

Pobreza, hambre e “inversiones” agrícolas

¿ Como analizar los fenómenos actuales de apropiación y de concentración de las tierras y de los recursos naturales en el mundo ?



Michel Merlet
Director, AGTER

Diciembre 2012

Este artículo da claves para comprender la verdadera naturaleza de los fenómenos de apropiación y de concentración de tierras y de recursos naturales en el mundo, a las que muchos llaman acaparamiento de tierras. Representan una amenaza global para la humanidad, pero no se trata solamente de un problema de derechos humanos. Tienen también implicaciones económicas. Las altas tasas de ganancias que producen lo que equivocadamente se llama inversiones en la producción a gran escala se explican por la captura de riquezas naturales y no por la eficiencia económica.

La versión original de este artículo, en francés, ha sido preparada a solicitud de la revista Nature & Progrès y publicada en el número 85 de noviembre 2011 en el dossier Recursos: la espoliación.

La versión en castellano ha sido publicada por el Movimiento por la Paz, en la revista Tiempo de Paz # 106.

AGTER. Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles. 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne Cedex. Tel : 33 (0)1 43 94 72 59 agter@agter.org

<http://www.agter.asso.fr/>

El mundo en que vivimos cambia cada vez más rápido y las amenazas globales que pesan sobre la humanidad se multiplican. Mil millones de personas padecen hambre, sin contar a los niños y adultos que mueren anualmente de hambruna, de malnutrición o por falta de acceso al agua potable. Una de cada cuatro personas sobrevive con menos del equivalente de un dólar al día. El mundo cambia, pero estas cifras no mejoran, a pesar de la prioridad pregonada en los discursos sobre la lucha contra el hambre.

Desde hace dos años, los medios de comunicación hablan mucho del acaparamiento masivo de tierras agrícolas: alertan a la opinión pública sobre la violación de los derechos de la población y sobre los peligros para la seguridad alimentaria en los territorios afectados, pero no dicen que estos fenómenos constituyen una amenaza global para la humanidad, que las consecuencias son irreparables e igual de graves que el calentamiento climático o la pérdida de la biodiversidad. Casi todos, políticos, investigadores

y observadores, parecen estar de acuerdo en el hecho de que es necesario invertir mucho más en agricultura, para enfrentar el reto del hambre y la pobreza a escala planetaria.

A partir de ahí, sería preciso establecer unas inversiones agrícolas responsables para que beneficiaran a todos. Se elaborarían, a tal efecto, unos contratos inspirados en directrices voluntarias que se impondrían por sí mismas, sin tener que obligar a nadie a aplicarlos. Las organizaciones internacionales están en ello.

Si esto funcionara bien, basándose en el mismo modelo, se podrían suprimir las leyes coercitivas en todos los países, abrir las prisiones y bastaría con establecer códigos de buena conducta de cumplimiento no obligatorio para que a través de ellos, ladrones y despojados, agresores y agredidos, víctimas y verdugos, explotadores y explotados pudieran reconciliarse. Desgraciadamente nos cuesta trabajo crearlo.

AGTER está trabajando desde 2009 en estas cuestiones, apoyando a diferentes instituciones y a la sociedad civil. Hemos coordinado, particularmente, los trabajos de un grupo de reflexión interministerial y redactamos un documento de análisis y de propuestas que ha servido de base para la toma de postura oficial de Francia en este tema. El objetivo de este artículo es compartir esta reflexión, que intenta comprender la verdadera naturaleza de los fenómenos, aclarando conceptos y descubriendo las trampas del lenguaje.

Es difícil saber con precisión cuáles son efectivamente las superficies implicadas, aunque se sepa que son considerables, porque las transacciones, muy a menudo son secretas. Las cifras varían según las fuentes, pero también en función de la definición que se tiene de los fenómenos. El Banco Mundial, en su Informe de 2011, habla de 56 millones de hectáreas de tierras implicadas en el transcurso de algunos meses, 30 veces más que el aumento promedio observado de la superficie cultivada por año en el mundo entre 1990 y 2007. Oxfam, en un informe de septiembre de 2011, avanza la cifra probable de 227 millones de hectáreas vendidas desde 2001, o sea el equivalente a la superficie de Europa Occidental. Si se incluyen los fenómenos nacionales de toma ilegal del control de zonas que eran hasta entonces territorios comunes o tierras públicas, un estudio del Ministerio de Desarrollo Agrícola de Brasil avanza la cifra de 94 millones de hectáreas, solamente en ese país (la superficie de Méjico y América Central juntas), donde los títulos de propiedad se habrían adquirido de manera irregular. Un tercio de la Amazonía estaría en esta situación, y se trata, esencialmente, de superficies muy grandes en las que la población indígena o mestiza practicaba una agricultura de supervivencia en pequeñas parcelas.

La FAO e IIASA han demostrado que territorios inmensos del planeta están infrautilizados: de los poco más de 3.000 millones de hectáreas potencialmente cultivables en el mundo sólo habría 1.500 millones de hectáreas cultivadas. Esto no quiere decir que se trate de tierras despobladas ó libres de derechos y que no tenga consecuencias ecológicas transformarlas en cultivables, pero nos da una idea del potencial de expansión del fenómeno de acaparamiento de tierras.

Por otra parte, existen grandes diferencias de productividad neta del trabajo entre los diferentes sistemas de producción agrícola, pudiendo ésta variar de uno a varios cientos. Los agricultores mejor equipados, los mejor dotados en tierras, producen excedentes que se comercializan. La existencia de un mercado global (en el cual, sin embargo, no se ne-

gocia más que una parte reducida de los volúmenes totales de los alimentos producidos) ha llevado en el siglo XX a una tendencia a la baja en los precios de los productos agrícolas, en valor constante, en el tiempo largo, que penaliza a los agricultores menos productivos. Así, el desarrollo de grandes estructuras de producción que utilizan máquinas e insumos industriales provoca indirectamente la ruina de millones de rurales, sin que éstos hayan cambiado sus sistemas de producción y simplemente porque, de una manera u otra, están obligados a vender algunos productos y a comprar algunos bienes de consumo o servicios, y, por tanto, sufren las consecuencias de esta caída de precios relativos. Los pobres y los hambrientos, es decir, la sexta parte de la población mundial, son en su mayoría producto de este proceso, que Marcel Mazoyer ha puesto de evidencia muy claramente.

Las fluctuaciones recientes de los precios agrícolas parecen indicar, por el contrario, una fuerte subida de precios, como pasó a lo largo de los años 70. Pero el mecanismo en cuanto al desarrollo desigual no ha cambiado, y las tendencias a largo plazo no tienen ninguna razón para cambiar. El desarrollo de inmensas explotaciones en los mercados cada vez más liberalizados está en gran medida en el origen del aumento de la pobreza rural y de las migraciones masivas hacia los barrios periféricos y pobres de las grandes ciudades. Las superficies potencialmente afectadas por las tomas de control de las tierras agrícolas son enormes y el fenómeno está en plena expansión. Con frecuencia, las grandes explotaciones no practican una agricultura sostenible, sino monocultivos que utilizan insumos químicos, energía y fertilizantes fósiles, y a menudo OGMs, lo que trae como consecuencia la destrucción de medios naturales y pérdidas irreversibles de la Biodiversidad. Las sociedades campesinas desaparecen, al ser ocupados sus territorios, y con ellas sus conocimientos ancestrales y sus modos de organización social. Estas evoluciones son igualmente irreversibles.

Sin embargo, la productividad neta por hectárea de las grandes empresas es casi siempre inferior a la de los agricultores familiares que todavía no se han empobrecido. Las grandes empresas son menos interesantes para la sociedad en su conjunto que la producción familiar a pequeña escala. Es bastante extraño, por consiguiente, que la ley de la oferta y la demanda no permita reequilibrar las cosas y alcanzar lo mejor para todos. Para comprender las razones de esta situación, hay que subrayar que la tierra y los recursos naturales no podrán ser nunca mercancías como las demás y que no todas las necesidades tienen como contraparte una capacidad real de

compra. Con el aumento de la población mundial, las necesidades de alimentos aumentan, y también las necesidades de otras mercancías. Los empresarios prefieren producir agrocombustibles porque existe un mercado fuertemente subvencionado para estos productos debido a los incentivos ofrecidos por las políticas de numerosos estados desarrollados, mientras que millones de hambrientos no constituyen un verdadero mercado con capacidad de compra. Tienen hambre no porque no haya alimentos, sino porque son demasiado pobres para producirlos o para conseguirlos. La competición entre agrocombustibles y producción alimentaria contribuye al alza coyuntural de los precios de cereales y provoca revueltas. Pero la gran volatilidad de precios y las consecuencias de las políticas anteriores sólo constituyen un fenómeno secundario en relación al mecanismo histórico de fondo. Pero sí vienen acelerando la atracción de los capitalistas por las tierras agrícolas.

Las desigualdades alcanzan proporciones alarmantes, y la ausencia de alternativas para cientos de millones de personas hace temer una multiplicación de conflictos. Por todas estas razones, es patente que estamos en presencia de una amenaza global que pesa directamente sobre una parte de la población e indirectamente sobre toda la humanidad.

No todas las tierras infrautilizadas atraen a los “inversores”. Las tierras se convierten en “activos financieros” particularmente atractivos cuando se puede obtener un reparto del valor añadido tal que la remuneración del capital sea ampliamente preponderante y que la retribución del trabajo y el coste de la tierra sean los más bajos posibles. En Ucrania, verdadero “eldorado” de los inversores agrícolas, el 80% del valor añadido se asigna a remunerar el capital. Esto es posible porque los montantes anuales de los arrendamientos son ridículos, el coste del trabajo es muy bajo, la producción está muy mecanizada y prácticamente no hay impuestos. Los contextos sociales y políticos son muy diferentes de un país a otro, sin embargo, los ingredientes económicos son los mismos en África y en América Latina, y donde quiera que se produce el acaparamiento de tierras. El conjunto de todas estas condiciones no se da en los países desarrollados. Es ahí donde reside el verdadero motor económico de estos fenómenos.

Veamos ahora cómo se efectúa la toma del control de las tierras y cuáles son los sistemas políticos y jurídicos que se prestan a ello. En principio, hay que distinguir dos mecanismos: la apropiación de tierras y de recursos comunes y la concentración de tierras y recursos que ya eran privados. En los dos

casos, los mecanismos aparecen como resultado de un acuerdo, de un contrato entre las partes, “inversores” y Estado anfitrión, comprador y vendedor, empresa arrendataria y propietarios del suelo. El tiempo de las guerras y de la explotación colonial ya quedó atrás: para apropiarse de las riquezas de un territorio ya no es necesario utilizar la fuerza ni disponer de un ejército de trabajadores a quienes había que obligar a trabajar en beneficio propio ó incluso, que se tenían que importar de las antípodas como esclavos. Hoy, se aplica un tratamiento de gentleman: se firman contratos. Sin embargo, una parte es muy poderosa y la otra, a menudo, extremadamente débil. Además, algunas partes, los gobiernos, se atribuyen derechos que violan los de la población a quien se supone que representan.

Las herencias coloniales, con la absurda idea que la tierra es propiedad del Estado en tanto que los habitantes no dispongan de títulos de propiedad legalmente reconocidos, y también las herencias de los países del bloque soviético, son particularmente propicias a estas prácticas. Tienen en común el débil peso de los habitantes en los sistemas de gobernanza de los recursos y la negación de sus derechos. En estas condiciones, la soberanía de un Estado no puede constituir una garantía. De hecho, son los Estados africanos los primeros en ofrecer millones de hectáreas a los “inversores” extranjeros.

En el ámbito internacional, el derecho a las “inversiones” es un derecho “duro” de aplicación obligatoria, que protege a los “inversores”. Sin embargo, las firmas multinacionales y sus filiales no respetan el derecho internacional de los derechos del hombre, salvo si el Estado arrendatario de su inversión lo exigiera, lo que rara vez sucede en las situaciones evocadas aquí. Y los Estados, sabiéndose “soberanos” no aceptan verse reprochados en su gestión interna de los derechos sobre los recursos. En efecto, al contrario de la situación establecida en el derecho internacional de la “inversión”, ningún Estado (y ninguna multinacional) ha aceptado someterse a ningún poder de coacción internacional que le impusiera, como consecuencia de una denuncia individual o colectiva, respetar y hacer respetar los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y de los grupos. De esta manera, el respeto a los elementos del derecho internacional de los derechos del hombre, en potencia protectores de los individuos y de las generaciones futuras frente a los problemas citados aquí, no se impone a los Estados (son muchos) que sin embargo los han definido, y todavía menos a las empresas que explotan los recursos naturales.

Pocas personas o instituciones osan denunciar lo

absurdo de tal sistema. Los esfuerzos de las instituciones internacionales y de las organizaciones de la sociedad civil, a partir de ese momento, van a trabajar en la elaboración de “directrices voluntarias”, que serán propuestas a los Estados y de “principios para inversiones agrícolas responsables”. Estas diligencias pueden ayudar a progresar, pero con la condición de intentar desmitificar constantemente lo que se considera “inversión”, lo que se llama propiedad, y entablar un debate público, lo más amplio posible, con las diferentes partes implicadas y la población.

En realidad, las verdaderas inversiones han sido siempre las de los productores, campesinos, ganaderos y pescadores. Su trabajo, sus destrezas, su conocimiento del medio que ocupan han permitido alimentar cada vez a más seres humanos. Las modalidades de desarrollo desigual que actualmente se han generalizado debido a la liberalización de los intercambios y a la utilización masiva de las energías fósiles hacen que la mayor parte de ellos, que ni siquiera llegan a asegurarse la supervivencia, no puedan ya invertir. Las “inversiones” que las instituciones internacionales y los Estados intentan desarrollar abriendo sus países al capital y al peritaje de las grandes empresas y de las multinacionales se presentan como la solución, como el progreso. Pero en realidad, las verdaderas economías de escala de las grandes fincas no están en la producción, sino en el control de las riquezas naturales y de los distintos tipos de rentas.

Para “hacer negocios”, lo más eficaz es apropiarse de las rentas, los recursos y los bienes comunes. Eso

supone disponer a la población de sus derechos de control en la utilización de los recursos de sus territorios, la privatización y concentración de los derechos de uso en beneficio de unos pocos. En aras de la eficacia económica de una gran producción modernizada, responsable en gran medida del desarrollo de las desigualdades, del hambre, de la pobreza, y también en parte, de la crisis ecológica y climática, se escamotea el verdadero debate sobre los modelos de desarrollo agrícola que sería deseable para las generaciones de hoy y de mañana. Estas falsas inversiones nunca serán responsables, en sentido de éticas. Sin embargo, ellas son las verdaderas y principales responsables de los dramas que vivimos.

Existen soluciones que no podemos detallar aquí pero que han sido esbozadas, entre otros, en los documentos abajo citados. Algunas son ambiciosas pero indispensables, como por ejemplo la elaboración de un derecho coercitivo, por encima de los Estados, para todos los temas que comprometan el futuro de la humanidad, lo que vendría a hacer posible una comunidad mundial capaz de proteger los bienes comunes. Otras son más fáciles de llevar a cabo progresivamente, como la fiscalización de las rentas que permitiría distinguir entre robo de recursos y eficacia económica. Todas ellas implican revisar nuestras concepciones sobre la propiedad y reconocer, sea cual sea el sistema jurídico vigente, que siempre coexisten derechos individuales y derechos colectivos y que los derechos de las generaciones futuras deben también pesar en la balanza, incluso si ellas no pueden participar en el debate.

Bibliografía utilizada

- Merlet, M. et Jamart, C. AGTER, ILC. Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual. International Land Coalition. Mars 2009 [http://www.agter.asso.fr/article341_es.html]
- Monique-Chemillier Gendreau. Puede el derecho internacional contribuir a una sociedad mundial más justa ?. Reunión temática aGter, 13 octubre 2009. [http://www.agter.asso.fr/article411_es.html] subtítulo en castellano
- Comité technique « Foncier et développement ». Las apropiaciones de tierras a gran escala. Análisis del fenómeno y orientaciones propuestas. Agence Française de Développement, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, juin 2010. [http://www.agter.asso.fr/article489_es.html]
- H. Cochet. M. Merlet, Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues. Comunicación en la Conferencia internacional sobre el acaparamiento de tierras en el mundo organizada por Land Deals Politics Initiative en colaboración con el Journal of Peasant Studies. Abril 2011. [http://www.agter.asso.fr/article600_fr.html]
- Perdriault, M. L'accaparement de terres à grande échelle dans le monde : le rôle des firmes multinationales. AGTER, septembre 2011. [http://www.agter.asso.fr/article695_fr.html]

Traducción del francés al castellano : Mamen Noval Clemente y Luisa Olmo Sarget, revisada por el autor.

12/02/2013 11:02; Merlet_AGTER_2011_articulo Nature et Progrès_es.doc