

El acaparamiento de tierras a escala mundial y el devenir de los pequeños campesinos



Michel Merlet
Director, AGTER

Junio 2012

traducido por Clara Martín

Comunicación en la Academia de Agricultura de Francia.

Sesión 13 junio de 2012.

Agrobusiness y pequeño campesinado: competencia y complementariedad

*AGTER. Asociación para el mejoramiento de la Gobernanza de la Tierra, del Agua y de los Recursos Naturales.
45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne. Francia. Cedex.*

Tel : 33 (0)1 43 94 72 59 agter@agter.org <http://www.agter.asso.fr/>

Fenómenos de una magnitud inédita

Desde hace algunos años, observamos los fenómenos del **acaparamiento** de tierras agrícolas sobre varios continentes, en relación con el desarrollo de grandes unidades de producción que utilizan mano de obra asalariada y las tecnologías llamadas «modernas». Los desafíos que de aquí se derivan para la humanidad son realmente importantes, llevándonos a plantear en nuevos términos el potencial y el futuro del pequeño campesinado.

Utilizaremos en este documento el término agrobusiness limitando su acepción a la producción agrícola, sin incluir la producción de insumos ni las industrias de transformación. En estas condiciones, las relaciones entre la gran producción agrícola que utiliza fuerza de trabajo asalariada (agrobusiness) y la pequeña producción agrícola familiar mercantil (agricultura campesina) son de competencia : competencia por el acceso a la tierra, por el acceso a los recursos naturales y el agua, por el acceso al financiamiento, a las subvenciones, a los mercados, pero

también por el acceso a la mano de obra. Si pueden darse complementariedades en estas dos formas de agricultura, es principalmente a nivel de la sociedad en general, donde la una y la otra abastecen por ejemplo, productos de diferente naturaleza.

Numerosos estudios han tratado de cifrar la magnitud de los fenómenos del acaparamiento de tierras en el mundo.

- El Banco Mundial, en su informe de 2011, hablaba de 56 millones de hectáreas de tierras en el espacio de algunos meses, 30 veces más que el incremento de superficies cultivadas en el mundo en términos medios cada año, entre 1990 y 2007¹.
- El proyecto del observatorio de las adquisiciones de tierras, el *Land Matrix*², estima

¹ Deininger, K., Byerlee D. and al. 2011. Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? The World Bank. Washington, D.C.

² Partenariado que reagrupa la ILC (International Land Coalition), el CIRAD (Francia), el CDE (Centro para el Desarrollo y el Entorno -

en 203 millones de hectáreas (ha), 71 millones de ellas "confirmadas", las transacciones aprobadas o en curso de negociación en junio de 2012³.

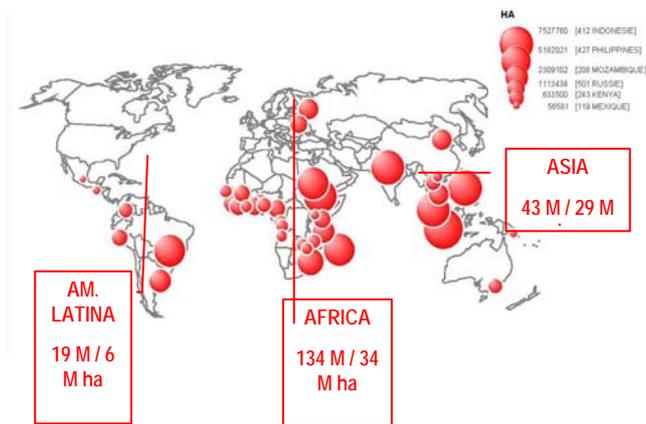


Figure 1. Datos del Land Matrix sobre las apropiaciones de tierras en el mundo (junio 2012). (Cifras a nuestro parecer subestimadas). Elaboración M. Merlet, a partir de los datos <http://landportal.info/landmatrix> (realizado con Philcarto 12/06/2012, <http://phlicarto.free.fr>)

Observando el mapa que hemos elaborado a partir de los datos de Land Matrix (ver figura # 1), constatamos que estas cifras están realmente subestimadas. De hecho, se habla de 19 millones de hectáreas en toda América Latina, cuando sabemos que en Brasil únicamente, según un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo Agrícola a partir de los títulos de propiedad, 94 millones de hectáreas habrían sido apropiadas de modo fraudulento (*grilagem de terras*), intentando legalizar la propiedad de algunos sobre tierras comunitarias y espacios naturales⁴.

Cercamiento de tierras (enclosures) a escala mundial: una amenaza global para la humanidad

Si la apropiación de la tierra existe desde hace mucho tiempo, la magnitud del fenómeno, la rapidez de su desarrollo y la naturaleza de los actores involucrados (fondos de pensiones, multinacionales, Estados) la convierten hoy en un proceso completamente nuevo. Las élites, caciques o empresarios nacionales, desempeñan aquí un papel más importante que el que sugieren los artículos de prensa.

La crisis alimentaria, la demanda de agrocombustibles y la promoción de mecanismos apuntando lu-

char contra el cambio climático (como REDD), pueden desempeñar un rol de motor, pero estos mecanismos en sí no explican lo que está pasando realmente. Para comprender bien de qué se trata este proceso, hay que recordar que hoy en día existen sobre el planeta una gran cantidad de tierras infrautilizadas, lo que no quiere decir que estén vacías de poblaciones ni que no sean objeto de ningún derecho de uso: según la FAO y el IIASA, las superficies potencialmente utilizables en agricultura fluvial serían de la misma magnitud que aquellas que se cultivan en la actualidad. El potencial de expansión de la agricultura es por tanto realmente considerable. Pero esta expansión no está exenta de peligro: operaría en parte sobre zonas que hoy están cubiertas de bosques y selvas, y/o ocupadas por poblaciones autóctonas.

Actualmente, observamos un verdadero proceso de cercamiento de tierras (*enclosures*) a escala mundial. Si releemos a Polanyi⁵, las similitudes con los cercamientos contemporáneos de la revolución industrial en Inglaterra son evidentes: expropiación de tierras a poblaciones rurales, desarrollo de un proletariado rural, nuevas modalidades de gestión de pobres, fe ciega en el progreso. Estas evoluciones han supuesto en el pasado una verdadera catástrofe social en el país. La respuesta fue la expansión colonial, hasta que la crisis mundial de los años 20 y 30, económica y después política, desembocó en grandes conflictos mundiales de dramáticas consecuencias.

La situación que se observa hoy en día es la de los cercamientos de tierra a escala del planeta, y una revolución que ya no es industrial, sino financiera.

Sin embargo, algunos componentes ya no son los mismos. Hoy en día, ya no se necesitan tantos proletarios para obtener beneficios. El mundo es finito, y ya no existen más escapatorias en las conquistas coloniales extraterrestres. Por otro lado, vivimos en una crisis ecológica mayor. Y todos estos cambios son cada vez más rápidos.

Algunos términos clave, que resurgen constantemente en los discursos, dificultan la toma de conciencia, enturbiando nuestra comprensión sobre estos fenómenos. Entre ellos, tres son particularmente importantes para nuestra reflexión: *los pobres* y *la pobreza*, considerada como un estado y no como el resultado de un proceso cuyas causas habría que descubrir, *la propiedad*, reducida a su concepción mítica absoluta, haciendo caso omiso de los derechos múltiples y titulares de derechos distintos, *las*

Universidad de Bern, Suiza), el GIGA (German Institute of Global and Area Studies, Alemania) y el GIZ (Alemania)

³ Esta cifra contiene las operaciones de compra, de alquiler o concesiones firmadas desde el año 2000, en superficies de 200 ha o más, que implican la conversión de tierras utilizadas por las comunidades locales o los ecosistemas naturales en la producción comercial, agrícola y de otro tipo, minera, turística, etc.

⁴ INCRA, MDA. 2009. *Livro Branco da Grilagem de Terras*. Brasília.

⁵ Voir Karl Polanyi. 1944. *La gran transformación*.

inversiones, palabra mágica si las hay, que a menudo cubre los procesos de apropiación de los bienes comunes. Volveremos con todo ello más adelante.

Todas las regiones del mundo no son propicias para los acaparamientos de tierras. Existen vastas superficies de potencial agrícola infrautilizado en Estados Unidos, según las cifras del IIASA, pero no se observan acaparamientos de tierras. Es en los tres tipos siguientes de situaciones que estos fenómenos se producen a gran escala, 1/ en los antiguos territorios coloniales en los que se aplicaron sistemas de tenencia de tierras donde se generalizó la apropiación privativa (por ejemplo, muchas regiones de

América Latina), 2/en los antiguos territorios coloniales donde los regímenes de tierra comunitarios predominan, 3/en los territorios que han conocido una colectivización forzada y en los cuales el campesinado ha sido fuertemente desestructurado y expoliado. Los países desarrollados no están exentos de los fenómenos del acaparamiento, pero éstos no se refieren en general a la tierra en sí misma, ya que los derechos de propiedad están muy protegidos, sino que están relacionados con las subvenciones públicas, o con una fiscalidad muy desigual. (Ver figura #2)

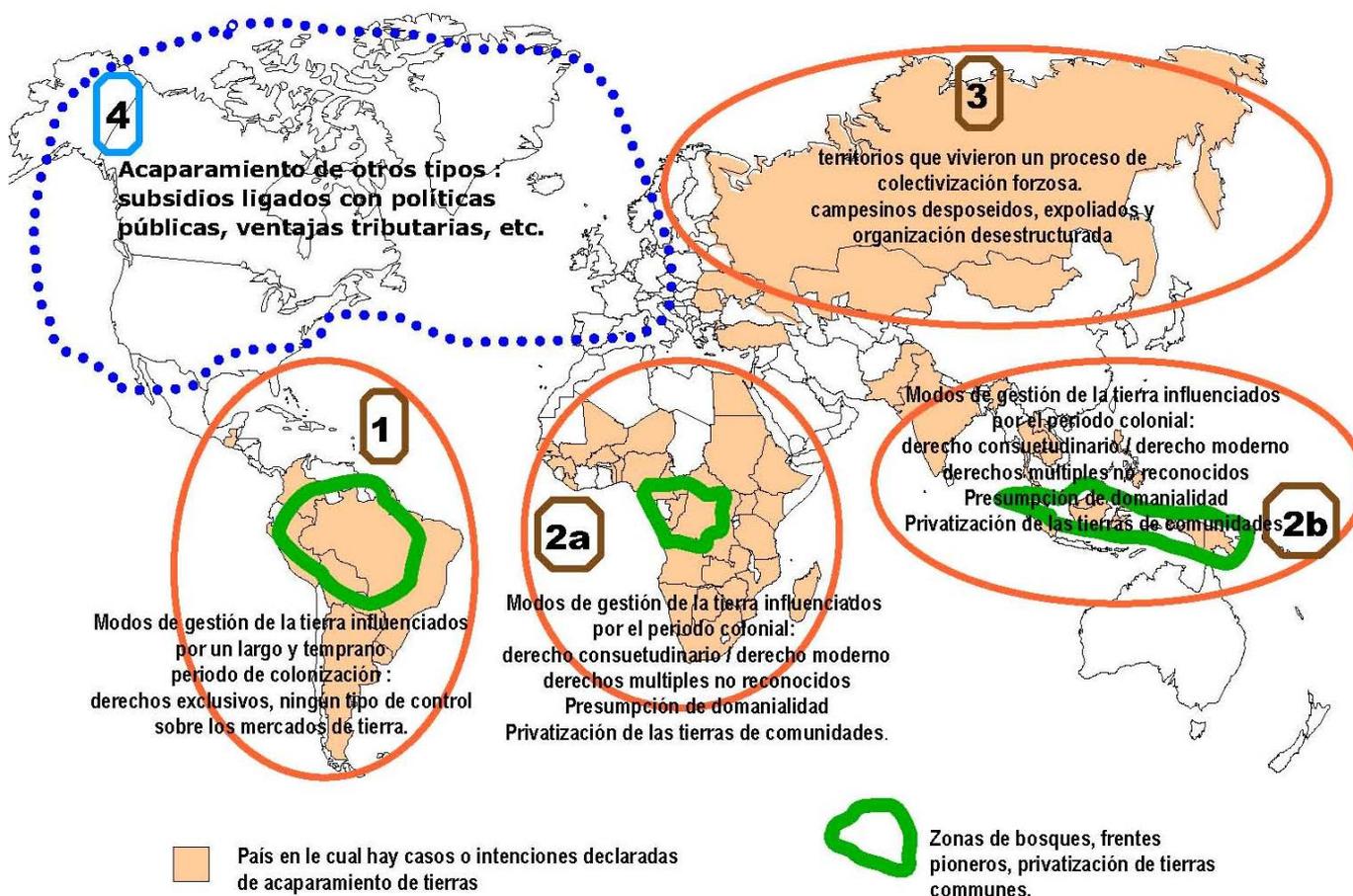


Figura2. Zonas susceptibles de ser objeto del acaparamiento de tierras, o de otras riquezas. Elaboración de M. Merlet.

Estos acaparamientos constituyen una amenaza global para la humanidad, debido a sus consecuencias irreversibles a medio plazo, la destrucción masiva de sociedades campesinas, la exclusión de millones de pequeños productores, la destrucción de los ecosistemas y la aceleración del calentamiento climático, que producen el aumento de tensiones y conflictos.

Los productores campesinos son generalmente los mejores en responder a los intereses de la mayoría de la población, produciendo casi siempre más riquezas netas (valor añadido) por unidad de superfi-

cie que las grandes empresas que trabajan con asalariados, cuando tienen acceso a los medios de producción y a la tierra. No buscan maximizar el beneficio a corto plazo e incorporan en sus decisiones los intereses de las generaciones futuras. Esta lógica campesina es naturalmente patrimonial y es frecuentemente más compatible con el interés general que lo es la lógica capitalista. La agricultura familiar o campesina puede adaptarse mejor a la diversidad y respetar el entorno. Además, genera más empleos y limita el éxodo rural. No se debe al azar que todos

los países desarrollados sin excepción hayan construido su crecimiento sobre la base de las agriculturas campesinas.

El debate sobre las ventajas respectivas de la gran producción y de la agricultura campesina es verdaderamente antiguo. Acordémonos de Kautsky, de Chayanov, ... Está siempre de actualidad, pero los retos son realmente grandes para los más poderosos. Estos mantienen la duda y numerosos investigadores les ayudan en esta tarea, no dudando a veces en negar la evidencia.

Para comprender en qué la amenaza de los acaparamientos es global, es necesario remontarnos a las causas más profundas de la pobreza, resumiendo en algunas palabras las tesis desarrolladas por Marcel Mazoyer⁶, insuficientemente retomadas aunque su pertinencia jamás haya sido cuestionada. Coexisten hoy en el mundo sistemas agrícolas de producción que tienen niveles extremadamente desiguales de productividad del trabajo. Con la puesta en marcha de un mercado globalizado, donde los precios se alinean teniendo como base la productividad de los agricultores mejor equipados y mejor dotados en tierras (que son también los principales exportadores), se comprueba desde hace un siglo una bajada tendencial de los precios agrícolas en moneda constante a largo plazo.

Esta bajada arruina a los productores peor dotados, incluso cuando están débilmente integrados en el mercado. Los pobres se vuelven cada vez más numerosos. La mayoría de las poblaciones que sufren hambre son por esta razón pequeños productores de alimentos. Esta aparente paradoja radica en el hecho de que no puede haber aquí un ajuste por el mercado: las personas que tienen hambre no son capaces de generar una demanda solvente.

Por contra, la demanda en agrocombustibles es solvente, en gran parte debido a las subvenciones relacionadas con las políticas públicas que aseguran su promoción. Las superficies cultivadas dedicadas a los agrocombustibles cada vez son más grandes, dejando a expensas los usos alimentarios.

Una nueva dinámica agraria

Los acaparamientos de tierra no constituyen fenómenos nuevos en sí mismos, pero si existe una dinámica agraria nueva en marcha a nivel global. Des-

de el año 1970, la situación ha cambiado.

1/ Nuevas técnicas, agrícolas, pero también biotecnológicas, mineras,..., « modernas » ofrecen posibilidades que aumentan diez veces la producción y la extracción, y cada vez necesitan menos fuerza de trabajo.

2/ Los mercados y por tanto los precios están globalizados, y el libre intercambio de mercancías está generalizado, pero no existen políticas agrícolas ni políticas de tierra globales. Los Estados permanecen soberanos.

3/ Asistimos a un desarrollo inédito del sector financiero, en el que "se crean" o "desaparecen" inmensas riquezas en un amplio espacio virtual.

La apropiación de tierras y de recursos comunes y/o la concentración de tierras y de recursos en pocas manos son fenómenos irreversibles con efectos locales - la expoliación de poblaciones locales y la violación de sus derechos consuetudinarios - y con efectos a largo plazo - la ruina de los agricultores familiares no directamente afectados por los acaparamientos, pero si por la competencia con los agricultores mejor equipados que tienen una productividad del trabajo muy superior.

Existe por tanto una amenaza global para la humanidad. Los riesgos son de diferentes naturalezas, inseguridad alimentaria, menos cantidad de riquezas creadas por hectárea, riesgos ecológicos, capacidad reducida de adaptación a los cambios, pérdida de diversidad cultural. Los riesgos sociales son considerables, con la exclusión a prever de aproximadamente el 40% de seres humanos, que hoy en día habitan todavía en el campo. Será imposible crear de aquí a 2050 los 1.500 millones de empleos que los analistas estiman necesarios para hacer frente a las consecuencias del fenómeno, si éste continúa a desarrollarse como en la actualidad. Por otro lado con el incremento de las desigualdades, conflictos cada vez más violentos y más frecuentes no dejarán de desarrollarse.

Las respuestas propuestas por las instituciones internacionales son las siguientes: llamado al respeto de los derechos fundamentales, promoción de derechos garantizados a través de la generalización de la propiedad privada, movilización de una mayor inversión en el sector agrícola, utilización de la responsabilidad social corporativa. Todas ellas son parciales, e incluso contra productivas. Para comprender por qué, es necesario revisar en profundidad nuestra reflexión.

⁶ Mazoyer M., Roudart L., *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Le Seuil, Paris, 1998. Mazoyer M., *Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne*, in Mazoyer M. et Roudart L., « La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain », Encyclopædia Universalis, 2005.

El « misterio » de los acaparamientos de tierra y el desarrollo del agrobusiness

Como señalamos anteriormente, dos de los conceptos introducidos al principio, la " inversión " y la " seguridad de la tierra " reducida a la propiedad, son en realidad falsos. Estos contribuyen a una empresa de desinformación que sirve a los intereses de algunos, permitiéndoles apropiarse o acaparar los recursos esenciales del planeta. Esta apropiación no se limita a las tierras agrícolas, concierne también a los recursos mineros, turísticos, los espacios susceptibles de capturar carbono, los recursos genéticos,...

- Conviene distinguir las capturas de riquezas naturales y de diferentes tipos de valores de las inversiones verdaderas. Hay que diferenciar las inversiones privadas de las inversiones públicas, y examinar en todos los casos lo que tiene que ver con el interés de los particulares y lo que tiene que ver con el interés de la sociedad en su conjunto. Para esto, se utilizan herramientas de análisis adaptadas (*evaluación económica*, privilegiando el interés de la sociedad y no la *evaluación financiera*, que no busca más que maximizar la satisfacción del empresario). Dejar a los actores económicos elegir en función de su propio interés no puede ser suficiente, aún cuando la presión social de los consumidores les conduzca a promover decisiones llamadas " responsables".
- Uno de los principales impulsores de la apropiación de riquezas por una minoría es la promoción de una propiedad absoluta y exclusiva, puesta en marcha por la mayor parte de los programas de administración de tierra de instituciones financieras internacionales, con consecuencias muy graves, directas o indirectas. Esta visión muy reducida de los derechos de propiedad constituye otra falsedad. No corresponde jamás a la realidad.

Parafraseando a Hernando de Soto, nos preguntamos qué es ese "misterio del land grabbing". ¿Por qué el agrobusiness se desarrolla hoy tan rápidamente mientras su interés para la sociedad es menor que el de la producción a pequeña escala? ¿Cómo las tierras se convierten en la actualidad en activos financieros atractivos?

Los inversionistas buscan maximizar su beneficio, el retorno de sus inversiones. El contexto global les es favorable : los grandes empresarios disponen de tecnología punta, de saber hacer, tienen acceso a los mercados mundiales; hay una sobreabundancia de capitales disponibles, muchos están en riesgo y existe una voluntad de regresar en parte a activos reales

menos volátiles que los numerosos productos derivados y valores especulativos. Las Instituciones Financieras Internacionales buscan promover un contexto favorable a la inversión, creando condiciones de acceso a la tierra muy económicas, y manteniendo a un nivel muy bajo el coste de la mano de obra, garantizando exenciones fiscales excepcionales o manteniendo simplemente a un nivel muy bajo la presión fiscal en las empresas, haciendo promoción de las relaciones contractuales, y por lo tanto voluntarias, con los Estados o con particulares.

Constatamos en estas condiciones que la distribución del valor añadido favorece cada vez más el capital, en detrimento del trabajo y de la tierra. Es aquí donde se encuentra el misterio del land grabbing. En un estudio realizado en Ucrania, mostramos que para que los agro-holdings más grandes, el 80-90% del valor añadido servía para remunerar el capital, permitiendo tasas de rentabilidad extremadamente altas.⁷

La verdadera superioridad de la gran producción es su capacidad de apropiarse de las rentas de todo tipo, rentas de tierra, rentas naturales, rentas como resultado de la aplicación de políticas públicas, etc. La búsqueda constante de las empresas y los bancos de obtener beneficios más altos pasa cada vez más por la apropiación de riquezas comunes. Esto nos sumerge en una crisis cada vez más grave.

Frente a estas evoluciones, por lo general irreversibles, ¿qué podemos hacer?

Criticar los conceptos utilizados de manera abusiva por la mayor parte de los actores involucrados, poniendo en evidencia las interpretaciones erróneas que implican, constituye un paso importante, pero no suficiente. Hacer comprender mejor el carácter global de la amenaza es necesario. Pero también hay que señalar que las respuestas que exigen la cuestión de los acaparamientos de tierras agrícolas y la destrucción de los productores campesinos, el calentamiento climático, la desaparición de la biodiversidad, etc., tienen que ser también globales. Por lo tanto, permanecerán inaccesibles a nivel de cada país tomado individualmente.

No podemos esperar estar inmersos en una crisis extrema y sin retorno para empezar a reaccionar.

⁷ H. Cochet. M. Merlet, Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues. Comunicado en la conferencia internacional sobre el acaparamiento de tierras en el mundo organizado por Land Deals Politics Initiative en colaboración con Journal of Peasant Studies. Abril 2011. Versión disponible en francés http://www.agter.asso.fr/article600_fr.html.

Hay que construir alianzas más allá de las capas campesinas y poner en marcha mecanismos que permitan avanzar hacia consensos cada vez más amplios. Crear las condiciones del cambio implica fortalecer las capacidades de resistencia y de negociación de los principales actores interesados e instaurar un debate público que permita movilizar a los grupos sociales involucrados de forma indirecta, con la finalidad de que adquieran conciencia de los problemas y puedan tomar así sus propias decisiones.

Las proposiciones han sido ya formuladas, en particular en el documento del Comité Técnico de la Tierra y el Desarrollo y GISA (Grupo Interministerial sobre la Seguridad Alimentaria). Su preparación ha sido apoyada por AGTER y ha servido para elaborar la posición oficial de Francia sobre este tema⁸. Dichas proposiciones son de sentido común y serían inmediatamente aplicables en su mayoría si existiera una voluntad política real.

Algunas son relativamente sencillas para comenzar a aplicarlas a nivel nacional:

- Reconocimiento y adquisición de múltiples derechos, individuales y colectivos en una misma parcela de tierra. No existe una única solución válida para todo. Si seguimos a los marcos jurídicos que permanecen en vigor, los sistemas civiles y los basados en la *Common Law*, por ejemplo, las respuestas serán diferentes.
- Regulación de los mercados de derechos sobre la tierra, reconociendo a las instancias colectivas un derecho de control de las transferencias (compra-venta, alquiler) en función de un proyecto de sociedad.
- Aplicación de impuestos sobre la tierra a diferentes niveles, y bajo diferentes formas.
- Mejora de la evaluación ex ante de proyectos, diferenciando el interés del inversionista del de la sociedad.

Otras, absolutamente imprescindibles, requieren mucho más tiempo y esfuerzo, ya que implican el establecimiento de mecanismos para la gobernanza global:

- Puesta en marcha de un derecho internacional obligatorio por encima de los Estados Soberanos, en todas las cuestiones que afectan al futuro

de la humanidad.

- Responsabilidad jurídica (justicia obligatoria) de las personas jurídicas de las empresas, en materia de derechos humanos.
- Regulación del funcionamiento de los mercados financieros, ya que es en gran medida de su absurdo funcionamiento de donde proviene la explosión del fenómeno de acaparamientos de tierras a gran escala.

El futuro de la producción campesina parece estar viviendo ahora un momento crítico. Con su devenir, se juega también el futuro de la humanidad en el planeta. El establecimiento de un *Derecho universal del campesino*, promovido por la Vía Campesina a instancias de Naciones Unidas, es sin duda una forma de avanzar, pero esto no será suficiente.

Hemos mostrado en qué el agrobusiness y la producción agrícola estaban en competencia y sin embargo no hemos hablado mucho de las complementariedades entre ambos. Una alternativa a menudo mencionada es la de la *agricultura contractual*, una producción familiar integrada en las cadenas de transformación y comercialización. Aunque falta abordar esta cuestión en detalle, podemos anticipar que la firma de un contrato entre partes con poderes muy desiguales podrá fácilmente dar lugar a engaño. Será necesario observar cuáles son los márgenes reales de decisión que quedan a los productores y cómo se distribuye el valor añadido a lo largo de la cadena. El uso de la figura de un contrato entre personas físicas o jurídicas no eximirá de un debate público sobre el interés de las opciones económicas y políticas sobre la sociedad en general, ni en el ámbito de la transformación y del comercio, ni en el de la tierra.

Ponencia original redactada en francés bajo el título *Accaparement foncier à l'échelle mondiale et devenir de la petite paysannerie*. Publicada en *Les comptes rendus de l'Académie d'Agriculture*. Vol 98 # 3. Nov 2012.

⁸ Comité técnico Tenencia de la tierra y desarrollo. Apropiaciones de tierras a gran escala: Análisis del fenómeno y propuestas de orientaciones. Agencia Francesa de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Extranjeros y Europeos. Junio 2010. http://www.agter.asso.fr/article479_fr.html