

Los derechos a la tierra y la fiebre por ella

Resumen



**Hallazgos del Proyecto de Investigación Global
Presiones Comerciales sobre la Tierra**

Ward Anseeuw, Liz Alden Wily, Lorenzo Cotula, y Michael Taylor



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



Nos encontramos en muchas áreas del Sur global en una encrucijada con respecto del futuro de las sociedades rurales, la producción basada en la tierra y los ecosistemas

Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no pueden considerarse opiniones oficiales de la Coalición, ni de sus miembros y donantes.

La Secretaría de la Coalición agradecerá el recibo de una copia de cualquier material que utilice esta publicación como fuente, correo electrónico: info@landcoalition.org.

Ilustraciones: © Aldo di Domenico 2011

© 2012 Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Sobre este informe

Este informe presenta una síntesis de los hallazgos del Proyecto¹ de Investigación Global Presiones Comerciales sobre la Tierra, coordinado por la Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC por sus siglas en inglés o La Coalición) con apoyo de uno de sus miembros, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), y la colaboración de más de cuarenta organizaciones de base y de la sociedad civil, académicos e institutos de investigación de todo el mundo. Como resultado de este proyecto ya se han publicado 28 estudios de caso, estudios temáticos y visiones regionales generales.² Además, este informe incorpora los últimos datos del actual proyecto Land Matrix, cuyo propósito es monitorear las transacciones de tierras a gran escala.

El objetivo de este informe no es brindar un repaso completo de la cada vez más abundante literatura sobre las transacciones y las presiones comerciales más amplias sobre la tierra, sino presentar, resumir e interpretar la evidencia que ha surgido hasta el momento como fruto de la colaboración de estos dos proyectos. Se intenta extraer conclusiones de este conjunto de evidencias sobre las características clave de esta fiebre por la tierra, los efectos que tiene, los factores contextuales que dan forma a estos efectos y las respuestas que se requiere de la sociedad civil, los gobiernos y los socios en el desarrollo.

La «fiebre por la tierra»

El tema de este informe se conoce más comúnmente como el «acaparamiento de tierras». Ha atraído la atención mundial desde 2008, con una serie de convenios transnacionales altamente publicitados que involucran un arrendamiento de áreas de tierra sin precedentes en su extensión. Desde entonces se ha hecho más claro que este es en realidad un fenómeno muy diverso, de mayor escala y, quizá, menos novedoso de lo que originalmente se pensaba. Si bien las transacciones más publicitadas han sido de naturaleza transnacional y enfocadas en la producción de alimentos y biocombustibles, son difíciles de separar en términos analíticos de las tendencias más amplias de crecientes presiones comerciales sobre la tierra caracterizadas por la intervención de una más diversa gama de actores, escalas e impulsores económicos. En realidad, son parte de procesos históricos de transformación económica y social de más largo plazo. Sin embargo, con la intensificación de las presiones comerciales sobre la tierra desde la crisis de los precios de los alimentos de 2008 estos procesos han entrado en una nueva fase. Es en este sentido que este informe habla de una nueva «fiebre por la tierra».

Los pobres soportan costos desproporcionados a cambio de los cuales reciben pocos beneficios debido a la mala gobernanza



1 La versión completa de este informe puede ser bajada en www.landcoalition.org/publications

2 <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

Las organizaciones siguientes participaron al Proyecto de Investigación Global Presiones Comerciales sobre la Tierra:



Hallazgos clave

Las conclusiones de este informe se basan en estudios de caso que aportan evidencia sobre realidades locales y nacionales y en el monitoreo global en marcha de las transacciones de gran escala de tierras, en ambos casos los datos están sujetos a un proceso continuo de referencias cruzadas. Sin embargo, mientras la investigación y el monitoreo deben continuar, es importante extraer algunas conclusiones e implicaciones de política basada en la evidencia con la que ya se cuenta. Los mensajes clave pueden expresarse de la siguiente manera:

- La alta demanda global de tierras es probable que continúe a largo plazo, aunque el pronunciado aumento visto entre 2005 y 2008 quizá se estabilice.
- Los derechos a la tierra y los recursos y los medios de vida de las comunidades rurales están cada vez más en peligro por la prevalencia de un modelo de adquisiciones de tierra de gran escala. Hasta aquí los hallazgos justifican ampliamente el empleo del concepto «acaparamiento de tierras».
- Los pobres soportan costos desproporcionados a cambio de los cuales reciben pocos beneficios debido a la mala gobernanza, incluyendo la débil protección de sus derechos a los recursos, la presencia de la corrupción en la toma de decisiones y la ausencia de rendición de cuentas, la marginación de sus derechos dentro de los regímenes comerciales y el descuido en la formulación de políticas para la pequeña agricultura. Las mujeres son particularmente vulnerables ante esta realidad.
- La débil protección jurídica de los recursos bajo regímenes de tenencia consuetudinaria hace que la población local se vuelva vulnerable al desposeimiento ya que los gobiernos permiten el acceso del sector privado a la tierra disponible. Las tierras y los recursos que la población tradicionalmente posee y utiliza en común son especialmente vulnerables pues se encuentran en permanente riesgo de pérdida.
- Los gobiernos anfitriones no realizan suficientes acciones para limitar el continuo empobrecimiento de las comunidades rurales que se puede esperar como resultado de la «fiebre por la tierra». Tampoco el derecho internacional se está poniendo en forma adecuada al servicio de este requerimiento.
- El reto es detener el desposeimiento y las asignaciones de tierra que no respondan a un genuino interés público, reconocer legalmente los derechos de los pobres de las áreas rurales y generar modelos más equitativos que doten a los actuales usuarios de la tierra de un modelo clave que los proteja.



Características, impulsores, impactos y factores que dan forma a esos impactos

Este informe comienza con una caracterización de los rasgos de la actual fiebre por la tierra, incluyendo su escala, los actores involucrados y las tendencias de largo plazo que impulsan la competencia. Luego resume la evidencia que ha surgido sobre sus efectos, en particular para los pobres de las áreas rurales, y discute por qué la fiebre por la tierra crea con mucha frecuencia los efectos negativos que se observan. Sobre la base de los datos que surgen del proyecto Land Matrix es posible identificar estas **características** y estos **impulsores**:

- El proyecto Land Matrix incluye informes acerca de transacciones de tierra aprobadas o sujetas a negociación en todo el mundo entre los años 2000 y 2010 por un total de 203 millones de hectáreas. Esta extensión de tierra equivale a más de ocho veces el tamaño del Reino Unido. De este total hasta ahora se han triangulado y contrastado transacciones por **71 millones de hectáreas**, lo que confirma la escala sin precedentes de la fiebre por la tierra a lo largo de la década pasada. Debe presumirse que existen muchas transacciones de las que se carece de información pues no se reportan.
- **La fiebre por la tierra no trata sólo de alimentos y tierras cultivables.** De las transacciones contrastadas para las cuales se conoce el producto o *commodity*, el 78% es para producción agrícola, de la cual tres cuartas partes son para biocombustibles. La extracción mineral, la industria, el turismo y la reconversión forestal también contribuyen de forma significativa, lo que explica el restante 22%.
- **África es el objetivo principal de la fiebre por la tierra**, pues reporta 134 millones de hectáreas de transacciones de las cuales 34 millones de hectáreas han sido contrastadas. El siguiente objetivo más grande es Asia con 29 millones de hectáreas contrastadas.
- **A menudo, la que se adquiere es la mejor tierra.** Con frecuencia se trata de tierra irrigable y próxima a infraestructura, lo que aumenta la probabilidad de que surjan conflictos con los usuarios ya existentes.
- A pesar de que por lo general se destaca a los actores extranjeros, **las elites nacionales están desempeñando un papel importante en las adquisiciones de tierras.** La inversión extranjera directa (IED) en este rubro es también en gran parte intrarregional.

La última fiebre por tierras cultivables fue *provocada* principalmente por la crisis de los precios de los alimentos que ocurrió en el periodo 2007-2008; pero, lejos de ser un fenómeno de corta duración, es probable que la fiebre por la tierra continúe a largo plazo debido a las tendencias que la están *impulsando*. A la larga, los **impulsores** de la creciente competencia por la tierra son el crecimiento de la población y el aumento en el consumo de una minoría global. Aquellos agentes más inmediatos identificados por los estudios incluyen las demandas por alimentos, biocombustibles, materias primas y madera. Un impulsor emergente son los mercados de compensación de emisiones de carbono, los cuales ya han propiciado adquisiciones de tierra en gran escala. Los estudios de caso también informan sobre flujos de capital especulativo atraídos por la expectativa de aumento del valor de la tierra.

Estas tendencias crean oportunidades, pero también riesgos. Aunque la perspectiva de una mayor inversión extranjera para el desarrollo de la agricultura del país por lo general es bienvenida, la evidencia que surge de los estudios de caso sugiere que el modelo prevalente no está haciendo el mejor uso de las oportunidades que existen, pues la carga de los costos es asumida de manera desproporcionada por los pobres que viven en las áreas rurales. Los estudios de caso sugieren los siguientes hallazgos relacionados con los **impactos**:

- **Muchos esquemas no han podido materializarse o han sufrido graves retrasos** pues a menudo se han subestimado las dificultades de crear y manejar grandes plantaciones en contextos a menudo complejos. En los casos en los cuales las adquisiciones generan ganancias adecuadas estas con frecuencia se encuentran vinculadas a la captación de renta, por ejemplo a través del control de cadenas de valor o el aumento de los precios de la tierra.

- En un esfuerzo por atraer la inversión, **los gobiernos están renunciando a recibir ingresos mediante exenciones tributarias y aranceles de arrendamiento mínimos**, descartando así una herramienta clave para obtener beneficios de la explotación de los recursos naturales públicos.
- **Los pobres de las áreas rurales se ven con frecuencia despojados de los recursos tierra y agua que poseían bajo tenencia consuetudinaria.** Si bien algunos casos revelan desalojos de tierras cultivables permanentes y casas, muchos otros también muestran cómo la base de recursos de los medios de vida rurales está siendo expropiada a través de la pérdida del acceso a tierras de pastoreo, bosques y pantanos considerados propiedad colectiva. El tema de los arriendos comerciales de tierra anteriormente no titulada también está anulando las oportunidades de que las comunidades busquen y obtengan la titulación. Algunos esquemas de riego de gran escala han llevado a un aumento de la competencia y a conflictos tanto con los usuarios locales del agua como con aquellos que la utilizan aguas abajo dentro de la cuenca.
- **La compensación por la pérdida de recursos raras veces es adecuada**, en particular debido a la falta de reconocimiento de la propiedad de los recursos en régimen consuetudinario bajo el cual se debería basar esta compensación. Cuando ocurre una considerable pérdida involuntaria de tierras las comunidades se ven despojadas no solo de sus medios de vida sino también de su principal activo de capital.
- **Los estimados sobre creación de empleos a menudo se exageran**, al menos en las primeras etapas. Los empleos que sí se materializan suelen ser de baja paga e inseguros, y a veces se vinculan solo a la fase inicial de construcción.
- **Las mujeres son particularmente vulnerables** debido a la discriminación sistemática en relación con el reconocimiento de su derecho a la tierra, discriminación sistemática tanto en el discurso público como en la toma de decisiones, su relativa carencia de efectivo y su vulnerabilidad física.

A la larga, los impulsores de la creciente competencia por la tierra son el crecimiento de la población y el aumento en el consumo de una minoría global.



- **La fiebre por la tierra está llevando a cambios considerables en los ecosistemas** con pérdidas conexas de servicios ecosistémicos y biodiversidad. Los bosques se ven particularmente afectados, sin embargo, los estudios de caso revelan que las tierras de pastoreo, los pantanos y los manglares son también objetivos de la conversión del uso de la tierra. Existe poca evidencia acerca de que se estén tomando en cuenta de manera apropiada las necesidades de agua de estos esquemas de gran escala.

Como primeros indicios, estos hallazgos son una gran causa de preocupación. Este informe sugiere que la fiebre por la tierra tiene estos impactos negativos debido a cuatro **fallas graves en la gobernabilidad**. Dado que estas son las condiciones en las cuales tiene lugar la toma de decisiones sobre la tierra y la inversión, constituyen factores importantes que dan forma a los efectos de la fiebre por la tierra:

- **Débil gobernabilidad democrática:** a pesar de los avances en la democratización en todo el mundo, existen enormes déficits de transparencia, rendición de cuentas y empoderamiento popular, lo que contribuye a la captura de los recursos por parte de las elites.
- **Gobernabilidad agraria que deja fuera a los pobres de las áreas rurales:** muchos sistemas legales nacionales centralizan el control sobre la tierra y socavan o no reconocen legalmente los derechos a la tierra de los propietarios locales, de esta manera allanan el camino para asignaciones de tierra en gran escala que, a pesar de ser lícitas, resultan injustas.
- **Gobernabilidad económica que deja fuera a los pobres de las áreas rurales:** el régimen de comercio e inversión internacional aporta una sólida protección legal a los inversionistas internacionales; mientras que se han establecido pocos y menos eficaces acuerdos

La política de desarrollo agrícola se orienta cada vez más a beneficiar a las empresas comerciales a gran escala, subvaluando el potencial productivo de los pequeños productores

internacionales para proteger los derechos de los pobres de las áreas rurales, o para asegurar que los mayores niveles de comercio e inversión se traduzcan en un desarrollo sostenible e inclusivo y en la reducción de la pobreza.

- **Marginación de la pequeña agricultura:** la política de desarrollo agrícola se orienta cada vez más a beneficiar a las empresas comerciales a gran escala, subvaluando el potencial productivo de los pequeños productores y excluyéndolos como socios. A pesar del historial mixto de la agricultura a gran escala en África, la percepción de que se necesitan grandes plantaciones para modernizar el sector continúa siendo dominante entre muchos tomadores de decisiones.

Cada uno de estos factores crea condiciones que inhabilitan una buena toma de decisiones y permiten transferencias de la tierra que resultan dañinas. Además, esto parece alimentar un círculo vicioso: la fiebre por la tierra, a su vez, agrava y empeora cada uno de estos factores de gobernabilidad. Con respecto a la gobernabilidad democrática, el cada vez más intenso interés comercial por la tierra tiene una influencia corruptora, debilita el debido proceso e impulsa un sesgo en regulaciones y políticas. Acerca de la gobernabilidad agraria, las asignaciones de tierra en gran escala, tales como las concesiones, a menudo tienen el efecto de crear incertidumbre entre los propietarios locales, lo que agrava su inseguridad sobre la tenencia de la tierra, inclusive cuando las transacciones no se llegan a concretar y la conversión en el uso de la tierra quizá nunca tenga lugar. Sobre la gobernabilidad económica y la marginación de la pequeña agricultura, la ola actual de adquisiciones de tierra frena aún más la capacidad de los pequeños productores para competir con eficacia e influir sobre las políticas agrícolas y comerciales en su propio favor.

La tierra en una encrucijada

La desposesión y la marginación de los pobres de las áreas rurales no son nada nuevo. Más bien, la actual fiebre por la tierra representa una aceleración de procesos en marcha y parece seguro que continuará. Por tanto, la conclusión de este informe es que nos encontramos en muchas áreas del Sur global en una encrucijada con respecto del futuro de las sociedades rurales, la producción basada en la tierra y los ecosistemas. En el contexto de los fracasos de gobernabilidad y política mencionados, los flujos de capital transnacional e intranacional están presionando la tenencia de la tierra y los sistemas de producción basados en la tierra en una dirección que parece alejarse cada vez más de lo que se puede considerar como una alternativa óptima. Se necesitan acciones urgentes para detener las transferencias de tierra dañinas y redirigir el capital hacia formas más fructíferas de inversión donde sea posible.



El cada vez más intenso interés comercial por la tierra tiene una influencia corruptora, debilita el debido proceso e impulsa un sesgo en regulaciones y políticas

Consideraciones de política

1. Reconocimiento y respeto a los derechos a los recursos de las poblaciones rurales en todas las transacciones a gran escala

La valoración de la tierra para propósitos de adquisición e inversión debe partir del supuesto de que ninguna tierra es «ociosa», es «tierra baldía» o «no utilizada», por el contrario, toda ella es utilizada y es importante para los medios de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales, y asimismo, está bajo alguna forma de propiedad colectiva o individual consuetudinaria, incluyendo la tierra clasificada como «tierra estatal», «tierra pública» y «tierra del gobierno». Todos los usuarios existentes y demandantes de tierra deben considerarse con un derecho moral de posesión, con independencia del estatus legal formal de sus reclamos. Finalmente, en los casos donde la adquisición de tierra, sea a través de compra, arrendamiento, concesión u otra forma de transferencia de derechos, es un componente necesario y legítimo de una estrategia de inversión debe partir de la base de una aplicación rigurosa de los principios de **consentimiento libre, previo e informado** de los usuarios y los demandantes existentes. Las adquisiciones de gran escala deben ser el último recurso como modelo de inversión.

2. Reconocer legalmente los derechos a la tierra de los pobres de las áreas rurales, incluyendo aquellos sobre la propiedad comunal

Debe subsanarse el débil estatus legal de los derechos a la tierra de la mayoría de los pobres de las áreas rurales. Debe concederse a los derechos consuetudinarios de propiedad y uso individuales y colectivos sobre los recursos tierra y agua, sea en forma individual o comunal, fuerza legal equivalente a los derechos establecidos por la ley, incluso aunque estos intereses consuetudinarios no estén formalmente certificados. Además, la delimitación y la demarcación de las áreas de tierra comunales, o territorios, son prioritarios ante la creciente competencia por la tierra. Más aún, se necesita un giro hacia políticas agrarias centradas en las personas que reconozcan el papel fundamental que las poblaciones

locales —incluyendo explícitamente las mujeres— desempeñan en el uso y la gestión de la tierra. Es necesario construir instituciones a escala local que estén empoderadas para administrar la tierra y los recursos naturales y también se deben considerar las asimetrías en el poder al priorizar de manera explícita los intereses de los grupos vulnerables de usuarios de la tierra, incluyendo aquellos que carecen de esta, los propietarios de pequeñas extensiones y los trabajadores rurales.

3. Colocar la pequeña producción en el centro de las estrategias para el desarrollo agrícola

Los gobiernos y sus socios en el desarrollo deben reconsiderar el papel que los aproximadamente 500 millones de pequeños productores, pastores nómadas y usuarios de bosques pueden desempeñar para satisfacer de manera sostenible las verdaderas necesidades vinculadas con la creciente demanda de alimentos y productos agrícolas. Las políticas y los servicios de apoyo deben nivelar el campo de juego y dar a los pequeños productores la misma oportunidad que a los inversionistas corporativos para ocupar este papel. Por lo tanto, es necesario proporcionar a los pequeños productores la capacidad necesaria, los medios financieros y la regulación para aumentar su productividad, producción y competitividad, y para enfrentar los riesgos y la vulnerabilidad. Además, es necesario apoyar la organización de los pequeños productores, ayudándoles a representar sus intereses y lograr economías de escala en el acceso al mercado y las cadenas de valor, contribuyendo así a que se beneficien de las tendencias del mercado mundial y los flujos de capital. Finalmente, es necesario considerar modelos alternativos que no estén basados en la adquisición de tierras sino en asociaciones entre empresas y comunidades, como compartir capital (*equity sharing*) o agricultura por contrato, que podrían aportar soluciones mutuamente beneficiosas en las cuales las comunidades tengan asegurado su necesario derecho a los recursos, la organización y la capacidad de negociación.

4. Hacer que el derecho internacional relativo a los derechos humanos funcione para los pobres de las áreas rurales

Los derechos seguros a la tierra local son cruciales para el disfrute de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, tales como el derecho a los alimentos y el derecho a la propiedad. Sin embargo, en su forma actual el derecho internacional ofrece poca compensación a las personas afectadas por las adquisiciones de tierra en gran escala. Es vital trabajar en desarrollar guías internacionales específicas sobre derechos humanos³ para fortalecer los recursos jurídicos que ofrecen los tratados vinculantes. Como actores clave en la formulación del derecho internacional, los Estados deben ratificar tratados que fijen estándares sobre derechos humanos, tales como el Convenio 169 de la OIT «Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes» y el protocolo que establece el Tribunal Africano sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, y fortalecer este tipo de recursos jurídicos. La sociedad civil también puede desempeñar un papel clave al monitorear el respeto por los derechos humanos, desafiar las acciones que afectan de manera adversa el disfrute de estos derechos y entablar demandas jurídicas ante órganos internacionales como el Tribunal Africano para presionar y ampliar los límites de las leyes sobre derechos humanos a través de la interpretación autorizada de los tratados existentes.

5. Hacer inclusiva, transparente y responsable la toma de decisiones sobre la tierra

Sin transparencia, responsabilidad y un debate abierto la toma de decisiones sobre la tierra continuará siendo influida por intereses creados en detrimento de los usuarios rurales de la tierra. Igualmente, sin transparencia los adquirentes de tierra no pueden ser responsabilizados ante obligaciones contractuales, leyes nacionales o directrices voluntarias. Por tanto, existe la necesidad de convocar y facilitar debates nacionales y locales inclusivos sobre las adquisiciones de tierra en gran escala (tanto en solicitudes generales como específicas) y en temas más amplios con el propósito de desarrollar marcos nacionales consensuados sobre las

inversiones basadas en la tierra, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Igualmente, es necesario apoyar la capacidad para la acción colectiva y el establecimiento de redes por parte de las poblaciones locales, en particular los movimientos sociales que representan a las partes interesadas directas, incluyendo productores, mujeres, personas sin tierra y pueblos indígenas; revelar plenamente la información sobre los contratos existentes y todas las adquisiciones que se están contemplando; apoyar el monitoreo de la sociedad civil sobre las adquisiciones de tierra en gran escala, tanto como el cumplimiento de las obligaciones contractuales, con el fin de ejercer la rendición de cuentas y aportar una base de evidencia para la acción.

6. Asegurar la sostenibilidad ambiental en las decisiones sobre adquisiciones e inversiones basadas en la tierra y el agua

Las decisiones sobre la conversión de tierras en gran escala deben hacerse con la plena apreciación de los costos que conllevan, incluyendo las implicaciones para la provisión de bienes y servicios ambientales, sobre todo el agua de la cual dependen los medios de vida locales. En los casos en los cuales la legislación nacional establece salvaguardas adecuadas, como la exigencia de «evaluaciones de impacto ambiental» (EIA) exhaustivas e independientes, estas deben realizarse de manera abierta y transparente y sus resultados deben ser del dominio público. Con respecto a la extracción de agua, los contratos deben fijar los límites aplicables basados en evaluaciones rigurosas de las tasas de extracción sostenible y las demandas de agua que compiten entre sí: local, aguas abajo y futura.

Sin transparencia, responsabilidad y un debate abierto la toma de decisiones sobre la tierra continuará siendo influida por intereses creados en detrimento de los usuarios rurales de la tierra

3 Por ejemplo, las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación y los Principios de las Inversiones Basadas en la Tierra formulados por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación y los Principios Guía desarrollados por el Representante Especial ante el Secretario General de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos.

Se necesita un giro hacia políticas agrarias centradas en las personas que reconozcan el papel fundamental que las poblaciones locales –incluyendo explícitamente las mujeres– desempeñan en el uso y la gestión de la tierra





Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Secretaría

fax: +39 06 5459 3628

info@landcoalition.org

Via Paolo di Dono, 44

00142 – Roma, Italia

tel: +39 06 5459 2445

www.landcoalition.org



INTERNATIONAL
LAND
COALITION