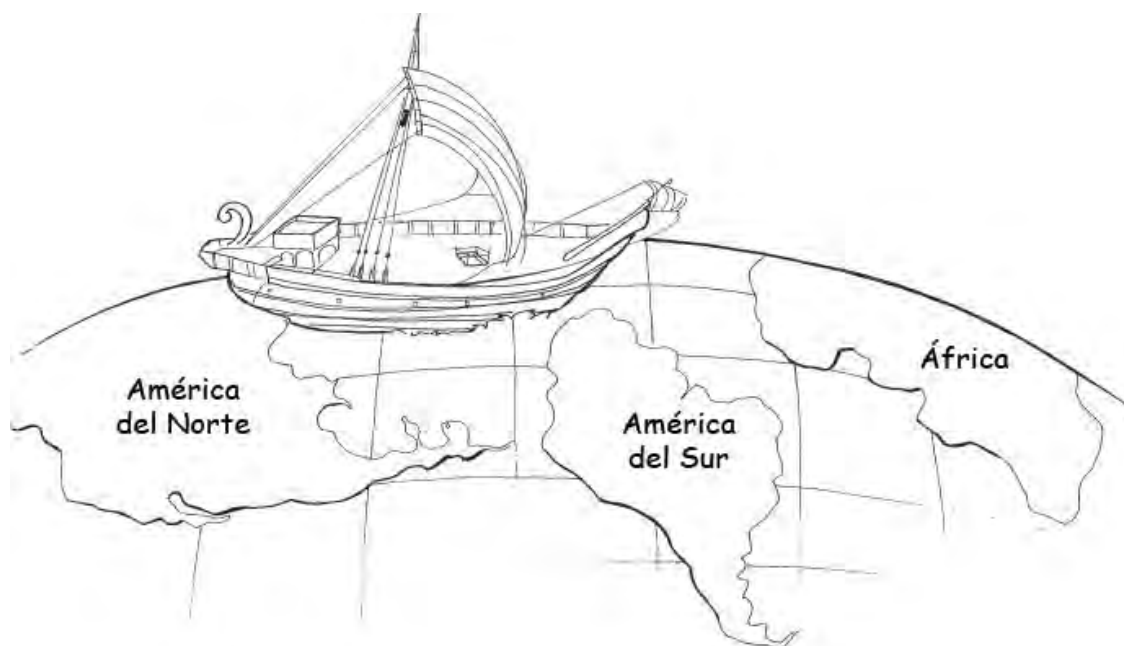


Hacia un código de conducta en las transacciones de tierras extranjeras



La adquisición extranjera de tierra agrícola es una tendencia que se ha visto impulsada por las necesidades alimentarias y de biocombustibles de las naciones ricas que tienen el capital para *invertir*, pero escasos territorios y recursos acuíferos para producir lo suficiente para sus propias necesidades. Estas transacciones, ya sea que se trate de compras o de arrendamientos, tienen muchas implicaciones económicas, sociales y políticas tanto para el país inversionista como para el país huésped.

FUENTE:

Meinzen-Dick, R. y H. Markelova. 2009. "Necessary Nuance: Toward a Code of Conduct in Foreign Land Deals". En *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Kugelman, M. y S. Levenstein, (eds.). Woodrow Wilson Center, Washington, DC.

La inversión extranjera y la adquisición de tierra agrícola en otros países tienen antecedentes históricos, pero esta ola reciente de adquisiciones de tierra tiene una escala distinta, nuevos impulsores y una serie nueva de participantes. En la era postcolonial, el sector privado fue el principal actor, que generalmente adquiría tierras de terratenientes privados en los países huéspedes. Aunque los inversionistas privados siguen siendo hoy en día los principales actores, muchos de los nuevos tratos se efectúan entre los gobiernos, o en muchos de ellos, participan los gobiernos como respaldo de inversionistas privados. Si bien el sector privado ha invertido tradicionalmente para maximizar las utilidades, las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y de la energía son los principales impulsores de las más recientes transacciones relacionadas con las tierras.

Quiénes proponen estas transacciones de tierras afirman que hay una abundancia de tierras de cultivo que puede usarse para la agricultura y de tierras "no usadas" o "improductivas" que pueden usarse para el cultivo de agrocombustibles. Sin embargo, en muchos casos estas tierras ya se están utilizando o reclamando. Esto es lo que ocurre en África, donde hasta 90% de la tierra se maneja conforme al sistema consuetudinario de tenencia: formalmente se trata de tierra del Estado, pero la usan las comunidades, a menudo durante varias generaciones. Además, aunque la cantidad de tierra de la que puede disponerse para la producción extendida de cultivos de lluvia es de aproximadamente 1,500 millones de hectáreas, la mitad de estas reservas se encuentran en tan solo siete países en vías de desarrollo: Angola, Congo, Sudán, Argentina, Bolivia, Colombia y Brasil.

Estos cálculos tampoco toman en cuenta el crecimiento demográfico, que en los últimos 40 años ha reducido la disponibilidad de tierra per cápita. La disponibilidad de tierras marginales y abandonadas puede ser mayor, pero a menudo hay razones detrás de su disponibilidad y limitaciones para el cultivo de productos agrícolas o de agrocombustibles: carencia de recursos hídricos apropiados, la inaccesibilidad a los mercados y falta de sustentabilidad ecológica. Muchas de estas tierras también las están usando las comunidades rurales para las actividades importantes de supervivencia tales como el pastoreo, la recolección de leña, biomasa y frutas, y el acceso a fuentes de agua.

Tabla 1. Transacciones de tierras extranjeras postcoloniales en comparación con las presentes

	Era postcolonial	Presente
¿Quién vende? ¿Quién compra?	Los inversionistas privados compran a terratenientes privados.	Inversionistas privados respaldados por el gobierno o por transacciones intergubernamentales.
¿Cuánto?	Escala limitada.	A gran escala.
¿Qué?	Materias primas tropicales (por ejemplo, plátanos).	Cultivos de primera necesidad y biocombustibles.
¿Por qué?	Utilidades.	Seguridad de intereses extranjeros respecto a alimentos y a energía.

Oportunidades y amenazas

Quienes proponen la inversión extranjera en las tierras agrícolas señalan varias posibles oportunidades tanto para beneficio de los inversionistas como para el país huésped. Sin embargo, hay preocupaciones en el sentido de que este punto de vista de “beneficio mutuo” es infundado y puede no conducir a un desarrollo agrícola y beneficiar a los países huéspedes y a sus ciudadanos más pobres. Estas inversiones presentan oportunidades pero también plantean amenazas para los medios de subsistencia de las comunidades en donde se están dando las transacciones respecto a las tierras. Dichas oportunidades pueden incluir:

- una mayor inversión en las zonas rurales;
- la generación de nuevas oportunidades de empleo agrícola y no agrícola y de diversificación de los medios de subsistencia;
- creación de nuevas tecnologías agrícolas disponibles en zonas rurales;
- rehabilitación y actualización de infraestructuras rurales (camino, puentes, etc.);
- construcción de centros de salud y escuelas;
- fortalecimiento de las instituciones locales.

Por otra parte, hay muchas advertencias en el sentido de que la adquisición a gran escala de tierras también puede ser perjudicial para el desarrollo socioeconómico de los países huéspedes.

Muchos de los beneficios principales, en particular los pagos y las inversiones en infraestructura, son para las economías nacionales en general e incluso éstas suelen recibir subsidio a través de compañías inversionistas que reciben subsidios generales y exenciones tributarias.

Los beneficios para la población local desde el punto de vista del empleo o de un aumento en los precios de salida deben contrastarse con el número de personas que están obteniendo sus medios de subsistencia de la tierra, para poder evaluar los beneficios o pérdidas netas de medios de subsistencia para las comunidades dependientes de los recursos.

Muchos de los posibles beneficios para las poblaciones locales dependen realmente de su seguridad respecto a la tenencia de la tierra. Si los usuarios de las tierras existentes tienen seguridad respecto a la tenencia y pueden negociar con inversionistas externos, existe al menos cierta compensación. Incluso en estos casos, hay preocupaciones respecto a si los terratenientes locales están bien informados acerca de los precios justos o respecto a todas las implicaciones de la venta de sus tierras, o si están sujetos a una presión indebida para transferir su tierra. En América Latina, en particular, estas ventas generan altos niveles de concentración de tierras en algunos países. La experiencia en América Central durante el boom del café a finales del siglo XIX, cuando la privatización de los terrenos tradicionales condujo a la concentración de tierras en unas pocas manos, representa una advertencia.



Una mayor inversión en la producción de alimentos y de agrocombustibles puede generar beneficios importantes para las economías de los países desarrollados.

Sin embargo, si la tierra es designada por vías oficiales como tierra del Estado y los usuarios existentes de la tierra solo cuentan con derechos tradicionales, las negociaciones se llevan a cabo entre el Estado y los inversionistas, y los habitantes de la localidad pueden tener poca participación en las transacciones, y poca compensación también si se ven obligados a salir de sus tierras. Esta falta de atención para los usuarios existentes que no tienen necesariamente demandas reconocidas formalmente respecto a las tierras ya ha generado varios desalojos y ha contribuido a la carencia de propiedades y al empobrecimiento. Esto ha sido especialmente agudo en las adquisiciones de tierras para la producción de agrocombustibles. Además, con frecuencia las tierras asignadas para dicho uso son las designadas como “subutilizadas”, de crucial importancia para las poblaciones móviles y para las mujeres. Sin derechos reconocidos formalmente, estos grupos se enfrentan a un riesgo mayor de desplazamiento.

Además de los derechos no reconocidos a los recursos, los usuarios de los recursos locales tienen un bajo poder de negociación y prácticamente ninguna presencia en las negociaciones sobre los tratos de la tierra. Si bien se ha llegado a acuerdos respecto a alguna forma de compensación, resulta difícil monitorear el cumplimiento de los inversionistas con los términos de compensación acordados y con otros beneficios propuestos para las comunidades. El rápido ritmo con el que se están llevando a cabo muchos de estos tratos no permite el tiempo necesario para establecer mecanismos de gobernanza sólidos, en particular debido a las fuerzas internacionales que se hallan en juego.

La sustentabilidad ecológica de los recursos de tierra y agua es otra de las preocupaciones importantes, en particular si se considera la orientación relativamente breve de los inversionistas extranjeros en comparación con la perspectiva de largo plazo necesaria para considerar los efectos ambientales de los usos de la tierra. La producción agrícola intensiva de gran escala puede amenazar la biodiversidad, las reservas de carbón y la disponibilidad de los recursos de tierra y agua. La tierra que se percibe como “no usada” suele hallarse en ciclos de cultivo sin ser explotada porque algunos suelos tropicales pueden ser inapropiados para los cultivos intensivos. Si la tierra ya es poco

productiva, un cultivo adicional puede generar una mayor degradación. Además, la irrigación sobre estos extensos plantíos puede desviar el agua de los usuarios locales o de los flujos ambientales.

Por último, las adquisiciones de tierra a gran escala pueden tener un efecto negativo sobre los contextos sociopolíticos y económicos más amplios del país huésped. Estas transacciones tocan un asunto que ya es polémico políticamente sobre la asignación y los derechos de las tierras, así que implican la posibilidad de que se exacerbén las tensiones ya existentes. Además, muchos de estos países en vías de desarrollo ya son importadores netos de alimentos y reciben grandes cantidades de ayuda alimentaria. Por ejemplo, Sudán es la sede de las operaciones más extensas del Programa Mundial de Alimentos –sin embargo, también es la sede de algunas de las transacciones más extensas respecto a la tierra y está permitiendo que los inversionistas exporten 70% de los productos cultivados en el país. Esto genera preocupaciones respecto a las implicaciones que las adquisiciones de tierra por parte de compradores extranjeros tienen en la seguridad alimentaria interna de los países huéspedes, pues la tierra de alta calidad puede desviarse de la producción local de alimentos, de la pastura para ganado y otras actividades para los medios de subsistencia de las comunidades locales.



El Estado no suele incluir a reclamantes tradicionales de tierras en las negociaciones con los inversionistas. Sin derechos reconocidos formalmente, los usuarios de la tierra afrontan un mayor riesgo de desplazamiento.

Evaluación de las transacciones de tierras con extranjeros

Plantear las siguientes preguntas puede ayudar a evaluar el grado y la distribución de beneficios a partir de las transacciones relacionadas con tierras, y ofrecer la clave para la sustentabilidad a largo plazo de la inversión.

Uso actual de la tierra. ¿Cómo se utiliza actualmente la tierra (producción agrícola, pastoreo o conservación de la biodiversidad)? ¿Quiénes son los usuarios actuales? ¿Las comunidades o los individuos? ¿Qué otros recursos vitales (agua y bosques) se utilizan junto con la tierra? Si la tierra no se cultiva, ¿cuáles son las razones detrás de ello (no es apropiada para la agricultura, los objetivos tienen que ver con la conservación, etc.)? ¿Estas tierras no usadas se emplean para fines distintos a los agrícolas? Estas preguntas señalarán a quienes se verán afectados y ayudarán a determinar el valor real de los beneficios netos del acuerdo relacionado con la tierra.

Arreglos relacionados con la tenencia de la tierra. ¿Qué derechos de propiedad tienen los actuales usuarios? ¿Se trata de derechos individuales o comunitarios? ¿Estos derechos son reconocidos por el Estado y por los inversionistas externos? ¿Hay grupos originarios que usen la tierra conforme a la tenencia tradicional y cuáles son las fuentes de medios de subsistencia?



Las situaciones de tenencia consuetudinaria de la tierra están especialmente predisuestas a la expropiación de la tierra de modo tal que es legal según la ley reglamentaria, pero los pobladores locales no la consideran legítima.

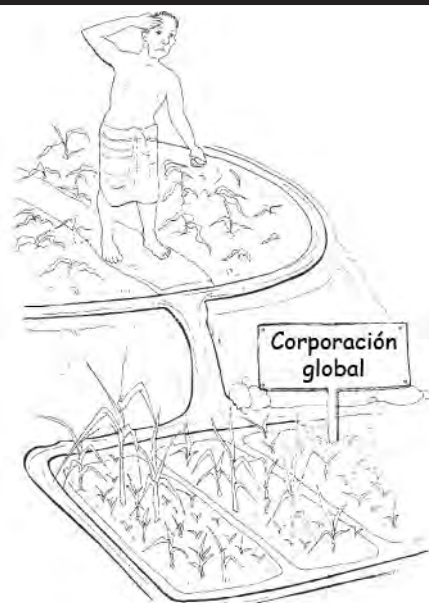
Las tierras con tenencia consuetudinaria están especialmente expuestas a la expropiación de una manera que se considera legal según la ley tradicional pero que no se considera legítima según la población de la localidad. Si la tierra es propiedad privada, es más probable que los usuarios existentes tengan voz y voto en las transacciones y obtengan un beneficio, a menos que la tenencia sea muy extendida. En algunos casos, los habitantes indígenas se hallan en una posición especialmente desventajosa; en otros casos pueden estar mejor organizados y contar con derechos más sólidos sobre la tierra, que otras familias pobres.

Uso propuesto de la tierra y los medios de subsistencia. Hace falta una valoración realista de los patrones de inversión propuestos en la tierra, para evaluar la escala probable de beneficios y la manera cómo se compartirán las ganancias de las adquisiciones de tierra por parte de extranjeros. Es importante preguntar si hay oportunidades para que los pequeños propietarios participen (por ejemplo, a través de la contratación de los pequeños propietarios para el cultivo de las tierras) y si se compartirán las tecnologías mejoradas con los productores agrícolas locales. ¿Los nuevos usos de la tierra generarán más y mejores medios de subsistencia (a través del empleo, del cultivo de la tierra por contrato y del aumento en los precios locales de producción agrícola) y si generarán más ingresos que los obtenidos a partir de fuentes previas?

Hacia un código de conducta

Un código de conducta para las adquisiciones internacionales de la tierra agrícola permite ofrecer un mecanismo para asegurar que estos proyectos son económica, social y ecológicamente sostenibles. Los elementos de dicho código deben incluir:

- Transparencia en las negociaciones
- Respeto por los derechos existentes de las tierras, incluidos los derechos tradicionales y de propiedad común
- Intercambio de beneficios
- Sustentabilidad ambiental
- Cumplimiento de las políticas comerciales nacionales



La irrigación es uno de los muchos temas que deben evaluarse al analizar las transacciones de tierras con los extranjeros. Si se lleva a cabo, ¿les quitará agua a los demás?

Seguridad alimentaria. Es fundamental considerar la situación de seguridad alimentaria en el país huésped y en la región. ¿Los alimentos producidos en la tierra se exportarán (en su totalidad o parcialmente) o se venderán en el país? ¿Qué ocurre si hay escasez de alimentos en el país huésped, y sobre todo en la región productora de alimentos? Exportar alimentos cuando hay hambre no solo daña a los habitantes locales, sino que probablemente provoque tensiones sociales, socavando la sustentabilidad de las transacciones relacionadas con la tierra.

Condiciones ecológicas. ¿Los aumentos propuestos en la productividad son factibles y sustentables? ¿Impondrán externalidades positivas o negativas? ¿Por qué la tierra no se halla actualmente en cultivo intensivo? ¿Cuáles son las limitaciones de producción? ¿La inyección de capital y de conocimiento realmente puede generar aumentos sustentables en la producción? ¿Habrá degradación de la tierra con el tiempo, como cuando la mayor parte de los bosques tropicales se talan para el cultivo? Si se introduce la irrigación, ¿se quitará agua a los demás? ¿Es posible que la irrigación sea sustentable o generará salinización a largo plazo? ¿Las prácticas de cultivo reducirán la biodiversidad? Los costos ambientales necesitan sopesarse contra cualquier aumento en la productividad, pues no solo minan la sustentabilidad a largo plazo de las tierras agrícolas extranjeras, sino también pueden dañar a otras.

Transparencia. ¿En qué medida se informa a los usuarios existentes de la tierra y cuánto participan en las negociaciones acerca de las transacciones relacionadas con ésta? ¿Qué compensación o participación de las ganancias obtienen? El consentimiento libre, previo e informado creará una legitimidad mayor para las transacciones sobre tierras con el extranjero.

Términos del acuerdo. La naturaleza de los contratos y las transacciones conformará la distribución de beneficios entre los inversionistas, el gobierno huésped y la población local. ¿La tierra se vende o se renta a los inversionistas extranjeros? En comparación con las ventas, los arrendamientos ofrecen reversibilidad de las transacciones y un flujo de ganancias cada año, en vez de un pago único; sin embargo, los arrendamientos a corto plazo, en particular, pueden no generar un fuerte incentivo para que los inversionistas consideren la sustentabilidad ambiental a largo plazo. ¿Hay otras inversiones como, por ejemplo, el desarrollo de una infraestructura (camino, puentes) en los términos del acuerdo? ¿Qué ganancias reciben los habitantes del estado y de la localidad de las ventas, de las rentas o de otras inversiones en infraestructura, y qué beneficios fiscales u otros incentivos están ofreciendo a los inversionistas?

Cumplimiento. Las transacciones son una cosa: cumplirlas es otra. Por tanto, es importante considerar qué estipulaciones para el cumplimiento de los términos la transacción se incluyen en el contrato. ¿Quién verificará que se cumplan y se pongan en práctica? ¿Qué medidas se usarán como mecanismos de cumplimiento? ¿Hay instituciones de arbitraje o para el manejo de conflictos que sean accesibles para los habitantes de la localidad (que a menudo carecen de los recursos para impugnar a las grandes compañías en los tribunales)? El cumplimiento es especialmente conflictivo cuando hay grandes asimetrías de poder entre los inversionistas, el gobierno huésped y la población local, así que se necesitan medidas creíbles para mejorar la confianza en las transacciones.



Un código no solo ofrecería directrices para desarrollar proyectos de la tierra, sino que su amplia difusión ayudaría a proveer a la gente de la localidad, a los gobiernos locales y a los inversionistas para negociaciones constructivas. Quizá sea ingenuo pensar que un código de conducta nivelaría las asimetrías de poder, pero incluso tener un código al cual apelar puede ayudar en las negociaciones. Además, los requisitos institucionales para cumplir con este código incluyen un sistema internacional para exigir el cumplimiento del código en el país inversionista y también en el país huésped, y los gobiernos huéspedes que monitorean y salvaguardan los derechos de la población local.

Pero las estructuras gubernamentales internacionales y nacionales por sí solas no son suficientes. Seguirá existiendo un papel importante para que los medios de comunicación incrementen la transparencia sobre las transacciones de las tierras, y para que la sociedad civil mantenga la presión contra una expropiación injusta. Así como necesitamos ver más allá de los pronunciamientos globales acerca de las adquisiciones de tierras por parte de los extranjeros, también necesitamos ver más allá de las simples prescripciones para su gobernanza, y comprometernos con múltiples tipos de instituciones para forjar incrementos sustentables en una productividad agrícola que resulte mutuamente beneficiosa.

Conclusión

La revisión de las transacciones sobre las tierras puede ayudar a dejar a un lado las declaraciones globales acerca de las inversiones extranjeras. Mostrar aquellos casos que son relativamente beneficiosos –y evidenciar aquellos que no lo son– puede ayudar para mostrar a los inversionistas que es a favor de sus intereses a largo plazo, asegurarse que sus inversiones no solamente son legales, sino también legítimas, prestando atención a los efectos sobre la población local y el ambiente. Más allá de acabar con los casos nocivos, el siguiente paso consiste en tratar de asegurar que todas las inversiones extranjeras en tierras agrícolas a futuro, tengan en cuenta el costo y los beneficios para todos los participantes y para el ambiente.

Lecturas recomendadas

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R., y Keeley. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. International Institute for Environment and Development, UN Food and Agriculture Organization e International Fund for Agricultural Development, Londres y Roma.
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak241e/ak241e.pdf>.

Von Braun, J. y R. Meinzen-Dick. 2009. "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities". *IFPRI Policy Brief*, núm. 13. IFPRI, Washington, DC.
<http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp013.pdf>.

