afectan varios sectores de la vida económica y crean externalidades múltiples, se debería de pasar obligatoriamente por un debate y una aprobación parlamentaria en cuanto se sospeche que el proyecto pueda tener un impacto significativo a nivel regional (o *a fortiori* nacional).

Las condiciones que permiten comprobar que la inversión garantiza el interés general, tienen que ser formuladas de manera muy claras y detalladamente en los contratos. Al menos, se debe de garantizar el respeto de las leyes del país.

Cuando una inversión, reconocida de interés general, pasa por un cuestionamiento del acceso a la tierra de las poblaciones, éstas tienen que ser indemnizadas, tanto en sus derechos formales o informales, colectivos o individuales, formalizados o no por un certificado o una escritura reconocida por las autoridades. El derecho relativo a las expulsiones, conforme a las normas de acuerdos internacionales,<sup>77</sup> debería de ser aplicado.

---

77. De acuerdo con los *Principios de base y directivas relativas a las expulsiones y los desplazamientos vinculados al desarrollo* presentados en 2007 por el Relator Especial sobre el alojamiento digno como elemento del derecho a tener un nivel de vida suficiente A/HRC/4/18, anexo I), y con la Observación general No. 7 (1997) del Comité de

## ● A nivel mundial

Es urgente prevenir una nueva agravación de la crisis alimentaria, alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria, lograr un reparto equitativo de las riquezas y contener las causas del cambio climático.

Las apropiaciones y concentraciones de tierras a gran escala pueden generar cambios irreversibles en el medioambiente y en las sociedades humanas, susceptibles de poner en peligro la existencia misma de ciertas sociedades, sus conocimientos y sus técnicas. Así pues, la adopción de modalidades de “desarrollo sostenible” no es una opción sino un imperativo.

Aquí conviene distinguir dos registros. El de los **planteamientos voluntarios** que pueden ser objeto de una aplicación sólo si los países y los agentes económicos transnacionales privados los aceptan; y el de la implantación progresiva de **medidas obligatorias aplicables a todos**. Estas últimas son más complejas y necesitarán tiempo y una fuerte voluntad política. Su aplicación tiene que ser realista, pero al fin y al cabo, serán ineludibles. Para que realmente se empiecen a aplicar, no existe otra opción que operar por etapas, en las que todos los objetivos no se podrán alcanzar de golpe. Efectivamente, los fracasos debidos a medidas mal calibradas suelen provocar, a menudo, efectos regresivos dañinos y pueden poner en duda su principio mismo.

### Apoyar y reforzar los planteamientos voluntarios

Empiezan a estructurarse iniciativas con el fin de involucrar inversionistas, actores públicos y sociedades civiles en planteamientos voluntarios de respeto a los derechos proclamados en el ámbito internacional y los principios de sostenibilidad medioambiental aún no convertidos en normas internacionales. Aún siendo insuficientes, los principios enunciados por el equipo de investigación sobre la tenencia de tierras del *Banco Mundial*<sup>78</sup> deben ser apoyados, como se expone más adelante. Varios Estados han anunciado su voluntad de apoyar el planteamiento conjunto del Banco mundial, del *FIDA* y de la *FAO*, que tienen como objetivo llegar al consenso internacional más amplio posible sobre un código de conducta voluntario con respecto a las inversiones agrícolas. Hay que saludar la voluntad de articular este planteamiento con un proceso de consultas regionales multi-actores programadas en el marco del trabajo de la *FAO* para definir **Directivas voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra y de los demás recursos naturales**.<sup>79</sup>

En el estado actual de la movilización de las sociedades civiles por la creación de un derecho internacional efectivo, estas iniciativas constituyen a corto plazo la perspectiva más concreta para evitar los impactos negativos de las apropiaciones de tierras a gran escala y cerciorarse de que sólo se pongan en marcha aquellos proyectos que puedan servir el interés general de las poblaciones de los países de acogida.

---

derechos económicos, sociales y culturales sobre el derecho a disponer de un alojamiento adecuado (art. 11.1): expulsiones forzadas.

78. Reconocimiento y respeto de los derechos existentes sobre la tierra y los recursos naturales, refuerzo de la seguridad alimentaria, transparencia y necesidad de rendir cuentas, consulta y participación de los afectados potenciales, viabilidad económica y responsabilidad social de la empresa, sostenibilidad social y medioambiental.

79. Ver *FAO, Hacia directivas voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de las tierras y de los demás recursos naturales*, Documento de discusión, Unidad de gestión de las tierras y de los regímenes de tenencia de tierras (NRLA), enero de 2009. Y entre otros, Monsalve Suárez Sofia, Marques Osorio Leticia, Langford Malcolm, *Land Tenure Working Paper Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure: Civil society perspectives*, FIAN International and Hakijamii (Economic and Social Rights Centre), 2008.

El marco legal e institucional internacional, al día de hoy, no contribuye a reequilibrar los poderes de negociación a favor de los usuarios locales de los territorios implicados en los proyectos de inversión, ni tampoco a favor de los actores públicos que negocian los acuerdos de inversiones.

El *Grupo del Banco Mundial*<sup>80</sup> dedica muchos medios y mucha energía a aumentar y proteger los derechos de los inversionistas, en particular de los inversionistas extranjeros. Sus servicios se dedican en particular a facilitar sus trámites para obtener derechos sobre la tierra en los países en vía de desarrollo, de acuerdo con sus demandas. Esto implica realizar un trabajo con los Estados sobre reformas legales, políticas y administrativas. Un informe reciente del *Oakland Institute*<sup>81</sup> ha destacado la importancia y la envergadura de estas intervenciones y su relación con los fenómenos de apropiaciones masivas de tierras, especialmente en África. No existe ninguna publicación de evaluación del impacto de estas intervenciones en los objetivos fijados por el *Banco Mundial*, de reducir la pobreza y el hambre en los países en vía de desarrollo.

Las estructuras de arbitraje que intervienen en los casos de litigios relacionados con la inversión no pueden funcionar de manera equitativa si las partes interesadas son por un lado empresas globalizadas muy potentes y por el otro los Estados más pobres del planeta. Las poblaciones, con frecuencia desorganizadas e incapaces de defender sus derechos, no tienen opción de recurrir a la justicia si los Estados no las apoyan. Así pues, es necesario mejorar esos puntos<sup>82</sup>.

Aunque medidas basadas en el principio de la voluntariedad puedan ser mejor aceptadas por la naturaleza de los intereses en juego y los límites del derecho internacional, el grupo de trabajo considera que no serían suficientes, debido a los riesgos que han sido identificados. El grupo de trabajo es consciente de los límites actuales del derecho internacional respecto a las apuestas relativas al uso de la tierra en el mundo, pero considera que es imprescindible hacer todo lo posible para superarlos.

### **Trabajar en la elaboración de un marco legal obligatorio para "construir lo común" a nivel mundial**

Se debe de llevar a cabo una reflexión a escala mundial, sobre la definición y las condiciones de aplicación efectiva de normas mundiales adaptadas para afrontar los problemas generados por la apropiación y la concentración de los recursos naturales y de la tierra.

Se trata de construir una identidad, una conciencia, un sentimiento común de pertenencia a un mismo conjunto, la humanidad. El *Pacto Internacional de derechos económicos*,

---

80. A través del Centro Internacional de Resolución de Conflictos Relativos a Inversiones (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID), así como varias de sus agencias y departamentos, especialmente la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC), el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (Foreign Investment Advisory Service, FIAS), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), el Grupo del Banco Mundial ofrece sus servicios, consejos y asistencia técnica sobre inversión tanto a los Estados como a los inversionistas. También es un inversionista directo, a través de sus proyectos. Así pues, es a la vez parte y asesor.

81. *(Mis)Investment in Agriculture, The role of the international finance corporation in global land grabs*, Shepard Daniel with Anuradha Mittal, The Oakland Institute, 2010.

82. Sobre estos asuntos ver: Cotula Lorenzo, *Making the Law work for the poor*, IIED, 2005. IIED, *Strengthening Citizens' Oversight of Foreign Investment - Investment Law and Sustainable Development*, Sustainable Markets Investment Briefings #1- 5, 2007. Cotula Lorenzo, *International law and negotiating power in foreign investment projects : comparing property rights protection under human rights and investment in Africa*, in The South African yearbook of international law 2008, 2009.

*sociales y culturales (PIDESC)* y varios otros tratados ya incluyen formulaciones que demuestran la existencia de un amplio consenso ético acerca de numerosos asuntos evocados aquí<sup>83</sup>. El trabajo de elaboración de las directivas voluntarias sobre la “gobernanza responsable de la tierra y de los demás recursos naturales”, impulsado por la FAO y apoyado por numerosos Estados y organizaciones de la sociedad civil va en el mismo sentido. El problema sigue siendo que la aplicación de estas disposiciones depende de la buena voluntad de cada actor.

Hoy, cada Estado es libre de adherirse o no a los sistemas de normas y arbitraje establecidos, incluso en los campos considerados como esenciales. Existe al menos una instancia que dispone a la vez de competencias técnicas y de una autoridad moral suficiente para poder determinar la procedencia o no de estas prácticas: el *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*<sup>84</sup>. Sin embargo, no existe ninguna herramienta jurídica para sancionar un Estado que se comprometa en procesos de apropiaciones masivas de derechos sobre la tierra que provocan una expoliación evidente de las poblaciones locales. Hay que encontrar los medios de paliar la falta de normas obligatorias en el derecho internacional actual.

## Propuestas de estrategias y acciones

El grupo de trabajo considera que la formulación, el desarrollo y el fortalecimiento de marcos participativos de gobernanza de la tierra son una condición previa a la inversión en tierras rurales. Constituyen una condición necesaria, aunque insuficiente, para que los inversionistas contribuyan verdaderamente al desarrollo sostenible de las agriculturas de los países involucrados.

Estas propuestas están reagrupadas en tres secciones: 1/ en el marco de la política de ayuda al desarrollo 2/ en el marco de la implantación de nuevos mecanismos de gobernanza mundial, y 3/ en relación con el papel de la sociedad civil.

### ● En el marco de la política francesa de ayuda al desarrollo

Se puede empezar con políticas internas cuya aplicación sólo depende de las decisiones francesas. Las propuestas siguientes no están enunciadas por orden de importancia; simplemente están recopiladas una tras otra en una lista.

El grupo de trabajo hace diez propuestas:

1. Reforzar la prioridad de financiación de programas de investigaciones específicas sobre la actualidad de la problemática de la tenencia de tierras en el mundo, su vínculo con la seguridad alimentaria y las necesidades de un nuevo marco de gobernanza mundial. A estos programas les conviene estar estrechamente vinculados con las instituciones de investigación del Sur y con las organizaciones de la sociedad civil, francesas y extranjeras. Algunos ejes principales de estas investigaciones podrían ser: la diversidad de los derechos y los regímenes de gobernanza, la regulación de los mercados de tierras, la fiscalidad de la tierra. Todos tendrán que ser tratados en las diferentes escalas de gobernanza.

83. Naciones Unidas, *Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, concluido en Nueva York el 16 de diciembre de 1966.

84. El Comité DESC se preocupó por el impacto de la especulación y de los proyectos de tenencia de tierras en Camboya sobre los derechos estipulados por el PIDESC.

2. Apoyar a los países y a los actores colectivos interesados (gobiernos locales, organizaciones campesinas) a identificar y a recopilar los derechos sobre la tierra ya existentes, tanto colectivos como individuales, a interrogarse sobre el reparto de los diferentes derechos de propiedad (derecho de uso de los diferentes recursos, derechos de gestión, derecho de transferencia –herencia, venta, arrendamiento–, etc.) entre varias categorías de derechohabientes<sup>85</sup>, y a renovar su pensamiento acerca de la supuesta “presunción de pertenencia al *Domaine de l’Etat*” (patrimonio del Estado) o de existencia de “tierras nacionales” que sigue existiendo en muchos países que vivieron el proceso de la descolonización de las tierras.
3. Desarrollar programas de ayuda al desarrollo con el fin de reforzar las capacidades jurídicas de los Estados del Sur, los medios de información y de formación de las poblaciones, así como los dispositivos de gobernanza que permitan progresar más rápidamente hacia Estados de Derecho, que funcionen basándose en contra-poderes reconocidos. Sería muy conveniente articularlos con las políticas de apoyo a la descentralización.
4. Reactivar la experiencia y los conocimientos técnicos acumulados por la cooperación francesa en el campo de la evaluación económica así como de los estudios de impactos en el sector agrícola y rural, integrando la dimensión ecológica, y especialmente con una visión a medio y largo plazo. Se trata de ofrecer a los países interesados, la posibilidad de beneficiarse de aquellas competencias y convertirlas en una etapa imprescindible antes de tomar cualquier decisión de financiación de proyectos de inversiones con préstamos procedentes de fondos públicos. Parece imprescindible crear el vínculo con los métodos de elaboración de los “*Marcos estratégicos de lucha contra la pobreza y las desigualdades*”.
5. Establecer reglas obligatorias para cualquier tipo de financiación pública de inversiones que impliquen la toma de control de grandes extensiones de tierras o de recursos naturales, en base a una concertación entre los inversionistas privados, las instituciones de investigación, los grupos de expertos en cooperación para el desarrollo sostenible y las organizaciones de la sociedad civil.
6. Sacar mejor provecho de la experiencia de Francia y de los países europeos sobre gobernanza de la tierra en el marco de sistemas agrarios fundados en tipos de agricultura campesina modernizados, dando a conocer estas experiencias en el Sur y valorizando las enseñanzas de varias décadas de políticas diversas y ricas para compartirlas con los países del Sur. Estas experiencias son muy útiles especialmente en la concepción de políticas públicas agrícolas que toman en cuenta las evoluciones transgeneracionales, en las políticas llamadas de “estructuras agrícolas”.
7. Apoyar a las federaciones de organizaciones campesinas en el ámbito regional y, cuando no las haya, apoyar a las organizaciones nacionales para que puedan crear o desarrollar de mejor manera sus propios análisis sobre las dinámicas actuales y sean capaces de evaluar los riesgos y las oportunidades que éstas conllevan.
8. Apoyar a las organizaciones de defensa de los *Derechos Humanos*, especialmente las ligas nacionales cuando existan, directamente o a través de la *Federación Internacional de Derechos Humanos*, ya que pueden desempeñar un papel importante en la búsqueda de una manera más justa de tratar estos asuntos.
9. Financiar la creación de instancias de vigilancia y, aún más allá de mecanismos de control, reagrupando organizaciones públicas y privadas de los países interesados (Francia, otros

---

85. Lo que los juristas franceses llaman el «*démembrement de la propriété*» (desmembramiento de la propiedad).

países involucrados en las inversiones, países huéspedes), instituciones de investigación y representantes de las sociedades civiles de Francia y de los países huéspedes, para acompañar el proceso de las inversiones más importantes y ejercer un control permanente y crítico de su desarrollo. Tanto el gobierno francés como los inversionistas privados y las poblaciones, tienen mucho que ganar con la puesta en práctica de mecanismos de ese tipo y con un diálogo sincero y abierto entre las partes.

10. Continuar y apoyar los trabajos del *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"* de la *Cooperación francesa*. Las reflexiones producidas hacen que Francia tome posición en estos temas estratégicos y que los debates internacionales se enriquezcan de manera significativa.

Todas estas acciones tienen como objetivo demostrar que se puede concebir inversiones masivas en la agricultura sin que vayan en contra de los intereses de las poblaciones rurales más pobres. Si Francia quiere actuar en el ámbito internacional, tiene que demostrar que lo que propone es viable. No habría nada más dañino para todos que se tuviera que denunciar posturas de grandes empresas francesas por practicar todavía hoy día la depredación<sup>86</sup>, el saqueo de los recursos naturales y la explotación de los trabajadores, menospreciando las leyes laborales de los países huéspedes. Por supuesto, también debe ir acompañado de una reflexión sobre la responsabilidad social de las empresas francesas y multinacionales.

### ● En las instancias regionales, en particular la Unión Europea

Los espacios regionales que reúnen a varios países son una plataforma especialmente interesante para empezar a reflexionar, tomar medidas y generar regulaciones que vayan más allá de la soberanía de cada Estado, tal y como lo destaca muy claramente Pascal Lamy en 2004<sup>87</sup>, en aquel entonces, *Comisario Europeo de Comercio*.

El ejemplo de Europa abrió una vía para la construcción de nuevos espacios del este tipo. Ha sido un éxito, pero no ha sido fácil.

Siempre y cuando no se limiten a ser simples zonas de libre comercio, los espacios regionales pueden ayudar a sentar las bases de un desarrollo equilibrado y solidario entre países que comparten ciertas características geográficas e históricas. Aunque en el marco de este trabajo no desarrollemos esta idea, hay que señalar dos vías convergentes:

- >> la posibilidad de elaborar reglas comunes obligatorias a nivel de los espacios que reúnen a países que enfrentan fenómenos de apropiación y de concentración de tierras a gran escala; y
- >> la posibilidad de llevar a cabo acciones comunes a nivel de la Unión Europea, con el fin de facilitar el camino hacia medidas más amplias con posibilidad de aplicación a todos los países del planeta.

86. Término utilizado en la declaración conjunta franco-brasileña de noviembre de 2009.

87. "Los conjuntos regionales pueden llegar a ser un espacio favorable para conciliar las preferencias colectivas y limitar los efectos desestabilizantes de la apertura. Al compartir un espacio que los une históricamente, al tener en común muchos elementos de cultura política, características económicas, rasgos demográficos, los países de un mismo espacio regional tienen más posibilidades de llegar a unos acercamientos que conjuguen sus políticas y sus soberanías. Desde entonces, las construcciones regionales constituyen materiales que se pueden volver a utilizar en el escenario mundial: son el primer lugar de síntesis y de articulación de las preferencias colectivas." Lamy Pascal, *La emergencia de las preferencias colectivas en el campo de los intercambios internacionales: ¿qué implica la regulación de la mundialización?*, Conferencia "Preferencias colectivas y Gobernanza mundial: ¿cuál es el futuro del sistema comercial mundial?" (discurso del Comisario europeo de Comercio), Bruselas, 15 de septiembre de 2004.

## ● **En el marco de la relaciones diplomáticas multilaterales**

El *Grupo de trabajo* considera que hay que tratar de que a nivel internacional evolucionen las ideas y los principios desarrollados hasta aquí, con el fin de que sean reconocidos por las organizaciones internacionales y financieras en sus diálogos políticos con los países donde se realizan las inversiones.

### Apoyo al desarrollo de planteamientos voluntarios

Las acciones emprendidas por el *Banco Mundial*, la *FAO* y la *FIDA*<sup>88</sup>, a iniciativa de Japón, recibieron en septiembre de 2009 el apoyo de alrededor de treinta Estados, entre ellos Francia. Pretenden llegar a un consenso en torno a principios de base<sup>89</sup> que darían fundamento a un código de conducta aplicable prioritariamente a los inversionistas, tal y como lo desea Japón. No obstante, los principios propuestos abarcan los campos de actuación del conjunto de las partes involucradas y a quienes concierne la concentración y apropiación de las tierras a gran escala, por supuesto los inversionistas, así como también los Estados huéspedes, los Estados de origen de los inversionistas, la sociedad civil y las poblaciones involucradas. Dichos principios coinciden, en gran medida, con los principios identificados por el grupo de trabajo que expusimos en las páginas anteriores. Siendo este espacio de discusión uno de los únicos a nivel multilateral donde se abordan estos temas, es importante seguir difundiendo el análisis y las recomendaciones de Francia. Este planteamiento merece ser apoyado para ampliar progresivamente el consenso y crear las condiciones para poder avanzar.

La consolidación de los derechos existentes sobre la tierra, que forma parte de los principios básicos enunciados, evidentemente tiene que ser el tema central de estas propuestas. Asimismo, la cuestión de la transparencia de las negociaciones y de los contratos es esencial y las exigencias de "publicidad" de la información y de las decisiones, en el sentido de hacerlas públicas, pueden ser fácilmente incorporadas en pliegos de condiciones cuando en una primera etapa se propongan planteamientos voluntarios.

No obstante, el *Grupo de trabajo* expresa su preocupación en cuanto a la posibilidad de convertir esas buenas intenciones en acciones concretas. Se corre el riesgo de que estos simples "códigos de buena conducta" no se traduzcan en un cambio verdadero en las prácticas de los actores responsables de las apropiaciones y concentraciones de tierras a gran escala. Si se conforman con "moralizar" las modalidades de presentación de los procesos de inversión sin realmente modificar su naturaleza, pueden llegar a tener un efecto perverso aceptando lo que, en la práctica, podrían seguir siendo prácticas de depredación y no verdaderas inversiones optimizadas.

El proceso impulsado por la *FAO*, que pretende establecer directivas voluntarias que indican las modalidades de una gobernanza responsable de la tierra y de los demás recursos naturales, tiene una dimensión complementaria fundamental, la organización a gran escala de procesos de consulta y de concertación, incluso con la sociedad civil, en torno a los asuntos de tenencia de tierras y de gobernanza.

---

88. Impulsado a partir del G8 y el G8+5 en el mes de julio 2010. Government of Japan, *Promoting responsible international investment in agriculture*, Roundtable concurrent with the 64<sup>th</sup> United Nations General Assembly, Chair's Summary. 2009.

89. El equipo de investigación sobre tenencia de la tierra del Banco Mundial propuso una primera base de discusión con el documento de trabajo titulado *Securing land tenure and improving livelihoods: Towards a set of principles for responsible agro-investment*.

En el campo de los planteamientos que recurren a la buena voluntad de los Estados, recientemente se propuso un protocolo adicional al *Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)* para que lo firmaran los Estados que hayan suscrito al Pacto, en parte gracias a los esfuerzos de Francia. Otorgaría al *Comité de derechos económicos, sociales y culturales* nuevas competencias de vigilancia en el campo de los derechos estipulados por el *PIDESC*, similares a las del *Comité de derechos humanos* en relación con los derechos del *Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos* (en particular, el examen de comunicaciones colectivas e individuales)<sup>90</sup>.

El artículo 11 del *PIDESC* de 1966 sentó las bases de los valores fundamentales del “derecho a la alimentación” y las *Naciones Unidas* designaron un relator especial<sup>91</sup> para ello. El *PIDESC* también define con precisión los derechos de los pueblos sobre sus recursos. Si dichos derechos ya reconocidos en su mayoría por la comunidad internacional se pudieran hacer valer, las poblaciones, cuyos derechos elementales y desarrollo económico están amenazados por la apropiación y la concentración de tierras a gran escala, dispondrían de una poderosa herramienta para defenderse. Desgraciadamente, no es así.

Teniendo en cuenta los límites de los dispositivos legales internacionales actuales, la firma del *Protocolo adicional al PIDESC* por un gran número de Estados sería un avance positivo. Su activación depende únicamente de la buena voluntad política de cada Estado miembro de las *Naciones Unidas* de querer otorgar a dicha entidad, expresión de un acuerdo multilateral, el derecho de opinar sobre sus actuaciones. También dependería de la voluntad política, por parte de los Estados, de sentar las bases de una justicia internacional a la que se someterían para sancionar, y ya no sólo comentar, la falta de respeto a los compromisos suscritos en el marco de los acuerdos internacionales (*PIDESC*, *PIDCP*<sup>92</sup>, convenios *OIT*, etc.), fuera de las actuaciones que comprometen la seguridad colectiva<sup>93</sup>.

### **Propuestas para ir más allá de las medidas voluntarias**

El *Grupo de trabajo* destaca con fuerza que no hay que conformarse con la buena voluntad de las partes interesadas en la apropiación y la concentración de tierras a gran escala (inversionistas, países inversores, países huéspedes, beneficiarios...) si se quiere que las prácticas evolucionen realmente a la par de las exigencias de los desafíos actuales del planeta<sup>94</sup>.

Las propuestas siguientes pretenden hacer emerger un cuerpo de valores y de normas esenciales, lo suficientemente legítimos para que todos consideren que se deben de respetar, y crear las condiciones y las herramientas necesarias para que efectivamente así sea. Es a través de dichos valores que la dimensión común de los usos de la tierra cobraría todo su sentido.

90. Cuando el asunto es llevado ante el Comité de derechos humanos, éste puede interrogar a representantes de los Estados incriminados a petición de individuos o de grupos y dar a conocer su opinión ante los demás Estados y la opinión mundial sobre si los derechos estipulados por el Pacto fueron respetado o no por dichos Estados. No obstante, estas decisiones quedan sin efecto directo en términos de imputación de responsabilidades, sanciones y reparaciones.

91. Encargado especialmente de realizar un balance anual de la situación mundial sobre el respeto del derecho a la alimentación ante la Asamblea de las Naciones Unidas.

92. Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos.

93. Que están sujetos a las decisiones obligatorias que pueda tomar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

94. De momento, el único documento oficial de una administración nacional que incite a ir más allá de las medidas voluntarias que conocemos, es un documento del Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany). *Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – The purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries*, Discourse 015, 2009.

- ***Creación de un grupo de expertos internacionales para la gobernanza de la tierra y de los recursos naturales***

Los problemas de gobernanza de la tierra tienen evidentemente una dimensión común a nivel mundial que van más allá del ámbito de los Estados soberanos. Están tomando hoy en día dimensiones peligrosas para la seguridad alimentaria, el mantenimiento de la paz y la conservación de los recursos naturales. Necesitan respuestas que en un principio difícilmente lograrán encontrar un consenso. La complejidad de los problemas de tenencia de tierras y de las cuestiones de gobernanza a diferentes escalas excluye cualquier posibilidad de encontrar rápidamente soluciones universales válidas para todos. La diversidad de los ecosistemas, de los sistemas agrarios, de las sociedades, de los sistemas de derecho y de las culturas es tan grande que habrá que progresar en paralelo por vías diferentes para crear una mejor gobernanza de la tierra y poder alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente para optimizar el uso de los recursos y reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Francia propuso ya en el marco de la cooperación internacional para la agricultura y la alimentación la creación de un panel de expertos de alto nivel (*High Level Panel of Experts - HLPE*). Inicialmente, se podría empezar a abordar en este marco la problemática de la apropiación de tierras a gran escala (y del aseguramiento de los derechos sobre la tierra, en general).

No obstante, el grupo de trabajo sugiere ir más allá y proponer a la comunidad internacional la creación de un grupo permanente de expertos independientes, que reúna a científicos y especialistas de varios países, de orígenes distintos, dotado de un mandato intergubernamental para conformar el expediente sobre la temática, realizar un diagnóstico, reflexionar y proponer pistas que permitan avanzar<sup>95</sup>.

A la imagen del GIEC sobre el cambio climático, este grupo deberá trabajar e ir más allá de los intereses privados y nacionales, y proponer mecanismos de regulación y una estrategia de aplicación. Su trabajo podría articularse con el de una red de universidades y con la creación de un observatorio mundial de la tenencia de tierra, necesario para medir las evoluciones y realizar un seguimiento de las medidas propuestas. Al menos una persona de referencia especializada en derechos humanos y género debería formar parte de este grupo. Debería de poder disponer de medios de financiación internacionales que le permitan trabajar con independencia y serenidad en el tiempo, siendo estas condiciones necesarias para garantizar su eficacia.

- ***Hacia un derecho internacional más efectivo***

Para resolver estos problemas comunes, la vía más respetuosa de la diversidad humana consiste sin duda en imaginar un proceso de construcción de una gobernanza mundial fundamentada en la subsidiaridad, de forma similar a los mecanismos puestos en marcha para la construcción de Europa.

Evidentemente, no se cuestiona el rol de los Estados como entidades mayores de regulación para los problemas nacionales. Sin embargo, los problemas globales necesitan la creación de normas globales efectivas, comunes para todos. Ahora bien, las normas diseñadas en conjunto por los Estados no son de aplicación obligatoria (excepto las que rigen la paz y la seguridad colectiva) y no tienen una dimensión verdaderamente universal (no todos los Estados del mundo las comparten, no todos son "partes" en los distintos acuerdos internacionales donde se formulan estos valores).

---

95. Para Francia, otra alternativa de construcción de aquella capacidad de reflexión colectiva podría ser, en un principio, la creación o el refuerzo de un grupo de expertos europeos.

Hoy en día, sin embargo, los valores definidos en los tratados internacionales, convenios, declaraciones de la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, etc., constituyen una base de principios muy interesantes y adaptados a las necesidades. Probablemente puedan ofrecer a las poblaciones cuyas condiciones de vida estén amenazadas por una apropiación o una concentración masiva de tierras elementos para hacer valer sus derechos. Pero los acuerdos internacionales que los contienen no atribuyen ningún poder a ninguna instancia supranacional para obligar a los Estados que los ratificaron a respetar sus compromisos, compromisos que podrían ser burlados en la aplicación de ciertos acuerdos de inversión<sup>96</sup>.

Por otro lado, la solución de diferendos respecto a la aplicación de un contrato de inversión firmado entre un Estado y una empresa transnacional no depende de los grandes tratados internacionales que aportan una definición de los derechos humanos (la que comparten sus firmantes). Las entidades de arbitraje se remiten exclusivamente a los acuerdos de inversión para guiar su decisión<sup>97</sup>. Estos acuerdos negociados caso por caso por Estados cuyas potencias económicas y geopolíticas suelen ser muy distintas, otorgan condiciones muy favorables a los inversionistas transnacionales. Suelen considerar a menudo, que el Estado huésped dará a los nuevos inversionistas las mejores condiciones ya otorgadas anteriormente a un inversionista extranjero o nacional (cláusula de la nación más favorecida y cláusula del trato nacional). En este caso, garantizan a las poblaciones una expoliación al menos igual a la peor expoliación anterior.

Estas disposiciones generalizan las exenciones fiscales, tanto en la tierra como en las transacciones comerciales y en las ganancias, más allá de los cambios de gobiernos. En el caso de las apropiaciones y concentraciones masivas de tierras, hacen que a largo plazo sea imposible instaurar impuestos que podrían socializar al menos en parte las "rentas" que habrían surgido a raíz de las inversiones.

De esa forma se llega a los límites del derecho internacional actual. A nivel mundial, no existe un "derecho del contrato" uniforme y obligatorio para guiar la resolución de los litigios y fijar la jerarquía de los principios a respetar, como lo contempla cualquier derecho nacional. Un árbitro no es capaz de zanjar un litigio que opone a las dos partes de un contrato de inversión refiriéndose a una norma aceptada por toda la comunidad política, debido a la ausencia de un derecho universal del contrato.

Los retos globales obligan a avanzar hacia la definición de dichas normas a nivel mundial y a subordinar a éstas todos los compromisos contractuales pasados entre actores transnacionales y Estados, actores transnacionales y entidades locales, actores transnacionales y

96. Aquí no se hace referencia a los valores recogidos en los acuerdos que el *Órgano de resolución de conflictos de la Organización Mundial del Comercio* tiene a su cargo examinar y sancionar las violaciones (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, Acuerdo Agrícola...), ni a los valores recogidos por la Carta Europea vinculada a la Corte Europea de Justicia. En realidad, son hoy en día los dos únicos ejemplos de verdaderas jurisdicciones internacionales obligatorias. Sin embargo, si los primeros incumben a un gran número de países, sólo tratan muy indirectamente los problemas que ocasionan las apropiaciones de tierras a gran escala y no dan preferencia a las consideraciones sociales y medioambientales sobre los demás principios que desarrollan (desregulación de los intercambios). La *Corte Europea de Derechos Humanos* no constituye una vía directa de recurso para las poblaciones que puedan ser afectadas por las apropiaciones y la concentración de tierra a gran escala. Sería interesante saber qué resultado podría obtener la sociedad civil europea si decidiera interponer el asunto ante dicha Corte en nombre de poblaciones cuyos intereses estuviesen amenazados por una apropiación o una concentración de tierras fuera de Europa, protagonizada por una empresa europea. El problema planteado aquí es el del alcance de la Carta Europea respecto a la responsabilidad extraterritorial (especialmente extra-europea) de los Estados europeos. No hemos intentado evaluarlo.

97. Acuerdos bilaterales o multilaterales de promoción y protección de las inversiones y otros capítulos dedicados a las inversiones en los acuerdos internacionales de libre-comercio, de cooperación económica o de asociación.

actores privados locales, etc. así como los mismos acuerdos internacionales. Un tratado ya dio un nombre a este conjunto de valores: "el derecho imperativo general"<sup>98</sup>. Ahora se trata de elegir los valores de su contenido.

Proponemos como estrategia considerar los principios estipulados por los pactos internacionales mayores vigentes que definen los derechos humanos esenciales y los derechos de los pueblos sobre los recursos naturales como una base a partir de la cual se elabore el contenido del derecho imperativo. Así pues, es fundamental por lo menos dar a conocer las consecuencias de la ausencia del carácter obligatorio de dichos tratados en la actualidad. Y destacar que la firma por parte de los Estados de una cláusula de competencia obligatoria de la *Corte Internacional de Justicia* añadida a estos pactos, y en primer lugar al *Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, permitiría paliar dichas consecuencias.

El hecho de que no se pueda interponer ningún recurso en base a esos pactos<sup>99</sup> parece ser una anomalía. Marca la no concretización o más bien la interrupción de un prometedor intento por convertir las condiciones que la biosfera impone para asegurar la perennidad de la especie humana en reglas comprensibles y observables por todos.

También se trata, como lo hemos visto, de trabajar para extender a todos los alcances de estos acuerdos internacionales principales y, por consiguiente, extender a todos la participación en la definición de su contenido. De hecho, esta extensión supondrá la adaptación de los acuerdos. Se trata de constituir una "comunidad política mundial" en torno a los retos que determinan nuestro destino común. Esta perspectiva es objeto de la última recomendación del *Grupo de trabajo* relativa a la sociedad civil.

- ***Valorizar las inversiones útiles para la sociedad desarrollando mecanismos que remuneren el trabajo y la eficacia económica y que redistribuyan las rentas que no se logren eliminar***

El funcionamiento actual de la economía mundial da pie a serias críticas que llevaron a ciertos jefes de Estado a hablar de la necesidad de "volver a fundar el capitalismo". En el campo que nos preocupa, la confusión entre inversión y captura de riquezas es la base de la mayoría de los problemas.

Diferenciar claramente la remuneración justa del trabajo, la eficacia económica y la toma de riesgos que acompaña cualquier inversión del acaparamiento de los recursos y de la captura de rentas es indudablemente el mayor favor que se pueda hacer a los inversionistas eficaces y honestos. Eso permitiría diferenciarlos de aquellos que buscan ante todo oportunidades de depredación, sacando provecho de situaciones de defiscalización y buscando como hacerlas duraderas, y que buscan aprovecharse de una mano de obra abundante muy pobre y muy mal pagada.

Los riesgos de conflictos, de rebeliones y motines disminuirían sensiblemente para los inversionistas quienes habrían al mismo tiempo ganado mucho en legitimidad. Más allá de la tentación de un proceso de acumulación rápida y no merecida que también puede seducir el lado oportunista de ciertos inversionistas, éstos ganarían más seguridad a mediano y largo plazo, y contribuirían a que la demanda sustentada por recursos económicos de las poblaciones creciera. Con el tiempo, éstas se convertirían en sus clientes y podría instaurarse un desarrollo virtuoso y ya no especulativo.

---

98. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

99. Lo que los juristas llaman la no justiciabilidad de los pactos.

Más allá de los aspectos de justicia, un tratamiento más adecuado de las rentas permitiría:

- >> que los Estados más pobres no malvendan sus recursos naturales;
- >> que los productores locales no sufran las consecuencias de una competencia desleal por parte de los tipos de agriculturas más productivos, y puedan sacar un mejor ingreso de la venta de sus productos y así desarrollar su productividad;
- >> que la humanidad en su totalidad pueda dotarse de herramientas y de medios para la aplicación de prácticas sociales y medioambientales compatibles con el imperativo del desarrollo sostenible.

La búsqueda de herramientas que ayuden a identificar los ingresos no merecidos y de mecanismos que permitan prohibirlos debería ser una prioridad. Una vez más conviene aquí reflexionar a diferentes escalas. Las rentas pueden expresarse a nivel local y a nivel de países enteros como lo vimos anteriormente. No obstante, evidentemente, estas cuestiones tienen también una dimensión internacional.

El *Grupo de trabajo* sugiere trabajar a este nivel en dos direcciones complementarias:

- >> la primera consistiría en luchar contra la aparición de rentas vinculadas a distorsiones del mercado;
- >> la segunda tiene que ver con la fiscalidad, como mecanismo de redistribución de las rentas.

#### Evitar la creación de situaciones de rentas regulando el comercio mundial

La posibilidad de valorizar tierras hasta ahora poco utilizadas suele depender de la existencia de mercados "artificiales" que han hecho que los precios de los productos que potencialmente pueden producir se disparen.

- >> Por ejemplo, la fuerte demanda de soja de parte de los países europeos es parcialmente responsable de una fuerte presión sobre la selva amazónica. La amplitud del fenómeno hubiera sido menor al no existir los acuerdos contemporáneos al inicio de la *Política agrícola común* que llevaron a Francia y a Europa por el camino de la producción de cereales a costa de los productos oleaginosos y de las proteínas vegetales para la alimentación animal<sup>100</sup>. Asimismo, las políticas de promoción de agrocombustibles de los países desarrollados o emergentes, con la incorporación obligatoria de un porcentaje de esos nuevos combustibles en las empresas distribuidoras, hacen que aparezcan rentas.
- >> El hecho de que dichas rentas procedan de las políticas públicas de ciertos países no parece ser objeto de reflexión en los mecanismos de negociación y de regulación de la *Organización Mundial de Comercio*, mientras que, al revés, las subvenciones directas sí son muy combatidas.

El *Grupo de trabajo* considera que los acuerdos comerciales relativos a la agricultura deberían de ser reexaminados para revelar sus efectos no deseados en el desarrollo agrícola mundial, la seguridad alimentaria de las poblaciones y el respeto de los derechos humanos, cuando son responsables de la creación de rentas que más tarde se convierten en motores de los procesos de apropiación masiva de derechos sobre la tierra.

100. A lo que hay que añadir los acuerdos de Blair House de 1992 con los que la Unión Europea se comprometió a limitar sus superficies de girasol y soja y a suprimir sus derechos aduaneros sobre las importaciones procedentes de Estados Unidos de productos derivados de estas dos plantas, aceite y subproductos (*pellets*).

### Desarrollar una fiscalidad de la tierra a diferentes escalas

También existen otros mecanismos que dejan aparecer rentas, como por ejemplo las decisiones sobre las autorizaciones de uso del suelo. Un terreno en una zona urbanizable "adquiere valor", la construcción de una vía de comunicación en las proximidades de una parcela aumenta su precio y su canon de arrendamiento. Estas plusvalías de la tierra expresan un aumento de las rentas de situación de los cuales se beneficia el terreno y que no dependen en nada de las actuaciones del propietario<sup>101</sup>. También hay tipos de rentas que no están ligados ni a las políticas públicas ni a los reglamentos. Son inherentes al entorno, a las riquezas naturales (fertilidad inicial, etc.).

Si bien es difícil y a menudo imposible evitar que aparezcan estas distintas rentas, es posible evitar que sean apropiadas de manera privativa. El impuesto sobre la tenencia de tierra es la herramienta por excelencia que permite socializar las rentas. La redistribución de los ingresos "indebidos"<sup>102</sup> y su puesta a disposición del interés general sólo puede tener efectos positivos para todos, siempre y cuando los sistemas de gobierno y de gestión funcionen democráticamente y sin corrupción.

A nivel nacional, la posibilidad de implantar políticas fiscales depende antes que nada de la correlación de fuerzas políticas. La aplicación de una fiscalidad sobre la tierra siempre ha sido muy complicada, incluso más que la realización de reformas agrarias en los países del Sur.

Sin embargo, los efectos de las rentas que más nos interesan se están desarrollando a la escala internacional. Si siempre se puede distinguir entre los efectos perversos de las rentas y los resultados virtuosos de las verdaderas inversiones, es aún más difícil tratarlos a nivel internacional que a nivel nacional. ¿Cómo podrían socializarse las rentas vinculadas a la apropiación de bienes comunes?

La socialización de las rentas se podría realizar a través de cláusulas de reterritorialización obligatoria de una parte del valor añadido generado por las inversiones. También se podría hacer mediante un impuesto obligatorio sobre la tierra, aplicable a las transacciones de tierras a gran escala (adquisición de la propiedad o contratos enfitéuticos...) realizadas por los proyectos de inversión agrícola y forestales de gran envergadura. Sin embargo, ya hemos visto que no se puede imponer a los Estados, quienes de momento son los únicos a poder implementarla.

Cada vez está más a la orden del día la creación de impuestos mundiales, en la medida en que se va tomando conciencia que los problemas de gobernanza de los bienes comunes a escala del planeta (o bienes públicos mundiales) no se podrán resolver únicamente a través de los mecanismos del mercado. Desde este punto de vista, el desarrollo de una fiscalidad mundial sobre las transferencias de importantes cantidades de tierras merece ser contemplado. Al reducir el efecto de las desigualdades inherentes a las potencialidades y a las distintas exigencias de los suelos, una fiscalidad mundial de este tipo podría contribuir a un desarrollo menos desigual y más armonioso de los territorios para el beneficio de todos<sup>103</sup>. Pero, ¿quién podría imponer y recaudar un impuesto global de este tipo a nivel mundial? ¿Cómo podría eso funcionar? ¿De qué modo se determinaría el importe?

101. Y que conviene no confundir con el aumento del valor relacionado con trabajos realizados para la mejora o la "viabilización" de los terrenos.

102. En el sentido del término inglés "unearned income" usado para referirse a las rentas.

103. Tal y como lo hizo la "política de la montaña" creada en Francia o los mecanismos de Fondos Estructurales en los países de la Unión Europea: proceden de la misma lógica, pero quieren compensar las desigualdades *a posteriori* por subvenciones y no en el origen a través de un impuesto.

Un impuesto mundial sobre la tierra, aún siendo imperfecto y parcial, podría ayudar a que se tome conciencia de la parte "común" que existe en cualquier recurso natural: si la comunidad internacional recauda un impuesto, significa que dispone de un derecho sobre la tierra. Ésta es la dirección que habría de tomar para buscar propuestas concretas, con el objetivo de:

- >> que se empiece a tomar conciencia de pertenecer a un mismo mundo, a crearse una identidad común que se traduzca en una responsabilidad común para con los recursos que no se pueden dividir ni se pueden repartir, sin correr el riesgo de destruirlos; y
- >> contribuir a mejorar las posibilidades de aplicar una fiscalidad sobre la tierra a nivel de los países mismos sería muy importante para poder controlar las apropiaciones y concentraciones de tierras a gran escala y reducir los efectos negativos.

Es imposible explorar aquí en detalle el camino que podría tomar esta reflexión. Nos conformamos con destacar algunos puntos que podrían ser debatidos:

- >> la naturaleza de la institución que podría encargarse de su recaudación. Debería ser una institución vinculada al *Sistema de las Naciones Unidas*;
- >> el destino de los fondos, con la perspectiva de una aplicación progresiva, apuntando a cambios progresivos de las relaciones de poder entre los actores y los conceptos del bien común;
  - > podrían estar vinculados al fortalecimiento de las capacidades de negociación de las poblaciones implicadas y al control del respeto de los derechos humanos y de los criterios de sostenibilidad medioambiental,
  - > también podrían alimentar fondos destinados a reforzar las capacidades de los Estados para establecer una fiscalidad nacional operativa sobre la tierra, esta vez sobre la tenencia de la tierra (y no sobre las transacciones) con carácter permanente, con el fin de fomentar un uso eficaz de los recursos y evitar el atesoramiento de la tierra.

Conviene estudiar los efectos perversos que dichas medidas podrían generar. Es posible imaginar que el pago de un impuesto de bajo nivel podría contribuir a legitimar los robos de riquezas, al igual que una compra formal o un arrendamiento.

Más allá de las dificultades claramente identificadas de proponer un dispositivo operativo aceptable por todos, esta reflexión tendría el mérito de desarrollarse sobre una cuestión de fondo, relacionada a la aplicación de verdaderas políticas globales y superar de entrada el estadio del voluntariado, de la sola buena voluntad y responsabilidad de los actores: un "retorno a lo político" más que nunca necesario.

## ● Hacia la sociedad civil

Las propuestas anteriores son ambiciosas. No podrán traducirse en adelantos notorios sólo con el voluntarismo del Estado francés, sea cual sea su deseo de protagonismo vanguardista en la búsqueda de soluciones a nivel mundial.

Así pues, hay que pensar en una estrategia de trabajo con la sociedad civil. Estas acciones no pueden quedarse en el marco francés. Sólo iniciativas conjuntas y convergentes, procedentes de diferentes continentes, pueden hacer que los acuerdos progresen, como en el caso de la iniciativa franco-brasileña sobre la seguridad alimentaria, pero a una escala aún más amplia.

El grupo de trabajo sugiere apoyar acciones de gran envergadura y cooperaciones para fomentar la toma de conciencia colectiva respecto a las apuestas concretas del uso de la tierra y elaborar progresivamente soluciones locales, nacionales e internacionales, especialmente en el ámbito jurídico.

El posicionamiento político de Francia sobre estos asuntos y la experiencia del *Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo"*, con funcionarios del Estado, investigadores, universitarios, expertos de ONG y de la sociedad civil, constituyen ventajas que se podrían multiplicar aún más si se implantara una estrategia de difusión, debate y concertación a gran escala, que vaya más allá de los países francófonos<sup>104</sup>. De alguna manera, ésta es una condición necesaria para lograr una concretización de las propuestas anteriores.

Francia tiene un papel central que desempeñar en su aplicación, financiando una parte de las actividades requeridas, animación de redes, organización de foros ciudadanos, apoyo a la traducción y difusión de las ideas que pueden contribuir a lograr el consenso más amplio posible sobre las soluciones a aportar. La necesidad de resolver el asunto de las apropiaciones y concentraciones de derechos sobre la tierra a gran escala coincide con la de encontrar respuestas al riesgo climático. Esta propuesta está acorde con la política de Francia, que apoya la creación de una Asamblea mundial sobre seguridad alimentaria, y que desempeña un papel central en la construcción de una postura europea vanguardista en la lucha contra el cambio climático.

---

104. El Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo" trabaja desde un principio en colaboración con socios en el Reino Unido, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED. Probablemente ésta haya sido una de sus especificidades y haya contribuido a la riqueza de sus reflexiones.



# Apropiaciones de tierras a gran escala

## Análisis del fenómeno y Propuestas de orientaciones

Los procesos de apropiación y de concentración de las tierras cultivables por grandes empresas en numerosos países del Sur y del Este preocupan a la sociedad civil, a instituciones internacionales y gobiernos.

Con base en las contribuciones de los miembros del Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo" y miembros de un grupo de trabajo ampliado, este documento caracteriza las diferentes situaciones que pueden ser observadas a partir de las informaciones disponibles. Los autores se interrogan sobre el sentido de la palabra inversión y sobre los tipos de inversión que el mundo necesita para garantizar la seguridad alimentaria y la preservación del medioambiente.

Se distinguen los fenómenos de la privatización de los recursos "comunes", de aquellos de concentración de tierras reconocidas previamente como propiedad privada, subrayando lo novedoso o no de dichos fenómenos.

La problemática abordada forma parte de los retos globales de principios del siglo XXI que nos conciernen a todos. El empleo, la creación de valor agregado y su distribución, la producción de bienes alimentarios y de servicios ambientales ponen en relieve el interés general, y su regulación no puede

reducirse únicamente a las leyes del mercado. Detrás del debate sobre los modelos de producción se esconden verdaderas elecciones de sociedad.

Las propuestas son construidas alrededor de dos principios: 1/ la defensa de los derechos existentes de las poblaciones sobre la tierra y los recursos y 2/ la necesidad de reconocer los derechos colectivos que permitan la compatibilidad de usos y de derechos privativos individuales con el interés general. Estos principios son abordados a distintos niveles: nacional, regional y mundial.

Los autores reconocen la importancia de la adopción de medidas voluntarias, pero subrayan que el problema no podrá ser tratado apoyándose únicamente en la buena voluntad de las empresas socialmente responsables.

Invitan, entonces, a las distintas partes involucradas a:

- contribuir desde ahora a la adopción progresiva de un marco jurídico obligatorio a nivel mundial; y
- desarrollar políticas y mecanismos que remuneren el trabajo y la eficacia económica, y que redistribuyan las rentas que no hayan podido ser eliminadas, poniendo en funcionamiento una fiscalidad sobre las tierras.

*El Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo", con sus expertos, investigadores y responsables de la Cooperación francesa, es un grupo de reflexión informal que desde 1996 presta su apoyo a la Cooperación francesa en términos de estrategia y supervisión de acciones sobre la tierra, trabajando en red con numerosos actores franceses e internacionales. El Comité ha producido el Libro blanco de los actores franceses de la Cooperación, y numerosos documentos que ayudan a mejorar la comprensión de los desafíos ligados a la tenencia de la tierra en los países del Sur y que proporcionan herramientas para la acción. Todas estas producciones están a disposición del público en versión integral en el portal [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org), un dispositivo creado por el Comité que proporciona una información de calidad sobre estos temas.*

*AGTER es una asociación internacional de derecho francés que trabaja sobre la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales. AGTER coordina una red de personas originarias de diferentes países quienes intercambian y reflexionan a partir de sus prácticas sobre las mejores maneras de valorizar las experiencias y la información disponible, más allá de las barreras lingüísticas y culturales. La asociación contribuye así a la formulación de propuestas y de alternativas para enfrentar los desafíos actuales relacionados con la gestión de los recursos naturales. El Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo" encargó a la asociación AGTER la misión de coordinar la reflexión de un grupo de trabajo ampliado sobre el asunto de las apropiaciones de tierras a gran escala en el mundo, y sobre esta base, redactar este documento de análisis y propuestas. [www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)*