Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización

Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe:
concentración y extranjerización

Editores:
Fernando Soto Baquero
Sergio Gómez

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-307117-3

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2012

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

INTRODUCCIÓN 7

EL CASO DE ARGENTINA 15

EL CASO DE BOLIVIA 59

EL CASO DE BRASIL 105

EL CASO DE CHILE 145

EL CASO DE COLOMBIA 179

EL CASO DE COSTA RICA 209

EL CASO DE ECUADOR 231

EL CASO DE GUATEMALA 253

EL CASO DE GUYANA 285

EL CASO DE MÉXICO 307

EL CASO DE NICARAGUA 343

EL CASO DE PANAMA 371

EL CASO DE PARAGUAY 407

EL CASO DE PERÚ 435

EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA 467

EL CASO DE TRINIDAD Y TOBAGO 493

EL CASO DE URUGUAY 521

REFLEXIONES FINALES 553

SOBRE LOS AUTORES 590

PRESENTACIÓN

La Oficina Regional de la FAO encargó la elaboración de estudios nacionales sobre la dinámica de concentración de tierras, durante el último quinquenio, en diecisiete (17) países de la región. Con esta iniciativa la FAO retoma como prioridad el análisis de la dinámica de tierras como un fenómeno fundamental en los debates de política pública relacionados con la revisión de los patrones productivos y la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

Los análisis realizados en estos países, aunque heterogéneos como la realidad regional, brindan una base de información y conocimiento sobre las cuales puede promoverse un debate de políticas públicas al respecto. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Panamá, Perú, Uruguay y Trinidad y Tobago

Cabe mencionar la iniciativa del actual Director General de la FAO y ex Representante Regional para América Latina y el Caribe, Doctor José Graziano Da Silva, para llevar adelante este trabajo. De esta manera la FAO aborda un tema que ocupó una preocupación prioritaria en décadas pasadas y que hoy por hoy nuevamente cobra creciente importancia en la medida que pasa a ser una factor fundamental en la seguridad alimentaria, el cambio climático, el desarrollo de la agricultura familiar y otros temas de relevancia actual

Durante los días 14 y 15 de Noviembre de 2011, se realizó en Santiago un seminario en el que participaron un centenar de personas, entre Autoridades Gubernamentales (Ministros, Viceministros y autoridades gubernamentales de Ministerios de Agricultura e Instituciones de Tierra), representantes de la sociedad civil, expertos internacionales, académicos y representantes de Agencias de Cooperación Internacional, además de expertos de FAO de Roma y de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. En este evento, se analizaron los resultados de estos diez y siete estudios sobre la base de tres trabajos regionales y uno global que fueron encargados a especialistas internacionales en la materia.

El objetivo del Seminario fue facilitar un diálogo de políticas públicas en torno a la dinámica de la tierra en América Latina y el Caribe, que contribuya a precisar una agenda de trabajo futura para la asistencia técnica de la Oficina Regional de la FAO a este respecto y como insumo para que los propios países formules sus políticas públicas.

Las 17 monografías en su versión completa aquí incluidas, forman parte de un proyecto que buscó información disponible sobre el tema de la concentración de la tenencia de la tierra en la Región en la actualidad, como un insumo preliminar para poder discutir posteriormente posibles recomendaciones de políticas.

Cada una de las monografías fue encargada a especialistas con reconocida experiencia en sus países y refleja la opinión que ellos tienen sobre las materias que tratan. También vale la pena insistir, en que el trabajo no generó información primaria sino que ordenó y sistematizó información existente, sea en la prensa, en monografías y diversos tipos de informes, buscando aproximar hacia las informaciones que resultarán más plausibles, eludiendo las opiniones que se ubicaran en el plano de los juicios de valor.

Cuando han surgido discusiones sobre algunas afirmaciones, como ha sido el caso de Argentina o Panamá, sobre algunas afirmaciones se ha buscado poner en contacto a los que tienen opiniones discrepantes con los autores de las monografías, para llegar a recoger todos los matices que fueran necesarios.

Por lo tanto, las afirmaciones que se encuentran en las monografías, no representan la posición de la Oficina Regional de la FAO, sino la de los autores de cada uno de ellas.

Alan Bojanic
Oficial a Cargo
de la Representación Regional
de la FAO para América Latina
y el Caribe

INTRODUCCIÓN

En el año 2009, en el contexto de la crisis alimentaria global, la FAO, IFAD e IIED publicaron un estudio sobre el avance del fenómeno de *Land Grabbing* o Acaparamiento de Tierras en África.[1] En este contexto, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC), tomó la iniciativa de buscar antecedentes que permitieran verificar si el fenómeno de *Land Grabbing* se estaba manifestando y en qué medida en América Latina y el Caribe.

Con ese objetivo, la FAO-RLC solicitó en el año 2010, la elaboración de estudios nacionales en diecisiete (17) países los que debían contemplar la dinámica de concentración de tierras desde el 2004, años que coinciden con el período considerado para el estudio de FAO, IFAD e IIED en África. Los trabajos se realizaron en el transcurso de 2010 y en enero de 2011 se llevó a cabo, con la participación de los consultores que elaboraron los estudios nacionales, un seminario en donde éstos se presentaron, analizaron y discutieron.

Se verificó que la presencia de *Land Grabbing,* en sentido estricto, es incipiente y está restringida a dos países de la región. Sin embargo, se pudo encontrar un fuerte dinamismo en la tenencia de la tierra en la mayoría de los países, con intensos procesos de concentración y globalización. Éstos son sólo un reflejo de los mismos fenómenos que ocurren en las cadenas de valor, en los cuales la tenencia de la tierra es parte de estas cadenas.

El conjunto de antecedentes recogidos muestra una situación completamente diferente a la que se observaba en los últimos estudios llevados a cabo por la FAO en los años 60 y 70, época desde la cual el tema no había sido nuevamente abordado por la FAO.

Por lo tanto, el objetivo del Proyecto fue recoger y analizar antecedentes que muestran la dinámica del mercado de la tierra en la Región y que conduce, en determinados casos, a procesos de concentración, de globalización (extranjerización) de la tierra, e, identificar situaciones que pueden ser consideradas como una manifestación del fenómeno de *Land Grabbing*.

Este es un tema prioritario para la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, ya que se trata de una Región donde los niveles de desigualdad son mayores a los que se observan en los otros continentes. A su vez, este tema tiene continuidad con una reflexión sistemática e integral que ha realizado la Oficina Regional y que pretende identificar el comportamiento de variables claves, que puedan servir como insumo para la elaboración de políticas públicas que apunten a superar la pobreza rural y contribuir a mejorar la seguridad alimentaria de la población.

Este trabajo se inscribe dentro del mandato que estableció la FAO para el seguimiento de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). Hay que recordar que en marzo de 2006, 1.400 participantes incluyendo unas 450 ONG observadoras, delegaciones de 96 países miembros de la FAO, expertos internacionales y representantes de más de 130 organizaciones de campesinos y de la sociedad civil, se reunieron en Porto Alegre, Brasil. Allí se debatió sobre las experiencias de diferentes reformas agrarias en el mundo, se evaluaron los roles de los diferentes actores involucrados y se discutieron propuestas para el futuro. Al final de la Conferencia, se formuló una declaración, invitando a todos los Gobiernos a adoptar políticas que promuevan la reforma agraria y el desarrollo rural, en beneficio de los sectores más pobres y marginados.

Los Gobiernos se comprometieron a desarrollar mecanismos de diálogo y de cooperación para

1 Lorenzo Cotula et al. (2009) Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, International Institute for the Environment and Development (IIED), la FAO y el International Fund for Agriculture and Development (IFAD) referido a cinco países africanos (Ethiopia, Ghana, Madagascar, Mali y Sudán). http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12561IIED

fortalecer los procesos de reforma agraria y desarrollo rural, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y establecer mecanismos para la evaluación progresiva en dichas áreas. Reafirmaron que "el acceso más amplio, seguro y sostenible a la tierra, el agua y demás recursos naturales relacionados con los medios de vida de las poblaciones rurales, son fundamentales para la erradicación del hambre y de la pobreza, contribuyen al desarrollo sostenible y debería por ello ser parte integral de las políticas nacionales." También se reiteró el compromiso en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio[2] y reconocieron que "la inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza rural son generalmente el resultado del desequilibrio que caracteriza el actual proceso de desarrollo que impide un acceso más amplio a la tierra, al agua y demás recursos naturales y otros bienes, de manera sostenible."[3]

Además, el Proyecto se planteó como continuidad de una reciente actividad regional que se realizó en torno al tema de la tenencia de la tierra, como fue la Reunión de una Consulta Regional sobre las "Directrices Voluntarias sobre Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y otros Recursos Naturales", realizada en Brasilia, los días 20 y 21 de Mayo de 2010[4]. En la ocasión, representantes de los Gobiernos de América del Sur, de México y de la sociedad civil, discutieron posibles normativas sobre el mercado de tierras y de los otros recursos naturales. Este evento constituyó un eslabón dentro de un conjunto de Consultas que FAO ha realizado en los diferentes continentes para discutir posibles alternativas de regulación sobre la dinámica de los mercados de la tierra y de otros recursos naturales.

Como se verá más adelante, con la crisis alimentaria del 2008, a raíz del aumento de los precios agrícolas y de la volatilidad de los mismos, aparece una preocupación adicional por el acaparamiento de tierras.

El proyecto ha pretendido observar el dinamismo que tiene en la actualidad el mercado de tierras, establecer sus dimensiones y las tendencias, intentando visualizar el proceso de concentración y globalización de la tenencia y propiedad de la tierra, cuantificando con la precisión que sea posible, a través del manejo de información válida y confiable de los datos disponibles. El objetivo específico ha sido recopilar y sistematizar información, de modo de permitir un diálogo sobre el tipo de políticas públicas que pudieran resultar pertinentes para esta nueva realidad.

Para cumplir con el objetivo se encargaron monografías para cada uno de los países considerados, en unos casos, y a grupos de países en otros, donde se buscó información sobre estos temas. Los académicos responsables de las monografías son expertos con una vasta trayectoria como estudiosos de temáticas vinculadas a la ruralidad en cada uno de los países.

Los países considerados son: en América del Norte: México; en Centro América: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá; en América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, dentro del Caribe, se incluyeron los casos donde estos fenómenos fueron considerados relevantes por la Oficina Sub Regional de la FAO: República Dominicana, Trinidad y Tobago y Guyana.

Hay que insistir en que el trabajo consideró como insumos la información existente y dispersa en diversas fuentes y avanzó en extremar sus condiciones de confiabilidad y de su validez, y que no se ha pretendido levantar información original ni que se encuentre avalada por representatividad estadística, sino que sistematizar aquella que se encontraba disponible. La exhaustiva descripción de las fuentes gubernamentales, académicas y privadas que fueron consultadas, tuvo como objetivo rescatar las transacciones más importantes, las que normalmente quedan registradas en este tipo de fuentes.

2 Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago, agosto 2005.

3 Ver: Informe Final. "Consulta de Expertos en la Ejecución de Programas de Reformas Agrarias en América del Sur" , Santiago, diciembre 2006

4 Ver: Informe preliminar. Consulta Regional Latinoamérica de la FAO sobre Directrices Voluntarias para una Gobernaza Responsable en la Tenencia de la Tierra y otros Recursos Naturales. Santiago, Junio de 2010.

Junto con reiterar que se trata de un estudio inicial y exploratorio sobre la dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe, entre 2004 y 2010, que no generó información primaria, sino que sistematizó la que se encontraba disponible, resulta necesario definir con precisión cuál es el foco que guió la búsqueda de la información. En otras palabras, se trata de explicitar el marco de referencia que guió la búsqueda de la información de los trabajos realizados en los países.

Por lo tanto, plantear un marco conceptual implica definir un conjunto de conceptos y establecer relaciones de causalidad entre ellos. En este caso, significaría entrar en la discusión sobre los "Estados como inversores" en tierras, *Land Grabbing,* tema que surgió en el contexto de la crisis de precios de los alimentos de 2007–2008, cuando se denuncian compras emblemáticas que involucran a Estados y a empresas mundialmente conocidas. En un comienzo el fenómeno se limita a las transacciones de tierras que cumplen las siguientes condiciones:

Grandes extensiones.

- Destinadas a la producción de alimentos.
- Dentro de los agentes/actores que intervienen hay por lo menos, un Gobierno extranjero.

Posteriormente, se habían ampliado hacia la compra de grandes extensiones de tierras, sin restricciones sobre el destino productivo de ellas ni de quienes fueran los compradores. Entre estos últimos además de empresas, se incluyeron los fondos de inversión.

Finalmente, el tema se ha centrado en establecer "códigos de conductas" o "buenas prácticas" a fin de mitigar externalidades negativas en los países donde se transan las tierras y en las poblaciones locales. Los trabajos que se desarrollan en esta línea, buscan que el impacto de este fenómeno, se traduzca en una fórmula que considere beneficios mutuos ("win–win"). A su vez, dentro de los sectores progresistas se plantean alternativas que consideran la necesidad de avanzar sobre una plataforma que reivindica una "soberanía de la tierra." Esta situación es planteada por Saturnino Borras, cuando escribe[5]:

"El término 'acaparamiento mundial de tierras' se ha convertido en una especie de comodín para describir el fenómeno de explosión de operaciones comerciales (trans) nacionales de tierras (y especulación con tierras) que se está produciendo en los últimos años en torno a la producción, la venta y la exportación de alimentos y biocombustibles. El acento sobre el acaparamiento de tierras se basa en las viejas y conocidas imágenes del pasado de las empresas y gobiernos (del Norte) que cercaban el patrimonio común, despojando de él a campesinos y pueblos indígenas, y echando a perder el medio ambiente (en el Sur). También llama pertinentemente la atención sobre la posibilidad, real y potencial, de que los actuales acuerdos sobre las tierras propicien un nuevo ciclo de cercos y expulsiones y, por tanto, sobre la apremiante necesidad de luchar contra ellos. Sin embargo, al igual que todos los términos 'comodín' para enmarcar y motivar la acción política, éste también padece, lamentablemente, de limitaciones y puntos débiles que lo han hecho vulnerable a su apropiación por parte de las agendas de elites no democráticas".

En este contexto, surge un reciente documento que puede ayudar a orientar este debate. Por su importancia y por la pertinencia que tiene para este trabajo, se estima necesario entregar antecedentes sobre el contexto en que surge; la institucionalidad que lo respalda; y sobre su contenido. Se trata del Informe del Panel de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) sobre Tenencia de la Tierra y las Inversiones Internacionales en la Agricultura de Julio 2011[6].

5 Saturnino M. Borras Jr. y Jennifer Franco. La política del acaparamiento mundial de tierras Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. ICAS Working Paper Series No. 001, TNI, LDPI e ICAS, Mayo de 2010.

6 Ver: HLPE, 2011. Land tenure and international investments in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011.

El trabajo es una reciente publicación del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición que se creó como parte de la reforma de la gobernanza mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, a fin de servir como una rama especializada y científica del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS).

Esta iniciativa, marca una inflexión en la forma en que se ha tratado el tema hasta ahora y que permitirá avanzar en la comprensión de este fenómeno y colaborar en la definición de políticas, por las siguientes razones:

- Pasa de la simple denuncia del "*land grabbing*" y reconoce potencialidades en las inversiones extranjeras en tierras.
- No sólo propone buenas prácticas, sino que desde una institucionalidad con amplia legitimidad, será base para la propuesta de políticas públicas.
- Legitima una ampliación del ámbito que debe considerar el fenómeno.

En consecuencia, este Proyecto pretende servir como un insumo a este esfuerzo, en la medida que se trata de un trabajo inicial y exploratorio sobre la dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. La unidad de análisis que considera este trabajo comprende identificar y caracterizar, dentro de la dinámica del mercado de la tierra en la Región, los casos de concentración y la nacionalidad de sus propietarios.

Por ello, se planteó que la unidad de análisis debería considerar todos los casos en que se observaran procesos de concentración de tierra en la Región, distinguiendo de acuerdo a tipos de compradores y al uso de la tierra concentrada[7]. En el Anexo N°1 (ver Reflexiones finales), se señalan los criterios de clasificación empleados.

En resumen, el proyecto ha pretendido establecer dimensiones y tendencias intentando cuantificar, con la precisión que sea posible, a través del manejo de información válida y confiable.

Evolución del enfoque sobre la dinámica de la tenencia de la tierra

En este apartado se trata la forma en que se analizó el tema de la concentración de la tierra que prevaleció entre los años 60 y 70 del siglo pasado y cómo este fenómeno es tratado en la actualidad; los principales debates que se desarrollan sobre el tema; y la unidad de análisis que se utilizó en el Proyecto.

En primer lugar se analiza la evolución que ha tenido el tema de la tenencia de la tierra[8] y su concentración desde la década de los años 60 del siglo anterior hasta la situación actual.

En aquella época, la concentración de la tierra era considerada un escollo para la modernización de la agricultura, mientras que en la actualidad se estima que se ha convertido en un requisito indispensable para su modernización y crecimiento.

En efecto, en los años 60s y 70s uno de los principales argumentos en que se basó la Alianza para el Progreso, como fundamento para recomendar la reforma agraria en el continente, fue considerar que el sistema de tenencia de la tierra basado en la concentración de la propiedad, actuaba como un obstáculo para la modernización de la agricultura.

En aquel momento, la realidad sobre la tenencia de la tierra quedó plasmada en los estudios realizados por el Comité Interamericano de Desa-

7 Nos basamos en: Michele Merlet y Clara Jamart. Et al. Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual para el estudio de la Coalición Internacional para el acceso a la tierra. International Land Coalition Abril 2009. En el caso de la Región, hemos agregado dos que parecen relevantes: frutas y verduras destinadas al mercado externo; vinos y conservación.

8 De acuerdo a FAO, la tenencia de la tierra se refiere a la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones.

rrollo Agrícola (CIDA)[9], que contó con el auspicio de la FAO, además de la OEA, el BID, y la CEPAL. Ello se traduce en un amplio esfuerzo de investigación y que alcanza a muchos países de la Región. A mediados de los 60 se publicaron los informes correspondientes a siete países: Argentina (1965), Brasil (1966), Colombia (1966), Chile (1966), Ecuador (1965), Guatemala (1965) y Perú (1966), seguidos posteriormente por otros informes. Se puede afirmar que desde este esfuerzo de reflexión colectiva, no se ha realizado en la Región una investigación de esta envergadura relacionada con la tierra.

Para intentar establecer una comparación entre la situación que prevalecía en aquel período con el actual, en términos de la concentración de la tierra, se reseñarán las principales razones que justificaron la necesidad de realizar reformas agrarias en América Latina. Básicamente se destacaron los siguientes elementos: (i) la estructura bimodal; (ii) la inequidad derivada de ella; y (iii) su ineficacia.

Un buen resumen del diagnóstico basado en los Informes CIDA y sobre las reformas agrarias de la época, se encuentra en una certera síntesis[10] que analiza cada uno de los temas ya señalados.

Lo característico de la estructura agraria bimodal (latifundio-minifundio) de América Latina era su condición de inequitativa e ineficiente, y con consecuencias sociales y políticas negativas. Se afirmaba que la solución a esta realidad pasaba por una reforma agraria – que al modificar la desigual distribución del ingreso- ampliaría el mercado interno para los productos industriales, fortalecería el esfuerzo de industrialización mediante el aumento del aporte de productos agrícolas y contribuiría a la integración social del campesinado, grupo social hasta entonces marginado.

América Latina tenía una de las estructuras agrarias más inequitativas del mundo. En un extremo se encontraban los minifundistas, los propietarios de pequeñas parcelas de tierra; y en el otro estaban los latifundistas, con grandes extensiones en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Para 1960, los latifundios constituían más o menos el 5% de las unidades agrícolas, pero acumulaban cuatro quintas partes de la tierra, mientras que los minifundios constituían cuatro quintas partes de las unidades agrícolas pero sólo disponían del 5% de la tierra. Estos son datos globales y promedio y en la misma región existían diferentes distribuciones, ubicándose Argentina y Perú entre los dos extremos, con Argentina exhibiendo un mayor porcentaje de explotaciones de tamaño medio, responsables de la mayor proporción de la producción.

Si bien es clara la diversidad que los estudios del CIDA ponen en manifiesto, se había generado un consenso en la necesidad de una reforma agraria para superar el alto grado de concentración de tierra que llevaba a un empleo ineficiente de los recursos en muchos países de la Región. Las grandes fincas explotaban grandes extensiones de tierra, lo que reducía su productividad, permaneciendo buena parte de ella sin cultivar. El monocultivo generalmente adoptado en zonas dedicadas a la agricultura de exportación, producía efectos ambientales nocivos. La explotación de grandes extensiones de tierras limitó también las oportunidades de empleo y contribuyó a que la productividad de la mano de obra fuera baja. La relativa abundancia de trabajadores agrícolas y el alto grado de concentración de tierras, significaba que los terratenientes podían seguir pagando salarios bajos incluso en los lugares donde la productividad de la mano de obra había aumentado con inversiones. También se afirmaba que la concentración de las tierras impedía la adopción de tecnología moderna, puesto que los terratenientes -por la gran extensión de sus tierras- podían obtener ingresos altos sin intensificar la producción. Además, para los terratenientes, sus propiedades eran un seguro útil contra la inflación. Por último, tener extensas propiedades significaba no sólo tener poder económico, además otorgaba un reconocido estatus social.

9 Ver: Solon Barraclough y Juan Carlos Collarte. El Hombre y la Tierra en América Latina. Síntesis de de los Informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1971.

10 Cristobal Kay. América Latina. Mirando hacia atrás: el tiempo de las reformas agrarias. Revista Envío, Universidad Centroamericana, Número 208, Managua, Julio 1999

Por el contrario, en la actualidad el fenómeno de la concentración de la tierra es visualizado, en gran medida, como un requisito para lograr escala y organización de la producción en el proceso de modernización de la agricultura, junto con el planteamiento de una preocupación por las consecuencias que pueda tener esta concentración sobre el manejo y la conservación de los recursos naturales.

En definitiva, la concentración y globalización ("extranjerización") de la tenencia de la tierra son parte del proceso de modernización de la agricultura y del sistema alimentario, el que a su vez, es la expresión de la lógica del modelo de desarrollo vigente.

En la actualidad, el proceso de concentración y de globalización de la tenencia de la tierra es un reflejo de estos mismos fenómenos que ocurren en las cadenas de valor, en las cuales aquella forma parte. En otras palabras, estos fenómenos de concentración y de globalización ocurren en la totalidad de los eslabones que componen las cadenas, siendo uno de ellos, el de la tenencia de la tierra. A su vez, la concentración se puede observar en la propiedad de la tierra y en el uso de la tierra.

En los últimos años, la dinámica del mercado de la tierra se encuentra subordinada a la situación que tienen las cadenas de valor y sus modalidades de organización de la producción a nivel local y/o global. Por ello, resulta un tema fundamental considerar los cambios que ocurren en la organización de la producción, para poder explicar, por ejemplo, las diferencias que tienen diversos fenómenos como la producción de soja en Argentina y en Brasil. En la misma cadena, en el caso de Argentina, no se observa una concentración de la propiedad sino que en su uso; en Brasil, en cambio, se observa la concentración de ambas, propiedad y uso.

1.- Los principales debates alrededor de la dinámica de la tierra

El proceso de concentración y globalización de la tenencia de la tierra ha generado debates que reflejan diversos tipos de preocupaciones, que podrían ser agrupados en cuatro grandes líneas de argumentación.

La primera tiene que ver con la **"**modernización de la agricultura y el funcionamiento del mercado de tierras**"**. Se plantea que un mercado que no cuenta con un marco legal eficaz, que no brinda seguridad a la inversión y que no brinda garantías inmobiliarias seguras, resulta un impedimento para tener acceso al crédito.

Frente a esta preocupación, se plantea la necesidad de desarrollar acciones como las siguientes:

- Desarrollo de catastros y/o otros mecanismos para regularizar el registro de propiedad de las tierras.
- Propuestas de Leyes que formalicen los arrendamientos de tierras.
- Implementar fondos financieros para facilitar el acceso de productores a la tierra, como por ejemplo, la implementación de programas de reformas agrarias que se realizan a través del mercado.

La segunda se refiere a los efectos de la concentración de la tierra y **"**el modelo de desarrollo agrario**"**. Es un hecho que la concentración tiene un carácter excluyente, en la medida que obstaculiza el acceso de una parte importante de la población a un medio de producción como es la tierra, que resulta fundamental para la generación y distribución de los ingresos.

Este tipo de preocupaciones genera debates donde se plantean:

- Reivindicaciones de movimientos sociales que representan los intereses de campesinos sin tierra y/o agricultores familiares.
- Legislación para una mejor distribución de la tierra.
- Reivindicación y legislación para recuperar tierras que se encontraban en propiedad de comunidades indígenas.

La tercera tiene que ver con la concentración de la tierra **"**y soberanía de los Estados**"**. Se plantea que la concentración de la propiedad de la tierra y su acaparamiento, genera dificultades para que los Estados puedan ejercer la soberanía en

su territorio y una adecuada gobernanza de los recursos naturales, preferentemente la tierra.

Frente a esta preocupación surgen discusiones donde se denuncian situaciones como:

- El acaparamiento de tierras ("*land grabbing*") para la producción de alimentos destinados a otros mercados (Brasil, Argentina).
- La concentración de tierra en manos de extranjeros en zonas de frontera (Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina).

Por último, se plantea el tema de la relación entre la concentración de la **"**tierra y el manejo de recursos naturales**"**. La concentración de la propiedad de la tierra lleva al control de recursos naturales especialmente sensibles para los gobiernos, como son las zonas de reservas de la Biosfera (La Amazonía), recursos de agua dulce, turismo, energía, minerales y otros. Las consecuencias de grandes extensiones de monocultivos con semillas intervenidas, que generan protestas de grupos ambientalistas.

Frente a este tipo de preocupación, surgen temas donde se plantean situaciones sobre los efectos que pueden tener en el manejo de los recursos naturales, hechos como los siguientes:

- Las compras de tierras por extranjeros con fines conservacionistas (Chile y Argentina).
- Legislación sobre propiedad y manejo de la tierra en regiones con situaciones ambientales particulares, como la Amazonía.
- Las compras de tierras en la Sierra y Selva del Perú, como un medio para controlar recursos mineros.

En resumen, se trata de debates simultáneos –todos en torno a los efectos de la concentración de la tenencia de la tierra- en los que participan diferentes actores, que son afectados directamente por el dinamismo que ha adquirido el fenómeno.

2.- Condicionantes de la actual dinámica de tierras

El fenómeno de la dinámica del funcionamiento del mercado de la tenencia de la tierra tiene una serie de condicionantes que explican su actual desarrollo.

Dentro de las variables más estructurales se deben considerar las exigencias que provienen desde las cadenas de valor y particularmente de la tecnología disponible y de la organización de los procesos que cubren todos los eslabones de la cadena. Conceptualmente en esta nueva modalidad se destacan tres elementos:

- El papel relativo que tiene la propiedad de la tierra dentro del proceso productivo.
- El papel central que juegan: (i) los modelos de organización y de gestión; (ii) el uso de sofisticadas tecnologías modernas de información.
- La integración de un amplio espectro de eslabones dentro de la cadena productiva, donde la fase de producción primaria es una más, sometida a otros que incluyen la fabricación de los propios insumos; el financiamiento; los paquetes tecnológicos (equipos, maquinarias, programas computacionales); fases de procesamiento; el transporte; y la distribución.

Es necesario reiterar que el papel que jugó la propiedad de la tierra dentro de la producción silvoagropecuaria ha variado a lo largo del tiempo, de acuerdo a las distintas coyunturas bajo las que se encuentre.

Por lo tanto, el rol de la propiedad de la tierra en los niveles de concentración es un factor variable. Por ejemplo, en el caso de inversiones de mediano y largo plazo, como es la producción forestal, la propiedad de la tierra pasa a ser fundamental. No ocurre lo mismo en el caso de ciclos de producción de corto plazo, como pueden ser algunos cultivos anuales, como es el caso de la soya en Argentina.

También es necesario considerar que la mayoría de las tecnologías modernas que se usan en la producción de *commodities*, tienden a privilegiar grandes volúmenes de productos, sea en la fase de la producción primaria o en otras fases de la cadena de valor (procesamiento, transporte, etc.).

Por su parte, el modelo de desarrollo es otra variable estructural que se debe tomar en cuenta. El que predomina en la actualidad, con economías abiertas, ha llevado a que la agricultura de

la Región se encuentre directamente vinculada a amplios mercados externos. Esto marca una diferencia fundamental con respecto al modelo de desarrollo "hacia adentro", que básicamente privilegiaba los mercados nacionales. Ahora la posibilidad de participar en mercados externos relativamente complejos, obliga llegar a ellos con volúmenes de producción importantes y a precios competitivos.

El último aspecto dentro de la variable estructural que explica el fenómeno de la concentración, y que ocurre en el mercado internacional, se refiere a:

- Creciente demanda generada por el aumento de la población y de los ingresos.
- Alta demanda de biocombustibles y otros productos, solicitados por países consumidores relevantes.
- Desplazamientos de la producción de *commodities* a granel, hacia países que tienen tierra y costos de producción más bajos.

Por último está la condicionante que se refiere a variables que se ubican en el ámbito de la política. Ellas tienen que ver con:

El marco legal de la tenencia de la tierra

Considerando el marco legal, se puede encontrar una gradiente de legislaciones y reglamentos que van desde situaciones con explícitas y estrictas limitaciones al tamaño que puede tener la propiedad; pasando por situaciones intermedias donde se buscan límites al tamaño de la propiedad y a la nacionalidad de los propietarios; hasta situaciones donde no existen restricciones de ningún tipo en cuanto al tamaño ni a las características de los propietarios. Vale recordar, que en la Región, la sola existencia de marcos legales no asegura su cumplimiento.

A la luz de estas consideraciones se pueden explicar las diferentes dinámicas que exhiben cadenas de valor muy similares, como pueden ser los casos del desarrollo de la fruticultura en Chile y en México. Mientras en este último país, producto de una legislación restrictiva y de una fuerte tradición cultural histórica en legislación sobre tenencia de la tierra, la concentración de la cadena de valor excluye la concentración de la propiedad de la tierra mientras opera una fuerte concentración de la cadena. En cambio, en Chile, una legislación permisiva, explica que la concentración de la cadena de valor, incluya grados importantes de la concentración de la propiedad de la tierra.

Marco de las políticas públicas

Sobre el particular, se pueden encontrar situaciones donde existen países en que los Gobiernos establecen políticas públicas específicas que plantean incentivos económicos para fomentar determinadas actividades productivas que, en definitiva, significan una transferencia de recursos públicos a terceros. Estas políticas significan ventajas adicionales a las que operan en el mercado.

Ejemplos de este tipo de políticas públicas que favorecen la concentración, pueden ser inversiones en riego: como es el caso de Perú, la Ley de fomento del riego en Chile; incentivos fiscales para el desarrollo forestal en Chile y Uruguay; fomento a las exportaciones silvoagropecuarias que existen en varios países; incentivos para fomentar cultivos ligados a la energía renovable, como la caña de azúcar y otros; etc.

Finalmente, existen políticas públicas ligadas a la tenencia de la tierra y que tienen relación con el manejo de otros recursos naturales que no se encuentran en el ámbito de la producción silvoagropecuaria. Se trata leyes y medidas administrativas que se refieren al acceso a recursos naturales estratégicos, como puede ser el agua para el funcionamiento de empresas mineras, proyectos hidroeléctricos; manejo de zonas costeras vinculadas a empresas acuícolas; a servicios turísticos; etc.

ARGENTINA

El Caso de Argentina

Miguel Murmis y María Rosa Murmis

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es analizar antecedentes que muestren la dinámica del mercado de la tierra en Argentina, como parte de un relevamiento regional de 17 países de América Latina y el Caribe encarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). De acuerdo a lo encomendado por la FAO, el presente trabajo busca establecer, en base a datos y estudios existentes, si este mercado ha conducido a procesos de concentración de propiedad o tenencia y/o a incrementos importantes de propiedad o explotación extranjera ("extranjerización"). Finalmente, reflexionamos sobre los efectos de estos procesos, sobre las posibilidades de acceso a la tierra por parte de la agricultura familiar pequeña y mediana, como sector que privilegia la producción de alimentos, y consideramos también la implicancia de estos procesos sobre la oferta global de alimentos.

El acercamiento a esos procesos estuvo ligado a la consideración del aumento de la conexión con la economía globalizada. Esta conexión ha sido analizada por distintos estudiosos en general con visiones valorativas distintas, tal como por un lado el rechazo dentro de la economía crítica al neoliberalismo y sus concomitantes sociales, como por el otro, la aceptación del desarrollo de formas de gestión empresarial e institucional vinculadas a aumentos de productividad.

En el libro de Carla Gras y Valeria Hernández (2009) sobre agronegocios y empresas familiares, encontramos una visión crítica del proceso social, al que se trata de integrar con la consideración de desarrollos productivos. El proceso es visto como un proceso de cambio que incluyó la desregulación política, la apertura económica e innovación tecnológica.

Osvaldo Barsky (2008) se centra en el cambio agrícola y ofrece una visión sintética, que otorga un papel decisivo a la innovación tecnológica e institucional y a su aporte en el aumento de la producción. En Reca et al. (2010) encontramos una visión analítica que combina un conjunto de factores que contribuyeron al crecimiento de la

agricultura. En esa enumeración se incluyen nueve factores:

1. Disponibilidad de tierras aptas.
2. Existencia de recursos humanos calificados.
3. Un profundo cambio en las formas de organización de la producción agropecuaria que se convierte en una actividad mucho más compleja.
4. Una revolución tecnológica que va desde los métodos de labranza, hasta la nueva maquinaria o las técnicas de comunicación.
5. Rol decisivo del cambio tecnológico que se vehicula a través de dos vertientes. Un tercio del crecimiento proviene del empleo de mayores cantidades de los factores de producción e insumos tradicionales (tierra, trabajo, capital, semillas, agroquímicos), mientras los dos tercios restantes corresponden a mejoras en la calidad de los insumos, innovaciones genéticas incorporadas y otras mejoras.
6. Condiciones climáticas más favorables.
7. Uso del riego.
8. Globalización de la economía mundial.
9. El progreso de los países emergentes.

Todos estos cambios, cualquiera sea la interpretación que se les otorgue, tienen en común la generalización y ampliación del papel del capital en la producción agropecuaria. Ese rasgo hace que el desarrollo de la concentración empresarial, como expresión de un proceso mayor de acumulación, se convierta en aspecto decisivo. Utilizamos la palabra "concentración", tal como ésta es conceptualizada en la economía política clásica, o sea el aumento del papel del capital en la producción En nuestra visión de la concentración, prestaremos especial atención al origen de los capitales que se concentran, esto es, al proceso de aumento en la propiedad extranjera o "extranjerización". Si bien examinaremos también la centralización de los recursos, esto es la distribución de los recursos y el control por parte de las mayores empresas, nuestro objetivo principal es el de captar la concentración.

No pretendemos implicar que el proceso de concentración y sus secuelas inmediatas es el único movimiento presente en el agro. Tal como M. Murmis (1998) uno de los autores del presente estudio señalara en un trabajo anterior, junto con el proceso de concentración existen otros movimientos, tales como la producción de cortes entre quienes logran mantener un ritmo de cambio y quienes no (diversidad vertical) y también un aumento de la diversidad en capas anteriormente homogéneas.

En la primera parte, presentamos el marco legal relacionado con los posibles procesos de concentración y propiedad extranjera de la tierra.

Para entrar en la consideración de las manifestaciones de estos procesos describiremos en la parte II, las características de un conjunto de empresas presentes en el agro con actividades que cubren un mínimo de 10.000 ha cada una (ver umbrales seleccionados en el Anexo I). Esto nos provee un panorama basado en una amplia gama de estudios de caso, pero no da un acercamiento muy gráfico a lo que ocurre efectivamente en términos de la concentración y extranjerización en general. Queremos ilustrar el fenómeno de la concentración tal como se expresa en el tamaño de las empresas del agro y encontramos que los procesos de acumulación se dan a través del aumento del tamaño de las empresas, de la concentración del capital, y no necesariamente a través del aumento en la propiedad de la tierra.

Luego, en la parte III de este trabajo exploraremos el fenómeno de la concentración y aumento en la propiedad extranjera de la tierra como procesos y la medida en que los datos demuestran o no que se han dado. Revisamos también evidencias de centralización, esto es de control de un alto porcentaje de la actividad económica –de la actividad agropecuaria- por un reducido número de empresas.

En la parte IV presentamos las percepciones que existen en la sociedad sobre los principales protagonistas del proceso y cerramos, en la parte V, tal como lo solicita la FAO, con consideraciones acerca de los posibles efectos del fenómeno encontrado sobre la agricultura familiar y la oferta global de alimentos, y la medida en la que se observa o no un proceso de "acaparamiento de tierras" con intervención de estados extranjeros o "*Land grabbing*".

La metodología de obtención de datos ha sido, según se encomendó, la revisión de las ediciones de dos diarios nacionales (Clarín y Página/12), un

diario económico nacional (Ámbito Financiero) y dos revistas mensuales de noticias (Noticias y Veintitrés) durante el período 2004-2010. Asimismo, se utilizaron investigaciones académicas y artículos de diarios y revistas encontrados en búsquedas o mediante referencias cruzadas. Se realizaron entrevistas a empresarios, funcionarios y expertos.

Llamaremos a las primeras "fuentes predeterminadas" para diferenciarlas del resto de la bibliografía utilizada (Clarín, Página/12, Noticias, Veintitrés, Ámbito Financiero).

En primer lugar se revisaron las fuentes predeterminadas, de las cuales se extrajeron los primeros datos sobre: empresa nacional o extranjera, tenencia 2004, tenencia 2010 (o en esos años aproximadamente), tipo de dominio (propiedad, arriendo, o propiedad combinada con arriendo), tipo de producto, si involucra tierras fiscales o conflictos con ocupantes, si hubo participación de gobiernos.

Esta información se complementó con búsquedas mediante exploradores de Internet (Google) que proveyeron más datos sobre los parámetros mencionados, entre los cuales se destacaron otros diarios nacionales como La Nación, diarios locales y múltiples sitios de Internet especializados en los diversos temas involucrados. También se utilizaron publicaciones de expertos, como se puede constatar en la bibliografía.

Cabe destacar que se obtuvo diferente tipo de información sobre las diferentes empresas. Es decir, no fue posible completar los datos de todos los parámetros buscados para cada una de las empresas. Es por eso que varía el número de empresas con el que se trabaja para diferentes cálculos. Por ejemplo, el total de empresas Nacionales/Extranjeras y Propiedad/Arriendo que se utiliza en la parte II, es diferente al número de empresas cuyas hectáreas se calculan en la parte III.

Encontramos empresas de origen extranjero que se establecen como filiales locales: fueron consideradas extranjeras en función de la localización de la Casa Matriz.

Otra aclaración que debemos hacer es que si bien el umbral para Mesopotamia (Misiones, Corrientes y Entre Ríos) es de 5.000 ha (ver Anexo I), se trabajó con un umbral general de 10.000 ha ya que no fue posible identificar tan específicamente la tenencia de cada empresa en cada región y no encontramos ninguna empresa que trabajara exclusivamente en Mesopotamia como para aplicar este piso.

La definición de "*Land grabbing*" utilizada fue la provista por la FAO y comprende los siguientes factores:

1. Transacciones de tierras de gran magnitud – nosotros utilizamos como umbral las 10.000 ha.
2. Participación de gobiernos, considerando los casos en que actúan como vendedores o compradores y no cuando sólo existen políticas públicas específicas u otros mecanismos indirectos.
3. Las tierras deben ser destinadas a la producción de alimentos básicos. También se considerará a otras producciones como caña de azúcar y palma para biocombustibles, especificando en los casos que corresponda.

De acuerdo a las preferencias de varios de los entrevistados, no se utilizaron citas de las entrevistas.

Finalmente, es importante señalar que los casos estudiados no se pueden considerar como una muestra provista de confianza estadística, pero proveen un panorama de lo identificado en los medios y por estudiosos del tema como importante tendencia en el sector.

I. El marco legal y el papel del Estado

I.A. Marco legal

Argentina es un país federal. Este carácter se vio fortalecido con la reforma constitucional del año 1994, particularmente en los temas que conciernen a este estudio relacionados con el dominio de los recursos naturales y la tierra. Establece la nueva Constitución en su artículo 142 que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

El marco legal que rige la propiedad privada y pública está establecido en el Código Civil Argentino y las provincias sancionan normas locales mientras no se contrapongan a lo allí establecido. Se manejan en jurisdicción provincial los catastros de la propiedad inmueble y registros de la propiedad (el impuesto inmobiliario es provincial), cuestión que limita en gran medida la posibilidad de estudiar estas bases de datos, que, además, en su gran mayoría, no se encuentran sistematizadas, no son uniformes los criterios para identificar cada inmueble, ni son de fácil acceso.

Por lo tanto, existe una variedad muy grande de legislación, en función de las 23 provincias que pueden establecer normas locales relacionadas con la materia de este estudio. A continuación, presentamos el marco nacional, que establece las reglas básicas y agregamos algunas referencias a casos particulares provinciales.

I.A.1. Normativa sobre propiedad extranjera

No existe una ley nacional que limite la propiedad extranjera de la tierra, salvo para la adjudicación de tierras fiscales en zonas de frontera, a ciudadanos del país limítrofe a la zona de adjudicación.

La Constitución Nacional establece que "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni pagar contribuciones forzosas extraordinarias."

La Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras establece que "los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales…".

Por otro lado, la Ley 15.385 de Creación de Zonas de Seguridad (modificada por la Ley 23.554 en 1988) hace referencia indirectamente a una limitación de la propiedad extranjera declarando de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. Establece una franja máxima de seguridad de 150 km en las fronteras terrestres y 50 km en las marítimas.

Las tierras fiscales nacionales están normadas en este aspecto por la Ley Nacional 21.900 de Adjudicación de Tierras Fiscales en Zonas de Frontera, la cual establece que para ser adjudicatario de estas tierras, se deberá, entre otras cosas, "ser argentino nativo, o naturalizado, extranjero originario de país no limítrofe al lugar de adjudicación", a excepción de aquellos extranjeros de país limítrofe que reúnan una serie de condiciones, como acreditar arraigo y estar ocupando las tierras al momento de entrada en vigencia de la ley.

En medios periodísticos se manifiesta que la compra de inmuebles por parte de extranjeros dentro de las zonas de seguridad viola el espíritu de esta ley (Clarín 16/10/2005; Veintitrés 14/09/2006). Asimismo, se señala que mediante la modificación de la autoridad que da conformidad a dichas compras en 1997-98, de la Superintendencia de Frontera a la Secretaría de Seguridad Interior (SSI), se relajaron los controles para las mismas otorgándose conformidad a compras por parte de extranjeros en números sin precedentes.

Lo que detectan las investigaciones de la Auditoría General de la Nación es un alto grado de negligencia en el tratamiento de los problemas que se originan en la vulnerabilidad relacionada con cuestiones de orden estratégico en zonas de frontera, siendo la normativa existente muy débil y de escasa aplicación. Si bien la Auditoría no estudia la "extranjerización" per se, los resultados de sus investigaciones indican que puede darse un aumento significativo en la propiedad extranjera de la tierra en zonas sensibles sin que el Estado tenga un adecuado registro que le permita verificar el nivel de lo que está pasando, la conveniencia de ello, ni las implicancias que el proceso pueda tener.

Existen en el Congreso Nacional propuestas de ley para limitar la propiedad de tierras por parte

de extranjeros, y en las legislaturas de las provincias de Santa Fe, Corrientes, Chubut. En la Provincia de Río Negro se sancionó el 30 de septiembre de 2010 una ley de esta naturaleza en lo que respecta a las tierras fiscales, muy similar a una dictada previamente en la Provincia San Luis. Las propuestas provinciales se refieren esencialmente a tierras fiscales provinciales ya que una ley más general podría entrar en contradicción con las leyes de propiedad y derechos de extranjeros de mayor jerarquía (Constitución Nacional y Código Civil).

I.A.2. Normativa sobre propiedad privada del suelo y arrendamiento

Límites sobre tamaño de la superficie

No existe normativa que imponga un límite superior a las extensiones de propiedad ni de arrendamiento de tierra. Existen límites para evitar la creación de minifundio por subdivisión por herencia o la "división mínima del fundo" (Código Civil, Art. 2326 y 3475 bis).

Arrendamientos

La Ley de arrendamientos vigente establece que éstos tendrán un plazo mínimo de tres años, quedando excluidos los contratos que se convengan para la realización de dos cosechas (llamados "de carácter accidental"). Esta exclusión dio lugar al crecimiento del "contrato accidental" ya que la ley incluía inicialmente el congelamiento de los precios y la imposibilidad de limitar los plazos del alquiler –fue posteriormente modificada- y este tipo de contrato no se veía sujeto a estas limitaciones.

Actualmente existe una propuesta de ley presentada por la Federación Agraria Argentina (FAA) para modificar la Ley de Arrendamientos. Los principales puntos de debate son los posibles límites a las extensiones que se pueden alquilar, por cuánto tiempo, un posible tope al precio y la inclusión de la rotación obligatoria por ley. Los dos polos del debate representan a los dos modelos de arrendatarios existentes: los arrendatarios tradicionales chicos en contraposición con los llamados "*pools*" y empresas agropecuarias modernas que arriendan grandes extensiones, y, con mayor poder de mercado presionan hacia arriba los precios de los arrendamientos e introducen una competencia que pone en desventaja a los medianos y pequeños. Los intereses de los propietarios (quienes dan en arrendamiento sus tierras) estarían más alineados con los de los grandes arrendatarios.

Por otro lado se plantea si los límites propuestos en el proyecto de la FAA –limitar superficie a alquilar, extender plazos de los contratos, limitar el contrato accidental, incorporar contratos preferenciales para los pequeños y medianos productores- cumplirían con los fines buscados. En la opinión de Barsky, "el proyecto se ubica en la perspectiva de "defender" a los arrendatarios frente a los propietarios, suponiendo la existencia de una relación de poder asimétrica en beneficio de estos últimos" debido a que las transformaciones sociales ocurridas en el agro invirtieron ese balance de poder a favor de los primeros (Barsky, 2009; La Nación, varios artículos de 2009). Los grandes capitales se podrían ver incentivados a comprar tierras y cuentan con los fondos necesarios, resultando en una mayor concentración de la tierra en las escalas más grandes de propiedad. También es posible que se incremente la informalidad en los contratos de arrendamiento y que, al promover la disminución del precio de los arrendamientos, se genere una caída en el valor de la tierra.

Asimismo, los opositores a la ley cuestionan si corresponde introducir la rotación como práctica obligatoria en una ley de arrendamientos, ya que la misma obligación no regiría para los productores propietarios.

Normas sobre usucapión o posesión veintenal

La prescripción adquisitiva, usucapión o posesión veintenal está regida por las normas del Código Civil Argentino. Conforme al mismo, el dominio de un inmueble se puede adquirir por prescripción adquisitiva, por la posesión durante 20 años, si se ha poseído el inmueble en forma pacífica, contínua e ininterrumpida, aunque no se tenga título.

Estas normas del Código Civil son la herramienta jurídica con la que cuenta un gran número de ha-

bitantes de tierras rurales del país, para obtener su derecho de propiedad en provincias donde la titulación de tierras se encuentra todavía en estados muy precarios de regularización.

Normas sobre minería y uso de la tierra

En la década de los 90 se sancionan una serie de leyes, comenzando en 1993 con la Ley 24.196 de Inversiones Mineras, que modifican el marco legal para la minería, constituido por el Código de Minería, donde inician una nueva etapa de desarrollo de la actividad en el país con intensa participación de las grandes empresas internacionales dedicadas a la misma.

En lo que respecta al uso del suelo, los derechos de la empresa se basan en una concesión del derecho de exploración primero y eventualmente de explotación de una mina, el cual es otorgado por el Estado provincial. Este último no pierde la propiedad del subsuelo, pero el concesionario de un derecho de explotación obtiene un derecho de uso muy similar al de propiedad, tal es así que "la Corte Suprema ha declarado que los derechos emergentes de una concesión de uso sobre un bien del dominio público o de las que reconocen como causa una delegación de la autoridad del Estado, se encuentran tan protegidas por las garantías de los Arts. 14 y 17 de la Constitución, como pudiera estarlo el titular de un derecho real de dominio" señala la especialista en derecho minero Beatriz Krom. Para la autora, la concesión minera consiste en un derecho de propiedad (Krom, sin fecha).

La empresa concesionaria del derecho minero obtiene además el dominio de la superficie, ya que este último es necesario para explotar la mina y, como la explotación minera es considerada de utilidad pública, el propietario de la superficie no puede oponerse a su utilización. El acuerdo y relaciones entre el propietario del suelo y el minero deben ser resueltos por la aplicación de las normas del derecho minero (y no las del derecho civil ni administrativo), que están dirigidas a fomentar la actividad y por lo tanto existe una relación de poder asimétrica en beneficio de estos últimos.

Normativas sobre pueblos indígenas y uso de la tierra

Existe un cuerpo normativo que protege y garantiza la identidad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en la Constitución Nacional como a través de Leyes Nacionales, Provinciales y Convenios Internacionales suscritos por el Gobierno.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994, con la sanción del artículo 75 inciso 17, incorpora los derechos de los pueblos indígenas. Respecto al régimen de propiedad de la tierra, establece que corresponde al Congreso Nacional reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, regulando la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano de ser necesario. Se establece también que las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Con posterioridad a la Reforma Constitucional, en el año 2000 el Estado argentino ratificó el Convenio Internacional 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había sido incorporado a la legislación nacional en 1992, mediante la Ley 24.071.

A pesar de la existencia de un marco legal al respecto, la mayoría de las comunidades aborígenes actualmente se encuentran sin título de propiedad y en porciones de tierras generalmente marginales.

Cabe señalar que este tipo de propiedad, sólo se reconoce a los pueblos originarios que vivan en comunidad. En varias regiones del país, en particular en el noroeste, el uso comunitario de la tierra es frecuente también entre criollos, quienes en muchos casos las han poseído durante generaciones. Estos últimos, sólo tienen posibilidad de recurrir a las herramientas que brinda el Código Civil, como aquellas de posesión veintenal arriba mencionadas.

I.A.3. Normativa sobre tierras fiscales y sobre la tierra en general

La Constitución Nacional reformada de 1994 retoma el tema de las tierras controladas por el

Estado, incluyendo un conjunto de disposiciones novedosas que luego presentaremos y que son las que rigen en la actualidad. El área antes cubierta por las Leyes de Tierras pasa ahora a estar tratada en el nivel constitucional. Algo similar ocurrió con las constituciones provinciales que respondieron al hecho de que las provincias fueron haciéndose cargo de grandes volúmenes de tierra. Tenemos así tres etapas en el enfoque legal antes reservado a la Ley de Tierras: la originaria con el establecimiento de la Ley Nacional de Tierras. La evolución del marco legal parte entonces a fines del siglo XIX, con la Ley 867 de Inmigración y Colonización, seguida por la ley 1532 de 1884 y culmina con un modelo general en la Ley de Tierras 4157 de 1903 que ofrece normas precisas para el registro y disposición de las tierras. A esta etapa le sigue un segundo período a partir de la década de 1950 en el que las provincias desarrollan sus propias disposiciones, como resultado de haber tomado control de muchas de las tierras fiscales que pasan a ser provincializadas. Finalmente, una tercera etapa en que diversos aspectos del tema, tanto tradicionales como novedosos, se definen más allá del nivel de la legislación, pues son incluidos en la Constitución reformada que hoy rige y están dispersas en leyes y normativas como las que incluimos al describir el marco legal.

Este breve viaje al pasado es importante para captar el cambio en cuanto a la generalidad de las normas en dos sentidos: su base provincial y no nacional, por un lado, y por el otro, su cubrimiento de una diversidad de temas. Es también verdad que se da un cambio en cuanto a la centralidad de la política de tierras en la sociedad nacional, con un renacimiento del tema en la actualidad.

Veamos ahora cómo se trata el tema tierras en la Constitución reformada. Luego pasaremos revista a su enfoque en las constituciones provinciales. Para ambos temas nos basaremos en el informe de la Dra. Luciana Soumoulou (Soumoulou, L., sin fecha.).

La Constitución de 1994 incorporó aspectos novedosos en lo referente a las tierras, y va desapareciendo en este marco la tierra fiscal tratada separadamente, e incorporándose temas transversales en los cuales la tierra fiscal puede estar involucrada. Respecto al régimen de propiedad de la tierra, podemos mencionar tres incorporaciones fundamentales: i) el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ii) el derecho de todos los ciudadanos a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras, correspondiendo a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales y iii) la incorporación de Tratados Internacionales a los que se les otorga jerarquía constitucional. Entre ellos, mención especial merece el artículo 21.1 del Pacto de San José de Costa Rica, que establece: "Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.".

A su vez, la jurisdicción sobre las tierras fiscales y el marco normativo para manejarlas y adjudicarlas pasa casi exclusivamente al ámbito provincial. Cada una de las Provincias que integran la República Argentina, posee tierras fiscales e inmuebles de dominio privado del Estado. También existen tierras e inmuebles del Estado Nacional, pero son un porcentaje menor y poco de ello tiene carácter agropecuario.

Cada Provincia tiene competencia para dictar la legislación que regule la entrega de sus tierras fiscales provinciales. A su vez, algunas Provincias (por ejemplo, Chubut), han delegado la facultad de entregar (en venta, adjudicación, comodato, etc.) esos inmuebles, a los gobiernos locales. Cada Provincia regula de un modo diferente la distribución y uso de la tierra.

Mientras que las constituciones de determinadas Provincias argentinas, nos ofrecen pautas colonizadoras precisas y establecen los lineamientos fundamentales para regular la propiedad, el uso y tenencia de la tierra, otras no estipulan entre sus cláusulas, la función social de la propiedad. Estas últimas son: la Constitución de Mendoza de 1916; la Constitución de Corrientes de 1933; la Constitución de Entre Ríos de 1933; la Constitución de Tucumán de 1990 y la Constitución de Buenos Aires de 1994.

La regulación de la disposición y uso de la tierra debe responder también a los principios tributarios enumerados en las constituciones. Estos principios pueden ser pertinentes para desalentar la concentración de la propiedad y distribuir equitativamente la riqueza. Así, por ejemplo, en Santa Cruz, se establece que las leyes impositivas desalentarán la explotación indirecta y las que realicen sociedades de capital y que se tenderá a la eliminación de los latifundios, mediante impuestos territoriales progresivos e impuestos al mayor valor social en las transferencias. En la Constitución de Neuquén, se contempla que se gravará preferentemente la renta, los artículos suntuarios y el mayor valor del suelo libre de mejoras, el ausentismo y las ganancias especulativas."

I.A.4. Normativa sobre bosques y desmonte

Gran parte de la expansión agropecuaria y ganadera del país de las dos últimas décadas se realizó y continúa en regiones fuera de la zona núcleo, como el noroeste y noreste argentino (NOA y NEA), donde se debieron practicar desmontes para viabilizar el terreno, especialmente en el caso de la agricultura. Emblemático y frecuentemente denunciado en los medios fue el desmonte de grandes extensiones para el cultivo de soja en provincias como Salta, Formosa y Chaco. También transciende públicamente la denuncia de alteraciones del sistema hídrico y desmonte en montes de ribera y humedales para cultivo de arroz de Entre Ríos, Corrientes y Formosa.

Fue en parte esta situación la que impulsó la sanción de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos en el año 2007. La misma fue reglamentada en 2009, tras un alud en Tartagal, Salta, que causó dos muertes y la evacuación de unas 1.500 personas y que organizaciones como Greenpeace atribuyeron al desmonte.

La ley establece el plazo de un año para que cada provincia realice el ordenamiento territorial de sus bosques, plazo durante el cual no se podrán realizar desmontes. El ordenamiento se realizará de acuerdo a tres categorías:

Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse y que deben mantenerse como bosque para siempre. Incluirá áreas cercanas a reservas, que conecten eco-regiones, que tengan valores biológicos sobresalientes, y/o que sean cercanas a cuencas.
Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación y no deben desmontarse. Podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

Entre los criterios para el ordenamiento territorial están los derechos de las comunidades "indígenas y campesinas" que utilizan bosques y montes para mantener su cultura y para su supervivencia. Además, "todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras" (Art. 19).

Asimismo, la ley establece que antes de realizar un desmonte se deberá realizar un estudio de impacto ambiental.

De acuerdo a la página web de la Fundación Vida Silvestre Argentina, "11 de las 24 provincias – Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Mendoza, Santiago del Estero, Río Negro, Salta, San Luis y Tucumán - lo hicieron y sancionaron la ley provincial correspondiente. Otras provincias como Jujuy, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego realizaron el ordenamiento pero lo aprobaron por decreto o resolución, restando aún su aprobación por ley provincial. A su vez, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, incorporado en la Ley, aún no ha comenzado a implementarse, si bien se incluyó una partida en el presupuesto nacional 2010".

Anteriormente a la sanción de esta ley, los bosques también estaban amparados legalmente, si bien en menor grado. Existía la Ley 13.273/48 de Riqueza Forestal que prohibía "la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales". Exigía la conformidad de la autoridad forestal para iniciar

trabajos de explotación de los bosques, pero permitía trabajos de desmonte en predios de un límite máximo de superficie para ampliar el área cultivable.

Las investigaciones de la Auditoría General de la Nación indican que la intensificación de los sistemas productivos y expansión de la frontera agropecuaria, en gran medida impulsadas por y basadas en el cultivo de la soja, resultaron en un intenso proceso de deforestación en zonas como el NOA y el NEA, y que esta intensificación y expansión conformaron un fenómeno modelado por la actividad privada con un mínimo control y ausencia de planificación por parte del Estado.

I.A.5. Normativa sobre fideicomisos

Los fideicomisos fueron una de las formas más importantes de financiamiento y organización de los nuevos actores agropecuarios.

La ley que define y norma los fideicomisos es la Ley Nacional 24.441. Establece que habrá un fideicomiso cuando una persona llamada "fiduciante" transmite uno o más bienes en propiedad fiduciaria a otra parte (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe beneficiario y a transmitirlo al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario al cumplimiento de un plazo o condición. El "fideicomisario" es el beneficiario residual del remanente de patrimonio del fondo una vez cancelados los compromisos con terceros. El rol del fiduciario puede ser de inversión, garantía, administración o mixto.

Una de las disposiciones que favorecen el uso del fideicomiso es la "separación patrimonial". Los bienes afectados al proyecto, que se transmiten en propiedad fiduciaria al fideicomiso, forman un patrimonio separado respecto del patrimonio del fiduciante y del fiduciario. Por lo tanto, los mismos no pueden ser afectados por posibles quiebras o acciones llevadas adelante por acreedores del fiduciante o del fiduciario relacionadas con otros negocios de los mismos. Sí podrán ir contra los bienes del fideicomiso los acreedores del mismo.

Existen dos tipos básicos de fideicomisos, los fondos comunes y los financieros. Los primeros se constituyen en forma directa entre las partes participantes obteniéndose financiamiento sin mediar entidades financieras. Los fideicomisos financieros tienen como característica distintiva la emisión de títulos sobre el fondo, es decir, emiten certificados que podrán ser o no, objeto de deuda pública. El fiduciario es una entidad financiera y los beneficiarios son los titulares de certificados de participación o de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes transmitidos.

En los fideicomisos cerrados participan distintos actores de la cadena mediante un arreglo privado entre ellos. Pueden ser propietarios de tierras, contratistas de maquinaria, ingenieros agrónomos, administradores, proveedores de insumos, acopiadores, comercializadores, etc., organizándose mediante esta herramienta para un fin productivo específico, como puede ser la siembra y comercialización agrícola durante una o más campañas, la cría o engorde para el desarrollo de stock ganadero o el desarrollo de plantaciones de productos regionales.

La falta de crédito, además de las ventajas de separación patrimonial e impositivas, hizo que estos instrumentos se popularizaran como vehículo de financiamiento e inversión en el sector agropecuario. El fideicomiso contribuye a obtener financiamiento, aunque no soluciona las limitaciones existentes, y estructura con seguridad jurídica contratos, intereses y partes intervinientes en el negocio agropecuario. Desde el punto de vista de los inversionistas, los fondos de inversión agrícola posibilitaron que personas ajenas al sector pudieran participar de la alta rentabilidad del sector agropecuario de los últimos años sin la intervención física.

I. B. Rol del Estado

Excluyendo del análisis a las políticas públicas (de acuerdo a la consigna de la FAO para el trabajo), encontramos en el material relevado dos formas principales en las que el gobierno, y el Estado nacional y provincial en general, han influido en la evolución del mercado de tierras en lo que concierne al grado de propiedad extranjera y/o concentración.

En primer lugar, el Estado es responsable de la existencia o no de leyes que normen los aspectos

determinantes de estos procesos. La existencia de la Ley de Fideicomisos proveyó la oportunidad para realizar negocios con herramientas ágiles y seguridad jurídica, uniendo las fortalezas de distintos actores que participan en el sector.
La exclusión del contrato accidental de la Ley de Arrendamientos impulsó la formación de una capa empresaria que se capitalizó en maquinaria y proveyó servicios y arreglos contractuales de corto plazo para trabajar tierras de terceros.

Las modificaciones al marco legal minero abrieron las puertas a la actividad en el país y a inversiones por parte de las empresas internacionales dedicadas a la explotación minera de gran escala, otorgándoles derechos de dominio similares a los de propiedad sobre tierras y recursos.

La ausencia de una ley que regule claramente la propiedad extranjera en zonas de seguridad y la escasa aplicación de la normativa existente, permitió la compra de grandes propiedades en zonas cordilleranas de frontera por parte de inversores internacionales.

Otra forma en que el Estado nacional y/o los provinciales influyeron en los temas de este estudio, es a través de la dilatación de la ejecución de sus obligaciones. En esta categoría están comprendidos dos aspectos, en primer lugar las deficiencias en el ejercicio del rol de proveedor de un marco institucional y administrativo que asegure la obtención y el ejercicio de derechos de propiedad sobre tierras en cada una de las provincias. En muchas provincias no se encuentra regularizada la titulación de grandes extensiones del territorio, los catastros y registros de la propiedad cuentan con un desarrollo parcial y, los datos existentes no están ni sistematizados ni organizados.

Por otro lado, las falencias en la ejecución de obligaciones del Estado se manifiesta en episodios, en que a través de acciones legales, protestas e informaciones periodísticas el Estado ha sido acusado de asumir un rol pasivo frente a violaciones de leyes que regulan la apropiación de espacios de dominio público, la posesión ancestral de tierras (veintenal o por parte de comunidades indígenas), la concesión de tierras fiscales, el control del desmonte.

Una situación nueva que genera obligaciones especiales al Estado nacional y a Estados provinciales, es la de definir políticas y procedimientos para las negociaciones y acuerdos con Estados extranjeros que se proponen actuar en el agro de nuestro país y que estarían interesados en comprar tierras. Como veremos más en detalle en nuestro texto, en términos de la participación de Estados extranjeros, no se identificaron casos ya concretados de participación de los mismos en compras de tierras, aunque sí existen gestiones por parte de países (China, Corea del Sur, Qatar y Arabia Saudita) que estarían negociando diferentes arreglos para garantizarse acceso a alimentos, si bien sólo en un caso se estaría considerando la compra de tierras. De cualquier modo, en las negociaciones en curso, tanto el gobierno central como algunos provinciales, tomaron posición rechazando la posibilidad de ventas de tierras nacionales.

II. Características de las empresas de la muestra

Tal como se verá en el resto del informe, la percepción de que existe un proceso de concentración y extranjerización está muy presente en nuestro país y ha dado lugar a proyectos, discusiones y polémicas.

II.A. Los perfiles conocidos en el país

En esta sección comenzaremos con los tipos de establecimientos que más han dado lugar a consideraciones públicas y políticas en el país. Nos referimos, por un lado, a las tierras de gran extensión en propiedad de extranjeros, principalmente en zonas de frontera cordilleranas y, por el otro, a las explotaciones de gran tamaño manejadas por empresas que combinan la propiedad de tierra con el arrendamiento (u otras relaciones contractuales de acceso a la misma), popularmente llamadas "*pools*", que incluyen empresas familiares y corporaciones en diversos arreglos contractuales y niveles de integración a lo largo de la cadena.

Se asocia a los llamados "*pools*" agropecuarios con arreglos novedosos para combinar tierra, capital y recursos humanos: arrendamiento (u otros

arreglos contractuales de acceso a la tierra, que llamaremos genéricamente "arrendamiento") y/o propiedad aportada o no en fideicomiso, contratación de maquinaria y servicios, un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna, un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos y sistemas digitales y personas especializadas en la selección de campos, producción, management y comercialización. Esta organización se puede dar por medio de la creación de fideicomisos o, en el otro extremo, asociaciones informales entre el dueño de la tierra, el contratista y un ingeniero agrónomo, en su versión más básica. Los sistemas más complejos involucran también organizadores profesionales (empresarios), proveedores de insumos y comercializadores e inversores, desde locales hasta ajenos al sector agrario, que proveen capital vía fondos de inversión financieros o fideicomisos, con oferta pública o no.

Estas combinaciones permiten alcanzar los tamaños demandados para optimizar el nuevo paquete tecnológico, especialmente basados en el arrendamiento u otras formas de contratación de tierras, combinadas o no con la propiedad. Asimismo, permite la utilización de parcelas que, sin la combinación con otras, no serían rentables debido a las nuevas demandas de inversión por hectárea. A la vez, frente a las situaciones de desplazamiento, el sistema permitió a una parte de los pequeños y medianos propietarios mantener la propiedad de sus campos, creándose así los llamados minirrentistas.

La gran escala no es una característica necesaria de los "*pools*" pero los nuevos paquetes tecnológicos intensivos en capital, las ventajas para obtener mejores precios en insumos, comercialización y financiamiento, la capacidad para diversificar riesgo climático, entre otros factores, favorecieron el crecimiento de grandes empresas agropecuarias. En este sentido, no todas las grandes empresas son "*pools*", ya que hay empresas familiares, comercializadores y empresas proveedoras de insumos que también se consolidaron entre los más grandes productores del mercado y no siempre funcionan mediante la organización ni los arreglos financieros arriba descritos. Si bien es así, la gran mayoría funciona con arreglos que parcialmente se asemejan a las combinaciones de los "*pools*". Se puede hablar de una agricultura por contrato, que excede la contratación o arrendamiento de tierras. Estos productores forman parte de redes en las que a través de asociaciones estables entre partes de un mismo eslabón y de distintos eslabones de la cadena de valor se benefician alcanzando mayores escalas, menores costos en general, menores costos de transacción en particular y mayor poder de mercado, siendo la capacidad de gestión, coordinación y negociación una característica distintiva de su competitividad, más allá de las capacidades técnicas y tecnológicas de producción.

Estas características de los sistemas de "redes"[1], de relaciones a lo largo de la cadena de valor y que se expanden también horizontalmente, se evidenciaron entre los empresarios encuestados para el presente estudio. La gran mayoría de ellos hicieron referencia al sistema de redes, del que manifestaron formar parte, tanto aquellos focalizados en un eslabón de la cadena de valor como aquellos que participaban en distintas etapas de la misma.

Utilizaremos entonces, el término "*pools*", de acuerdo al uso que se ha establecido popularmente, bastante difuso, haciendo referencia a estos establecimientos agropecuarios, cuyo acceso a la tierra se da principalmente mediante el arrendamiento, y que también, en general, alquilan o contratan -mediante diferentes arreglos- maquinaria y servicios para la producción.

El otro caso que ha recibido mucha atención pública en los últimos años es el de las grandes propiedades adquiridas por extranjeros, principalmente en zonas de frontera en el área Cordillerana. Caracteriza a éstas el gran tamaño de los establecimientos, la propiedad por parte de extranjeros y el hecho que dichos inversores representan fortunas a escala mundial. Entre los casos más discutidos están los hermanos Benetton, Joseph Lewis, Douglas Tompkins, Joe Turner, Ward Lay y el consorcio anglo- malayo Walbrook de Pakiri Arumugam y, a excepción de uno (Benetton), no parece haber un fin productivo evidente en estas compras.

1 Terminología ésta de la economía institucional.

Los hermanos Benetton están entre los terratenientes más grandes del país, con unas 930.000 ha en total en tres provincias del Sur (Río Negro, Chubut y Santa Cruz), produciendo lana para su negocio de indumentaria. En el otro extremo se encuentra Douglas Tompkins, empresario también de la industria indumentaria (Esprit, The North Face) que compra tierras para dedicarlas a la conservación de la naturaleza y que pone en el mercado algunas tierras previamente rehabilitadas. A diferencia estos dos casos, no es claro el uso que se le da a la tierra en el caso de los demás propietarios mencionados, si bien un número de ellos desarrollan actividades turísticas y con visitantes en sus propiedades. Tienen en común el ser extranjeros, personas de fortuna y el hecho que sus propiedades se encuentran en zonas cordilleranas (aunque no exclusivamente). Su llegada al país ha suscitado temores sobre un proceso de extranjerización de la tierra, que se vería como peligroso para la seguridad nacional, de acuerdo a la alarma con la que se trata en los medios y al tratamiento que se le da en el Parlamento a una ley de limitación de la propiedad por parte de extranjeros.

A medida que fuimos profundizando el análisis de los datos, los cuales inicialmente parecían ajustarse a uno de estos dos perfiles, fuimos descubriendo una diversidad de casos: combinaciones de estos dos modelos iniciales, categorías diferenciadas dentro de los mismos y hasta casos que no se ajustaban a ninguno de los dos perfiles. En la próxima sección ilustramos este panorama.

II. B Perfiles desagregados

A continuación sistematizamos la información desagregando los parámetros básicos que diferencian a las empresas y, asimismo, discriminando entre los rasgos más importantes encontrados que nos llevan a agruparlas en conjuntos de casos diferenciados.

Mostramos los rasgos de las empresas sobre la base de nuestro estudio muestral, comenzando por la cuestión de la alternativa "nacional y extranjero" y la alternativa "manejo por propiedad y manejo por incorporación de tierra por arrendamiento". A lo largo del trabajo retomaremos el tema de la concentración desde distintas perspectivas.

II.B.1 Rasgos fundamentales de las grandes empresas

El cuadro 1 presenta las frecuencias con que se dan los rasgos fundamentales (nacional/ extranjera; arriendo/propiedad) en el conjunto de empresas estudiadas.

Cuadro 1: Empresas de la muestra por origen y tipo de tenencia de la tierra

Número de empresas	Nacional o Extranjera o Mixta	Arriendo o Propiedad o Ambos
4	N	A
5	N	P
10	N	PA
2	NX	A
2	NX	P
5	NX	PA
1	X	A
16	X	P
3	X	PA
Total muestra: 48	N: Nacional, X: Extranjera, NX: Mixta nacional-extranjera.	P: Propiedad; A: Arriendo u otros contratos; PA: Propiedad combinada con contratos

FUENTE: Elaboración propia

Esta tabla sintetiza información acerca de establecimientos que controlan tierra en distintos lugares del país. La información proviene de una búsqueda de publicaciones diversas de tipo periodístico o proveniente de estudios especializados (Manciana, Trucco, Piñeiro, 2009; Teubal, y Rodríguez, 2002; Kliphan, y Enz, 2006; Sánchez, 2006). Todos los establecimientos considerados son dueños o manejan una superficie mínima de 10.000 ha. Queremos mostrar la presencia entre las empresas estudiadas de dos rasgos centrales para el estudio de concentración. Nos referimos a la presencia de empresas extranjeras y/o nacionales, por un lado, y por el otro, a la utilización de distintas estrategias de tenencia de la tierra. Este segundo punto, nos muestra que la concentración en relación al aumento de la presencia de empresas grandes puede tener lugar a través del aumento de manejo de tierra en propiedad o a través de la incorporación mediante formas de arrendamiento u

otros tipos de contrato (en adelante utilizaremos genéricamente el término "arrendamiento"). En especial queremos plantear y mostrar la relación entre estos dos rasgos que hemos presentado.

Una primera característica que se puede advertir es que, en términos de estos rasgos, los casos no se limitan a uno de los dos valores para cada uno: extranjero o nacional, y manejo en propiedad frente a manejo por arrendamiento. Se da un tercer valor mixto, o sea la combinación del capital extranjero y nacional, así como también la combinación entre control a través de la propiedad y control a través del arrendamiento.

Veamos primero algunos datos generales de los establecimientos. Entre los 48 casos relevados hemos encontrado 19 establecimientos nacionales y otros tantos (20) extranjeros, junto a los cuales se observan 9 casos mixtos. En lo referente a tenencia, hay 23 casos de manejo por propiedad y sólo 7 de recurso exclusivo al arrendamiento. En cambio la combinación de formas de tenencia cubre 18 casos.

Antes hemos mencionado la expansión en el acceso contractual a la tierra que tuvo lugar en décadas recientes, sobre todo a través de los "*pools*" de siembra. Hay en este respecto una marcada diferencia entre empresas nacionales y extranjeras. De 19 empresas nacionales hay 14 que recurren al arriendo, 10 de ellas a través de la combinación de arriendo y propiedad, característica de los "*pools*". No ocurre lo mismo entre las empresas extranjeras, las cuales muestran, entre 20 casos, 16 casos en los que se recurre exclusivamente a la propiedad. Resulta visible, entonces, la diferencia entre formas de tenencia y manejo entre empresas nacionales y extranjeras: Es visible la afinidad entre empresas nacionales y arreglos contractuales y entre empresas extranjeras y propiedad.

Sobre la base de nuestra muestra exploraremos otros rasgos de grandes establecimientos para contar con una imagen del mundo de las grandes explotaciones del agro.[2]

2 Dada la cantidad de variables que consideraremos, hemos decidido presentar verbalmente cada tema y no recurrir a cuadros especiales.

II.B.2. El tamaño de las empresas

Sinteticemos primero algunos datos de tamaño en hectáreas de los establecimientos que hemos caracterizado más arriba, según nacionalidad y tipo de acceso a la tierra.

Si ordenamos a todas las empresas en tres categorías de tamaño (10.000 a 50.000 ha, 50.000 a 200.000 y 200.000 y +) vemos que hay cerca del 40% del tamaño menor, mientras las medianas son algo más de un 30% y las mayores representan algo más de 30% del número de unidades.

Los dos establecimientos mayores son propietarios de tierras patagónicas, uno de más de un millón de hectáreas y otro de cerca del millón. Les siguen en tamaño los grandes "*pools*" y algunas unidades centradas en la propiedad, son establecimientos que manejan tierras en provincias pampeanas, en el noroeste (NOA) y el noreste (NEA) combinando propiedad y arrendamiento y controlando cada uno alrededor de 600.000 ha.

Entre los medianos y menores de la muestra hay una gran variedad de empresas y localizaciones. Más adelante, en la parte II presentaremos un enfoque del alcance de las categorías de tamaño dentro del conjunto manejado por nuestras unidades en comparación con las tierras censadas.

II.B.3. Diversidad de lo extranjero

Ilustramos aquí algunas variedades de funcionamiento de empresas extranjeras, dada la preocupación que este tema ha suscitado a nivel nacional e internacional. Reflejaremos en esta sección la variedad de casos existentes que surgen de un análisis más detallado de los perfiles originalmente identificados.

De acuerdo con el núcleo de nuestro proyecto, uno de los temas prioritarios es el de las compras de tierras de gran tamaño por extranjeros y en particular por gobiernos de otros países, o "*land grabbing*".

En Argentina se ha dado con cierta intensidad la compra por extranjeros en los últimos veinte años, si bien el fenómeno es un fenómeno secu-

lar. Se han producido compras de tierras en zonas específicas del país, como la Patagonia, pero no se han concretado compras por parte de Estados extranjeros, componente central del fenómeno de "*land grabbing*". Hay una variedad de destinos para esas tierras. Algunas de ellas se han destinado a la producción agropecuaria, tanto ganadera como agrícola. Otras han sido utilizadas para la producción forestal y maderera. Hay también utilización minera. Se han destacado también casos de utilización residencial y paisajística, e incluso declaradamente ecológica y conservacionista.

También ha habido importante participación extranjera en el acceso a actividades agrícolas por participación en el capital de algunas de las grandes empresas locales. Grandes empresas como Cazenave, Cresud, MSU, Los Grobo o El Tejar han incorporado inversiones de capital o financiamiento del extranjero. Como ya dijimos, Cresud moviliza recursos extranjeros a través de sus participaciones en el Nasdaq.

A esta diversidad de formas de relación con la tierra y del uso de ésta corresponde también una diversidad en el tipo de empresa extranjera propietaria, arrendataria o inversora en empresas nacionales existentes.

El caso más claro es el de las grandes empresas extranjeras que compran grandes superficies, o sea, se establecen como propietarios. Para dar una imagen más concreta de este tipo de situación, incorporemos al análisis el uso de la tierra. La primera gran diferencia es la diferencia entre usos productivos y no productivos.

Entre los productivos tenemos el caso de la producción de un insumo que la firma utiliza en sus actividades principales: La empresa textil italiana de los hermanos Benetton que compró casi un millón de hectáreas produce ovinos y lanas e incorpora esas lanas a su proceso industrial que no ocurre en Argentina; es parte de su cadena de valor pero no procesa en el país. Lo distintivo de este caso es el hecho de que esta empresa desarrolla en Argentina actividades productivas. También la empresa LIAG da un uso productivo a la tierra, si bien es cuestionable si corresponde considerar hoy extranjera a esta empresa, ya que su dueño es argentino, hijo del fundador australiano y de madre argentina

Una inversión desde un país del oriente nos muestra cómo, en el caso de las inversiones de países asiáticos y extranjeros en general, pueden darse arreglos similares a inversiones en el agro que asumen empresas nacionales. El diario Clarín caracteriza a la empresa Sojitz como un "*pool* de siembra" japonés (18/11/10). Se trata de una empresa especializada en el comercio de granos que en mayo del 2010 inscribió una sociedad llamada "Sojitz Buenas Tierras del Sur", con un capital de casi 20 millones de dólares destinado a producir 30.000 Ton de soja y maíz. La empresa contó con el asesoramiento de Cazenave y Asociados.

Otro tipo de caso es el de una gran empresa extranjera, Nikon, que invierte en producción agrícola en Argentina, pero la actividad agropecuaria no es central en su negocio, ni incorpora al producto del agro como insumo de su línea de producción, pues no es parte de su ciclo productivo.

No obstante, en algunos casos, el producto de la empresa es insumo del proceso productivo agrario (Dow) o su negocio principal está más adelante en la cadena (ya hablamos de Benetton). Se trata de empresas que tienen actividades en áreas conexas a la agropecuaria y se involucran en distintos eslabones de las cadenas del sector.

A esta diversidad de formas productivas de participación en el agro de empresas de origen extranjero, se suma el caso de las grandes compras de tierras patagónicas ocurridas en las últimas décadas, en las cuales no predomina un objetivo productivo aparente.

Asimismo, más adelante exploraremos algunos proyectos en que aparecen activos gobiernos de otros países, aunque no encontramos casos efectivos de compras de tierras.

Registrar la diversidad de empresas o proyectos extranjeros permite tomar conciencia de la variedad de situaciones existentes y, como resultado, "lo extranjero" de la propiedad como concepto unificado se problematiza.

Otra dimensión de lo extranjero está relacionada con los "*pools*" más exitosos, empresas consideradas argentinas, dedicadas a cereales, granos y a veces a ganadería, que se han expandido arrendando más que a través de la compra de tierra

y que a medida que crecieron, concentraron su capital, aumentaron las compras en el país y se expandieron comprando o arrendando en países vecinos.

II.B.4. Las conexiones de las empresas

Un aspecto que puede contribuir a ofrecer una imagen de la naturaleza de las unidades estudiadas, es la exploración de la medida en que nos encontramos con empresas conectadas o no entre sí, con unidades mayores o conglomerados. Atenderemos a la existencia o no de una participación conjunta de nuestros establecimientos con otras empresas capitalistas. Junto a empresas que no participan de conglomerados encontramos relaciones de integración vertical, propias por ejemplo, de complejos agroindustriales, relaciones de integración horizontal que conectan empresas del mismo sector pero de distintas cadenas agropecuarias, relaciones entre empresas que participan de un grupo que comparte la propiedad y también empresas vinculadas entre sí por arreglos de financiamiento, asociaciones con fines específicos transitorios o arreglos contractuales para actividades complemen-tarias. Existen importantes empresas cuyas actividades agropecuarias se sitúan dentro de circuitos agro-industriales-comerciales que no implican propiedad sino asociaciones estables entre distintas compañías con actividades complementarias. También hay empresas con integración vertical de la cadena, generalmente acopiadores y comercializadores que incorporan la actividad agropecuaria, además de molinos, venta de insumos, etc., a su engranaje original en la cadena (por ejemplo, Navilli o Lartirigoyen).

Antes de hacer una enumeración de lo que encontramos en nuestros casos, veamos algunos ejemplos significativos para este tema:

Como ya señalamos, la unidad de mayor tamaño, comprada por Benetton, tiene un fuerte objetivo productivo, la producción de lana, con una operación de primer nivel en términos internacionales. El procesamiento en Argentina es mínimo, ocurre en la primera etapa de la cadena, y se trata del lavado de lanas para parte de la producción; otras lanas se exportan sucias; todas a la propia empresa de indumentaria. Se trata entonces de un caso de integración vertical, aunque la producción primaria propia no parece ser un eslabón importante en el negocio.

La empresa Aceitera General Deheza (AGD) es un caso importante de integración de la cadena. En el otro extremo encontramos casos de diversificación con inclusión de actividades agropecuarias en empresas sin ligazón con el circuito agropecuario. Es el caso de Nikon.

Seguiremos ahora viendo la variedad de conexiones propias de este mundo de empresas.

Una de las mayores empresas del sector es también rica en conexiones, destacándose como empresa en múltiples sectores. CRESUD asume actividades inmobiliarias, de agricultura, de ganadería, madereras, de exportación, financiadora y captadora de inversiones extranjeras. Tiene múltiples conexiones con empresas extranjeras; recibe financiamiento externo, posee tierras en el extranjero y capta inversiones del exterior, siendo la única empresa argentina que cotiza en el Nasdaq. Es a la vez dueña de una poderosa inmobiliaria urbana (IRSA), actividad ésta que fue el origen de la empresa agropecuaria. Está asociada con otras empresas agropecuarias, incluyendo algunas de las más importantes del sector, como El Tejar. Dentro del sector agropecuario participa como co-propietaria de una gran empresa de producción y exportación de carnes (Cactus S.A.) en sociedad con la norteamericana Tyson, considerada la mayor empresa cárnea del mundo. Ha comprado una gran empresa local, cerealera-maderera. Actúa también como financiadora de otras empresas del sector, caso en el que asume participación societaria, como ha ocurrido con el grupo Ecodesarrollo. Participa en financiamientos con Soros, gran financista europeo, que estuvo presente en la expansión original de CRESUD. Corporación América (dueña de Unitec Agro) y el Grupo Werthein, son otras empresas con fuertes intereses en múltiples sectores extra-agropecuarios.

Otra de las mayores empresas (Los Grobo) es un holding familiar que maneja redes que constituyen una forma especial de integración vertical. La continuidad de sus actividades originales en la venta de insumos y la comercialización, le ha permitido a esta empresa elaborar un complejo

sistema de redes en el que integra a propietarios-productores de distintos tamaños y a otros eslabones de la cadena. Es tal la complejidad del sistema de redes que se denomina "sistema reticular" de acuerdo a la Nueva Economía Institucional y es tomado como un caso modelo por especialistas en agroindustria adheridos a esta escuela y estudiado en destacados centros de estudios como el Harvard Business School y el PENSA de Brasil. El grupo también ha concertado una sociedad con un grupo brasileño, luego comprado por un banco suizo.

Una empresa (La Redención), de constante crecimiento como *pool* de siembra, está negociando distintos tipos de arreglos con capitales europeos. Uno de los primeros "*pools*" de siembra, Cazenave, y un modelo de los mismos, dedicado a fondos de inversión y fideicomisos públicos, ha incluido como inversionista al fondo suizo Glencore, también vinculado a la minería en Argentina y en el mundo. Al mismo tiempo, constituye fondos en colaboración con otra gran empresa del sector, Lartirigoyen.

El Tejar, una de las empresas más conocidas e importantes se inició coordinando el trabajo de parientes y amigos. Creció en el tiempo a través de compras y arrendamientos de modo que recientemente consiguió establecer un financiamiento especial con el grupo europeo Altima de inversiones, el cual se constituye en socio de la empresa por un 45% de su capital. Al mismo tiempo establece vínculos con CRESUD. El CEO de la empresa participó en el establecimiento y desarrollo de una empresa de biotecnología, Bioceres. La empresa de biotecnología declara que se propone responder a las oportunidades que ofrece la agricultura para la aplicación de biotecnología, aportando su experiencia en el negocio agropecuario. Al mismo tiempo se asocia con otra empresa, Indear S.A., que considera complementaria a su proyecto en tanto podrá desarrollar acción propia y no tercerizar. Una tercera empresa, Bio Sidus aporta su experiencia en el desarrollo de la biotecnología. Para sus proyectos en curso se establecieron convenios con una empresa canadiense y una empresa australiana.

El financista Soros tuvo una participación más amplia en la agricultura que la que hoy tiene. Su empresa Adecoagro ha vuelto a agrandar su participación en el negocio agropecuario y se ha asociado con un fondo norteamericano y otro brasileño, así como también con intereses de un poderoso grupo familiar argentino-brasileño. Tiene actividades comunes con El Tejar y con una firma canadiense y ha comprado los activos agropecuarios de uno de los mayores grupos argentinos, el PeCom. Recientemente ha destinado 30% de sus activos para negociarlos en la bolsa de New York, así como también ha negociado con una firma de Doha el traspaso de un 5% de esos activos.

A continuación resumimos otros casos que permiten captar la variedad de situaciones que se dan en este conjunto de establecimientos agropecuarios y que confirman la importancia de los nexos inter-empresarios y asociaciones existentes:

- La empresa Granar, dedicada al comercio de semillas, cereales y granos organiza un *pool* de siembra en asociación con un estudio jurídico local.

- Hatch Agrícola organiza un fideicomiso en conexión con una empresa de seguros local.
- El fondo privado Espiga se constituye a través de su asociación con una financiera inglesa que aporta el 40% del capital.

- Un caso de integración vertical de gran magnitud es el del Grupo Navilli dueño de Molinos Cañuelas (uno de los principales productores de harina del país), de la corredora y acopiadora Compañía Argentina de Granos (CAG), maneja una terminal portuaria, y logística de exportación, además de producir decenas de miles de hectáreas. Además se expande fuera del sector, con la compra de la empresa de indumentaria Vitamina.

- También está presente esa forma de integración en el caso de AGD con sus dos empresas aceiteras y con una fuerte dotación de tierras propias y en arriendo.

- Otra integración que conecta con el agro rubros diversos de actividad extra-agropecuaria es la de Eurnekian, a cargo de los servicios de aeropuertos, TV por cable e Internet y textiles, y además propietario de tierras dedi-

cadas a cultivos extra-pampeanos con hectáreas propias y arrendadas.

- En la empresa Agro-Invest participan, Adecoagro de Soros y El Tejar, o sea una gran financiadora y una de las mayores firmas agrícolas. Recientemente Adecoagro trató de conseguir fondos en los mercados a través de la venta del 30% de sus acciones y de la venta del 5% a un fondo de inversión de Qatar. Su recepción en Wall Street fue menos exitosa que sus expectativas (Clarín 29/1/2011).

- Agro-Uranga representa una combinación poco frecuente en tanto funciona como asociación entre la familia Uranga, que controla el 65% del capital, y la gran empresa agrícola y multifuncional CRESUD.

- La gran empresa internacional de "commodities" Dreyfus explota tierras propias en asociación con la gran empresa de seguros AIG.

- El grupo Werthein, uno de los grandes grupos económicos de Argentina, activo en seguros, banca, petróleo y otros rubros, tiene una vieja conexión con el agro en sus orígenes y sigue manejando una gran cantidad de tierras propias.

- Una variante agrícola de la tradicional actividad inmobiliaria es manejada por una empresa inmobiliaria inglesa MoveWithUs, por medio de una compañía argentina, Food Water and Energy SA (FWE) que ofrece los fondos de inversión en la compra de tierras en Argentina (llamados Green Gold y SCS-Farmland) a inversores europeos y también ofrece manejar las propiedades.

- Situación parecida se encuentra en el caso de la firma inglesa y nacional Hillock Capital Management, inmobiliaria, comercial y agrícola, conectada con una firma legal activa en la comunidad inglesa.

- En producción de azúcar, donde la presencia de la gran empresa ha sido tradicional, la firma estadounidense Lyle que opera el Ingenio San Martín del Tabacal y la argentina Ledesma-La Biznaga incorporan la producción de azúcar a una vasta gama de producción agropecuaria.

Más allá de la variedad de relaciones inter-empresas que acabamos de enumerar, se encuentra la tendencia a la búsqueda de asociaciones entre empresas agropecuarias y de diversos tipos de financiamiento internacional, incluyendo la capitalización con fondos extranjeros. En la expansión de las empresas puede verse cómo los arreglos originalmente basados en el funcionamiento de redes de productores van siendo sustituidos por integraciones financieras y comerciales nacionales e internacionales, unidas a la compra de tierra en países limítrofes como Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Por este doble camino, el de financiamiento y capitalización con fondos extranjeros, y la compra de tierras en países vecinos, el *pool* de siembra como camino evolutivo parece alcanzar una etapa en la que se transforma y empiezan a predominar otros caminos de expansión empresarial. En la lista que acabamos de presentar vemos que la conexión se da en empresas de distinto tamaño y características, pero que, en las que llegan a ser más grandes, las conexiones dan lugar a una transformación de su esquema organizativo y de propiedad, tanto en términos de la incorporación de tierras en propiedad en empresas anteriormente netamente arrendatarias, como en la incorporación de intereses extranjeros, y, en muchos casos una coincidencia de estos fenómenos. Asimismo, el camino evolutivo, parece llevar a la expansión a países limítrofes.

También parece apreciarse un camino evolutivo en los resultados de la encuesta de grandes productores de Manciana et al., sobre la forma de capitalización de las empresas. Se observa que la capitalización se da principalmente mediante la ampliación del área cultivada siguiendo el mismo modelo productivo (esencialmente propiedad-arrendamiento de tierras y de maquinaria y servicios), pero particularmente en el caso de los más grandes (comercializadores y corporaciones), se agrega el desplazamiento sobre la cadena de valor, algunos desplazamientos en términos horizontales dentro del sector agroalimentario, y también fuera de él.

Las inversiones fuera del sector podrían consistir, entre otras, en proyectos de biocombustibles, ya que se encuentran diversificaciones de este tipo en muchos de los casos de las empresas más

grandes (AGD, Bunge, Dreyfus, Cazenave, Eurnekian, Adecoagro).

II.B.5. Otros rasgos de las empresas: rubros, tierras en el extranjero y localización

Rubros productivos en que se especializan estas grandes empresas o conglomerados

Cerca del 90% de estas empresas producen alimentos básicos. Incluyen empresas nacionales, extranjeras y mixtas. En todos los casos en que están presentes esos alimentos se ve una combinación de productos.

La soja está presente en alrededor del 50% de los casos, siempre junto a otros alimentos básicos. Entre los productos se encuentra la carne vacuna, la leche, el trigo, el maíz, el girasol, el sorgo, arándanos, maní, cártamo, miel, arroz, azúcar, café, carne ovina, ganado caprino, papas, animales de corral, cebada, garbanzos, arvejas, lentejas.

Entre los productos no alimentarios, el algodón y la lana son importantes en algunos casos específicos. También hay, como ya mencionamos, empresas que producen biodiesel o bioetanol. Un área productiva en que se encuentran varias grandes empresas rurales es el de la madera y su procesamiento. Existen también algunos casos de desarrollo de instalaciones turísticas.

Finalmente corresponde tener presente aquellos casos de tipo residencial o sin uso productivo aparente. Existe, además, un caso interesante y particular, el de Douglas Tomkins, creador de la marca de ropa The North Face y Esprit. Tomkins señala que no compra su tierra para producir agronegocios, sino para conservar, en primer lugar, y también para restaurar y producir en forma sustentable en una porción menor de sus propiedades. Asume tal actividad como activista ecológico, porque le gusta y tiene la convicción y los medios para hacerlo.

Empresas que compran o alquilan tierra en el extranjero

Tienen tierras en el extranjero por lo menos: Los Grobo, El Tejar, Adecoagro, Tompkins, Cazenave, Gordon Storey, Calyx Agro, Hillock, CRESUD, Unitec Agro. Los principales destinos de las inversiones son Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y, en menor grado, Chile y Colombia, y en el caso de Eduardo Eurnekian (Unitec Agro), Armenia.

Localización

Las empresas estudiadas están presentes a lo largo y lo ancho del país. No sólo las encontramos en las seis provincias de la región pampeana, si bien la mayoría de las productoras de alimentos operan principalmente en la zona núcleo. Están presentes también en la Mesopotamia (norte de Entre Ríos, Corrientes y Misiones) y la región Nordeste o NEA (Chaco, Formosa, Santiago del Estero), en la región Noroeste o NOA (Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán), en Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) y en la Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz).

En las regiones no pampeanas del NOA, NEA y Mesopotamia existían empresas importantes desde mucho tiempo atrás, pero en muchos casos la presencia, la modalidad y la escala de los establecimientos de nuestro estudio son nuevas y están asociadas al avance de la frontera agropecuaria, la expansión de los cultivos de oleaginosas, en especial soja, y cereales y el desplazamiento de la ganadería hacia zonas marginales.

La presencia en Patagonia se trata casi exclusivamente de magnates internacionales con emprendimientos sin fines productivos aparentes o relacionados con el turismo y el disfrute de la naturaleza. Una excepción es el caso de los hermanos Benetton que son importantes productores, principalmente de ganado ovino y lana. Algunas de estas empresas han realizado ventas de tierra, previamente preparadas para entrar en un mercado muy selectivo. En el caso de Douglas Tompkins, busca el comprador que prometa ser el mejor custodio de los recursos y valores ecosistémicos de la tierra a largo plazo.

II.B.6. El papel del valor de la tierra

Existen también empresas, argentinas o mixtas, que si bien se dedican a la producción agropecuaria, tienen un fin esencialmente inmobiliario. Varias complementan el uso productivo con la apuesta a la valorización a través del tiempo y la realización de inversiones en mejoras predia-

les para su posterior venta (CRESUD, Adecoagro, entre otros).

En general, cuando nos acercamos al análisis de la propiedad de la tierra y la localización, se hace muy pertinente el tema del papel del valor de la tierra, de las compras y ventas en las estrategias empresariales. Tengamos en cuenta que en el agro argentino ha habido un intenso proceso de apreciación de la tierra.

Si bien no podremos aplicar en el caso de nuestras empresas el análisis de ese aspecto por falta de datos, vale la pena sin embargo hacer una referencia a esta cuestión. Así, un estudio de una importante empresa inmobiliaria, la firma Bullrich, nos permite tener una idea de la evolución del precio de la tierra medido en dólares. En ese estudio se otorga el valor al año 1956 y se codifican los datos para tres regiones: agrícola, invernada y cría. En el año 1980, los valores para cada una de esas regiones en dólares son 4500, 1500 y 1000, mientras que en 2008 los precios son 10000, 7000 y 1500 (Bullrich, 2008). De acuerdo también a otra importante empresa inmobiliaria especializada en tierras, Nordheimer, la valorización de la tierra es un componente importante de las estrategias empresariales en el sector, si bien distingue entre la actividad productiva cuya rentabilidad es mucho mayor a través del arrendamiento, de la estrategia de compra, donde la rentabilidad está dada por el aumento en el valor de la tierra. La compra de tierras es una forma de consolidar el capital adquirido mediante otras actividades, incluyendo la producción agropecuaria en campos de terceros.

Asimismo, varios empresarios del sector que producen en tierras arrendadas, mencionaron el importante incremento en el valor de la tierra en las últimas décadas y el negocio perdido por no haber comprado tierras -o comprado más tierras- cuando se iniciaron en la actividad.

Distintos documentos del sector inmobiliario hacen referencia a este tema que, como es sabido, desde los comienzos de la teoría de la renta y en particular en análisis de autores argentinos, ocupa un lugar importante. No obstante, se trata de un tema que, para ser tratado en el nivel de su evolución en la estrategia de la empresa, requiere de un estudio específico en profundidad e información a menudo difícil de obtener.

II.B.7. Evidencia de "*land grabbing*"

La inspección de cerca de 50 casos de grandes explotaciones en funcionamiento no nos ha permitido encontrar explotaciones que estén en funcionamiento y que hayan incurrido en "*land-grabbing*", en los cuales Estados nacionales controlan tierra en otros países con el objetivo de solucionar sus propios problemas productivos.

Retomaremos la definición de "*land grabbing*" o "acaparamiento de tierras" que utiliza nuestro proyecto:

1. Transacciones de tierras de gran tamaño –nosotros utilizamos como umbral las 10.000 ha.

2. Sobre la participación de los gobiernos, se considera los casos en que actúan como vendedores o compradores y no cuando sólo existen políticas públicas específicas u otros mecanismos indirectos.
3. Las tierras deben ser destinadas a la producción de alimentos básicos. También se considerará a otras producciones como caña de azúcar y palma para biocombustibles, especificando en los casos que corresponda.

Existen en nuestro país algunos casos que presentan situaciones que podrían poner en marcha un proceso de ese tipo, pero que, por ahora, están en el terreno de la negociación y no de la ejecución. Hemos identificado tres casos de negociaciones en que gobiernos extranjeros participan en proyectos que parecerían ser compatibles con un interés por la compra de tierras en Argentina. Se trata de posibles proyectos con Qatar, Arabia Saudita y China. Haremos referencia también a una cuarta situación en que esta participación gubernamental es menos clara: en este caso actúan organismos de la República de Corea. En ninguno de los casos se ha puesto en marcha la ejecución de un proyecto y en todos ellos nos encontramos en una etapa de desarrollo de negociaciones.

Informamos finalmente sobre otros arreglos en marcha de distinta naturaleza. Se trata de un acuerdo entre organismos agrarios de Corea del Sur y una filial de la Federación Agraria de la provincia de Córdoba y de un proyecto de inversión de una firma agraria de Japón.

El caso de Qatar

En el caso de Qatar intervienen altos funcionarios de ese país y quien encabeza las negociaciones es un funcionario de alto nivel y capacidad técnica. Se trata del Dr. Mahendra Shah, Director del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Qatar. Como una muestra de lo concreto del enfoque de su país ya ha habido conversaciones preliminares con el gobierno de Argentina para comprar tierras agrícolas destinadas a la producción de cereales. «Hemos hecho acuerdos en Brasil y Australia y ahora estamos en negociaciones con Argentina y Ucrania», «Esos son países que están dispuestos a vender sus tierras para cultivar cereales». Al mismo tiempo señaló que prosiguen negociaciones con Sudán, donde el año pasado ya se puso en marcha un emprendimiento conjunto para sembrar trigo, maíz y posiblemente soja.

La política de expansión en búsqueda de alimentos y materias primas que lleva adelante Qatar es coordinada por un fondo establecido en el año 2008 por la Autoridad de Inversiones del país árabe. El brazo económico de las actividades agrarias qataríes en el exterior lleva el nombre de Hassad Food, y cuenta con un capital que supera los 1.000 millones de dólares. El fondo se formó cuando hace dos años, una escalada en los precios de los alimentos a nivel internacional obligó a los Estados petroleros ricos, y a naciones como China y Corea del Sur, a buscar suministros adicionales de cereales y tierras agrícolas fuera de sus continentes.

Según aseguró Shah en más de una oportunidad, Hassad Food tiene previsto invertir, sólo este año, casi USD 700 millones, en proyectos de explotación agrícola en otros países. Pero más allá de esa cifra, el funcionario remarcó que el fondo cuenta con absoluto respaldo y flexibilidad para aumentar sus recursos financieros, de acuerdo al momento y la oportunidad. Precisamente en su sitio online, Hassad Food, adelanta que tiene como objetivo cerrar hasta seis tratos de provisión de alimentos por año. Y reafirma que "está explorando en África y América latina para establecer empresas conjuntas o directamente comprar compañías, con el fin de llevar a cabo desarrollos en la tierra". "Hassad Food tiene como objetivo concluir acuerdos con Argentina, centrándose en la explotación de trigo, maíz, soja, azúcar y ganado", precisa el fondo en su portal Web.

La atención a países como Argentina, Ucrania o Australia está vinculada con un cambio de criterio acerca del tipo de países con los que Qatar quiere establecer acuerdos. Tras una serie de polémicas compras de territorio en África, el gobierno del Emirato poco a poco, ha estado tomando en cuenta la variedad y cantidad de recursos presentes en Sudamérica. Y dentro de la región, Argentina aparece como el lugar que más satisface las demandas de materias primas que requiere Qatar.

La Federación Agraria Argentina (FAA), que agrupa a los productores de nivel medio y familiar y el Diputado Mario Ercolini, vinculado a esa institución, ya han expresado su preocupación por estos planes. Si bien no se conocen datos acerca de las localizaciones o de los tamaños que Qatar tiene en vista, fuentes de la FAA sugieren que por los intereses de Qatar es probable que se elijan tierras en la Provincia de Buenos Aires, cerca de algún gran puerto.

Tenemos entonces un proyecto que incluye compra de tierras, destinado a la producción de alimentos básicos, que sólo se encuentra en la etapa de negociación. Los funcionarios del país extranjero que negocian son de alto nivel y tienen el antecedente de haber puesto en marcha proyectos similares en otros países y de declarar que cuentan con un fuerte respaldo financiero. No se conoce que gobiernos provinciales o el gobierno nacional estén negociando la venta de tierras.

El caso de Arabia Saudita y su interés por tierras chaqueñas

También nos encontramos aquí con una situación en que el estadio actual es de negociación. La negociación incluye ya la disponibilidad de tierras para alguna forma de explotación conjunta: el objetivo provincial no sería vender tierras sino asociarse con fines productivos. Hay más datos en este caso que en el de Qatar sobre esa posible transacción. En febrero de

2010[3] tuvieron lugar reuniones entre un fondo de Arabia Saudita y la provincia del Chaco. Se está negociando el uso de un fondo saudí de USD 400 para riego y desarrollo. El que pondrá las tierras a disposición será el Estado de una provincia del Noreste argentino: señalemos, como hicimos referencia en la presentación del marco legal argentino, que una gran parte de las tierras fiscales del país están bajo el dominio de las provincias. El gobernador del Chaco, Jorge Capitanich, ya dio a conocer la cantidad de hectáreas que estarían disponibles para una nueva forma de explotación: se refirió a 221.000 ha. No parecería haber propuestas claras acerca de la forma de explotación. Las referencias a la creación de empleo y a la mejora en las tasas de salarios hacen suponer que se trataría de explotaciones con trabajo asalariado.

Hay referencias a lo que sería el papel del Estado extranjero, en tanto se espera que su aporte permita capitalizar la tierra a través de obras de infraestructura. Es ésta otra referencia que haría dejar de lado la posibilidad de venta en la actualidad. La localización de las tierras ha sido identificada, así como también la aptitud productiva de las mismas. El área elegida corresponde a la zona del Impenetrable[4] y permite explotación forestal, ganadera y agrícola con un programa de incremento de la producción destinado a abastecer el mercado de Arabia Saudita. Encontramos aquí la producción forestal, la cual va más allá de la búsqueda de alimentos básicos.

En cuanto a su forma organizativa y su alcance hay que hacer notar que el ministro saudí presente en los encuentros, subrayó que no sólo están pensando en invertir sino que disponen de un fondo soberano por USD 8.000 millones para el desarrollo productivo conjunto con terceros países. Al presentar este proyecto conviene ahora dejar constancia que luego de denuncias y aclaraciones en la provincia del Chaco, el Gobernador insistió en que el proyecto no ha de incluir ninguna venta de tierras. Un componente central del proyecto es la inclusión paulatina de tierras al extenderse el riego. Además del fondo saudita se proyecta incorporar financiamiento del Fondo de Infraestructura Nacional. Se señala que éste es el primer convenio que Arabia Saudita firma en la región. Además participarían técnicos argentinos y empresarios que trabajaron en la zona con el grupo Unitec Agro de E. Eurnekian. La puesta en marcha del proyecto será garantizada, una vez que haya acuerdo, por una ley del Congreso Provincial.

Al igual que en Qatar encontramos en Arabia Saudita, un cambio en los criterios que orientan las políticas de abastecimiento. En efecto, el gobierno saudí ha decidido dar por terminada la política de subsidios a los productores locales, en forma gradual desde 2008 con vencimiento en 2016.

También tenemos aquí un proceso de negociación en marcha que no ha alcanzado ni el nivel del acuerdo pleno entre las partes, ni menos aún, el de la ejecución. En cuanto a la negociación, durante una gira por la región, el Ministro de Agricultura de Arabia Saudita, Fahad Abdulrahman se entrevistó con la Presidente de la República Argentina, con el Ministro de Agricultura (SAGPYA), con el gobernador del Chaco y con periodistas argentinos. El Ministro argentino señaló que el nivel de tecnología y de producción de Argentina en estas áreas lo convierte en un país que puede captar inversiones y que permitirán captar renta para generar más valor agregado a partir de nuestra producción.

Para apreciar el interés de Arabia Saudita en nuestra región señalemos que el Ministro saudí estuvo también en Uruguay donde hizo propuestas y se entrevistó con el Presidente y el Ministro de Agricultura.

El caso de China y Río Negro

Las negociaciones entre China y la provincia sureña de Río Negro tuvieron lugar en octubre de 2010 durante el viaje del gobernador de Río Negro a China. Las conversaciones se orientaron al

3 Las negociaciones se han ampliado en febrero de 2011 (Clarín 23/2/2011)

4 Se llama Impenetrable o El Impenetrable a una gran región de monte nativo de más de 40.000 km², en la llanura chaqueña occidental, al noroeste de la provincia del Chaco. Comprende también una porción en Salta y Santiago del Estero. Es bordeado por los ríos Teuco, el Bermejo y atravesado por el Bermejito.

establecimiento de un acuerdo según el cual el Estado rionegrino alquilará campos a productores privados para producir soja y comercializarla en la provincia china de Heilongjiang, región con la que el gobernador Miguel Saiz habría suscrito grandes acuerdos en ese sentido. El mandatario regresó recientemente de China, donde participó de encuentros, disertaciones y reuniones comerciales y donde habría discutido un acuerdo para producir soja en Río Negro y comercializarla en la provincia china. En 2011 prosiguieron las negociaciones.

Las tierras involucradas serían tierras fiscales que se harían disponibles a través de arriendo a chacareros. Tampoco en este caso se considera la venta de tierras. El aporte chino consistirá en el establecimiento de riego en esas tierras, hoy de baja productividad y eso permitirá la producción de soja para su venta a China. En ese marco, un periodista del diario La Nación, declaró al diario "Río Negro" que en la entrevista el gobernador Saiz le explicó que la provincia será quien alquile la tierra a los propietarios locales para, a su vez, llevar adelante la producción de soja y comercial. Estas negociaciones se retomaron durante un viaje de este año del gobernador Saiz.

El caso de República de Corea y provincia de Córdoba

Tal como señalamos al presentar los casos, esta relación entre Corea y una organización local, no tiene componentes de transacciones de tierras en que intervengan los gobiernos directamente. De cualquier modo, merece tomársela en cuenta por la originalidad del acuerdo entre organismos actuantes en ambos países y a través de una forma inédita de acuerdo. En este caso, además se ha llegado a la firma de un acuerdo productivo entre una entidad agraria cordobesa, la sede local de la Federación Agraria, y un Consorcio de Inversión Coreano, el cual incluye tanto capitales privados como capitales públicos. Es de destacar que el consorcio coreano se conforma de inversores privados y agencias oficiales de desarrollo en áreas estratégicas en energía y alimentos.

Estos acuerdos prevén la integración de capitales argentinos y coreanos para el procesamiento en origen de materias primas agropecuarias con la incorporación de tecnologías coreanas en el proceso. En su comienzo serán proyectos de inversión para transformar producciones extensivas e intensivas, tales como soja, papa, zapallo, hortalizas de hoja, tuna y otros productos. Según el acuerdo, se buscará ofrecer a los productores cordobeses la posibilidad de acceder a negocios productivos llave en mano ya que en el mismo proyecto se incluye el procesamiento a realizar, las tecnologías a utilizar, el aporte de "*venture capitals*", y el contrato de compra de la producción.

De las conversaciones previas a la firma del acuerdo se identificaron algunas áreas de oportunidad en la producción de harina micronizada de soja, leche en polvo de soja, alimentos balanceados especiales. Harinas, almidones y maltodextrina a partir de la papa, deshidratados, harinas y extractos de hortalizas de hoja. El consorcio manifestó especial interés en la producción de harina micronizada de tuna a partir de la deshidratación de la hoja de una variedad de tuna muy difundida en el noroeste cordobés.

De la reunión participaron un funcionario chino y el presidente de la filial de FAA, en su carácter de Presidente y asesor local, respectivamente, del Consorcio de Inversiones de Corea del Sur Compañía Limitada El asesor de la FAA señaló que la institución está desarrollando estrategias para posibilitar a los productores incursionar en cadenas productivas, como un modo de hacerse de parte del agregado de valor que se genera a partir de las producciones primarias. También estuvieron presentes, un grupo de productores interesados en el desarrollo de emprendimientos productivos y especialistas en comercio exterior que trabajan con la FAA.

Este proyecto, en el cual también está presente el estado extranjero, se diferencia de los otros tres que hemos presentado tanto por el hecho de que esa intervención no involucra tierras como por el hecho de la participación de un sujeto corporativo privado del lado argentino. Parecería también que en este caso las negociaciones están en un estadio avanzado, si bien se trata de acuerdos de intención y no se cuenta con datos cuantitativos sobre tierra y producción. A la vez merece subrayarse la participación de la entidad rural, FAA, con capitales extranjeros.

En función de este relevamiento no existe evidencia de que se haya concretado una compra

o adquisición del dominio de tierra en Argentina por parte de un Estado extranjero. En verdad, la venta de tierras estaría excluida en casi todos los casos considerados.

Al presentar casos de "*land grabbing*" como tipo de arreglo diferente de las inversiones usuales, hemos querido mostrar cómo en tal tipo de arreglos, es decisivo el papel de los gobiernos, muy particularmente en lo referente al acceso de tierra.

Luego de presentar esta imagen de las grandes empresas, emprendimientos y proyectos, pasaremos en la próxima sección a ver cuál es la situación de los mismos en la estructura agraria y cómo tal situación puede analizarse tomando en cuenta el material de nuestra muestra.

III. El peso de las empresas concentradas en la estructura agraria

III.1 El conjunto de las empresas censadas

En esta sección veremos qué dicen los datos y estudios disponibles sobre lo que está pasando en el sector a nivel de tamaño de unidades agropecuarias y su estructura de tenencia[5] para establecer algunos datos sobre el proceso de concentración. Incluiremos también material sobre centralización de la tierra. Hablamos siempre - salvo que se especifique lo contrario- de "explotaciones agropecuarias" (EAPs en términos censales) que son unidades productivas que pueden involucrar una o más parcelas, que se tienen en propiedad, arriendo, aparcería u otras formas de contratos temporales de tenencia, o por una combinación de propiedad con parcelas por contrato (arriendo, aparcería, otros). Ésta es la unidad que se releva en censos agropecuarios y nos sirve para evaluar la medida de concentración en el dominio o acceso a la tierra mediante la tenencia de la misma, que puede darse no sólo por propiedad sino también a través de las otras formas de posesión mencionadas.

Las mediciones de propiedad de la tierra son difíciles de realizar. En Argentina, los registros de catastro y propiedad son provinciales, se encuentran en distintos grados de regularización y son de difícil acceso, por lo que no es posible en un estudio de esta naturaleza y alcances, trabajar con datos catastrales o llegar mediante los mismos a conclusiones generales.

En base a los resultados de los dos últimos Censos Agropecuarios (Censo Nacional Agropecuario -CNA- 1988 y 2002), a nivel nacional las variaciones intercensales muestran una caída importante en el número y superficie de unidades pequeñas, menores a las 500 ha, así como también una disminución leve de número y hectáreas en establecimientos en los rangos mayores a 10.000 ha, aunque la cifra global para esta escala esconde un incremento en las unidades de mayor tamaño. En los rangos de las unidades de 500 a 2.500 ha se registraron aumentos del 5% en número y 7% en superficie. En el Cuadro 2 se pueden observar estas tendencias nacionales.

Cuadro 2: Cantidad y superficie de las EAPs según escala de extensión

		EAPs	ha
Hasta 500 ha	CNA 88	329.801	28.927.755
	CNA 02	246.947	246.947
	Variación	**-25%**	**-25%**
de 500,1 a 2.500 ha	CNA 88	36.397	39.100.780
	CNA 02	38.062	41.751.127
	Variación	**5%**	**7%**
de 2.500,1 a 10.000 ha	CNA 88	9.297	45.974.663
	CNA 02	9.629	47.034.473
	Variación	**4%**	**2%**
> a 10.000 ha	CNA 88	2.862	63.434.200
	CNA 02	2.787	62.810.758
	Variación	**-3%**	**-1%**

De acuerdo a Osvaldo Barsky (2010), el fenómeno de la caída en los estratos más altos se debe a un proceso de subdivisión de la propiedad de la tierra de unidades mayores a las 5.000 ha, que son absorbidas por unidades en el rango de las 500 a las 5.000 ha y que tiene un carácter histórico y permanente. Este fenómeno, combinado con la desaparición de las unidades de menos

5 Actualmente, los datos disponibles de censos completados son los de los CNA 1988 y 2002. Existen resultados parciales del censo 2008, de valor censal relativo, principalmente por el período de tiempo que dura su elaboración, lo cual afectará la calidad representativa y comparable de los datos.

de 500 ha trae como resultado, para Barsky, la medianización de la propiedad. Sin embargo, esta medianización no necesariamente implica un proceso equivalente en el tamaño de las explotaciones agropecuarias, o sea, en términos de tenencia, que incluye también el arrendamiento y otras formas de contratación de la tierra.

Tomando los resultados de los últimos censos a nivel nacional, se observa que la mayoría de las explotaciones agropecuarias (68%) son trabajadas por sus dueños sin mediar alquileres ni contratación de otras parcelas ("propiedad exclusiva"). Sin embargo, los porcentajes de propiedad exclusiva disminuyeron en el período intercensal un 26% en número y un 11% en superficie. Los datos indican que existe un aumento en la proporción de tierra que se explota mediante modalidades mixtas de tenencia y mediante el arrendamiento puro, las cuales son modalidades características de los "*pools*" y empresas agropecuarias modernas, considerados actualmente los principales impulsores de la actividad en la región pampeana, y también presentes en el Noroeste (NOA) y Noreste (NEA).

La creciente importancia de los "*pools* de siembra" y de la modalidad de contratos (de arrendamiento, contrato accidental, etc., solo o combinado) se puede apreciar más aún cuando se observa que la propiedad exclusiva disminuye y la propiedad combinada o los contratos puros crecen paralelamente a la evolución regional de los "*pools*".

Como se puede observar en el Cuadro 3, en el NOA y el NEA se dan cambios notorios en términos porcentuales asociados con importantes expansiones en la superficie sembrada y nuevas modalidades de explotación. Sin embargo, es en la región pampeana (provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa), lugar donde se originan los "*pools*" y núcleo de la producción agrícola del país, donde la transición desde la propiedad exclusiva hacia la propiedad combinada y los contratos, muestra su importancia no sólo en términos porcentuales, sino en la magnitud absoluta del fenómeno. La superficie bajo propiedad exclusiva disminuye en un 22%, la propiedad combinada y contratos crecen 25 y 31% respectivamente. En 2001 el 46% de la superficie pampeana se explotaba en formas combinadas o por contratos, lo que equivale a 31 millones de ha y 68,4% de estas formas de tenencia a nivel nacional (Barsky, 2008).

Tomando el caso de la Provincia de Buenos Aires, observamos que la propiedad combinada y contratos puros cubren cerca de la mitad de las explotaciones agropecuarias y crecen intercensalmente. Asociado con ello aumentan en número y superficie las explotaciones más grandes, empezando por aquellas de más de 1.000 ha, y llegando a un 177% el aumento en superficie de unidades de 10.000 a 20.000 ha. Este fenómeno ocurre en proporciones mucho mayores en la Provincia que en el país entero. El panorama censal se puede apreciar en el Cuadro 4, donde se ha señalado el crecimiento en negrita y sombreado la modalidad característica de los "*pools*", la propiedad combinada con arrendamiento. Claramente lo que está en negrita y el sombreado se ubican en las escalas más grandes de explotación. La ten-

Cuadro 3: Variación porcentual en la Superficie de las EAPs por régimen de tenencia por regiones (1988 - 2002) sin incluir ocupación (pura) y otras formas.

	Propiedad Exclusiva %	Propiedad combinada %	Contratos %	Ocupaciones %	Total %
Pampeana	-22	25	31	15	-4
NOA	-21	21	50	-13	-17
NEA	-2	61	-1	-6	6
Cuyo	-2	16	46	20	2
Patagonia	-2	5	21	79	2
Total del país	-11	25	28	29	-2

FUENTE: Barsky 2010

dencia es hacia explotaciones más grandes y, a su vez, esta tendencia parece estar asociada a la expansión de los "*pools*".

Estas tendencias se dan acompañadas de una disminución en el número de establecimientos agropecuarios que se vuelve a registrar entre el 2002 y el 2008, si bien a una tasa menor, de acuerdo a los resultados preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2008 (todavía inconcluso).

En Buenos Aires, las variaciones intercensales indican que efectivamente existe un proceso de agrandamiento de algunas categorías de tenencia de la tierra (ver Cuadro 4). Éste se observa a nivel provincial general y se destaca en el dominio a través de propiedad combinada con contratos, característica modalidad de los "*pools*". Sin embargo, también se observa el aumento en la propiedad exclusiva (sin arrendamiento u otros contratos) en las escalas de más de 10.000. Esta

Cuadro 4: Variación porcentual intercensal 1988-2002 de la modalidad de tenencia según escala de extensión de las explotaciones. Provincia de Buenos Aires.

Escala de extensión de las EAP (ha)		Total País	Total Prov	EAP con toda su tierra en				EAP que combinan tierra en propiedad o sucesión indivisa con			
				Propiedad o sucesión indivisa	Arrenda-miento	Aparceria	Contrato accidental	Arrenda miento	Aparceria	Contrato accidental	Otras combina-ciones
Total	EAP	s/d	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	s/d	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Hasta 5	EAP	s/d	↓	↓	25.20%	↓	↓	↓	s/d	↓	s/d
	ha	s/d	↓	↓	26.51%	↓	↓	↓	s/d	s/d	s/d
5,1-10	EAP	s/d	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	s/d	↓	↓	s/d	↓	↓	↓	s/d	s/d	↓
10,1-25	EAP	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
25,1-50	EAP	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
50,1 -100	EAP	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
100,1-200	EAP	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
200,1 -500	EAP	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
500,1- 1.000	EAP	1,61%	↓	↓	57,63%	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	ha	2,63%	↓	↓	54,67%	↓	↓	62,28%	↓	↓	54,11%
1000,1 - 2.500	EAP	8,66%	1,53%	↓	75,13%	↓	38,78%	51,29%	18,92%	↓	29,65%
	ha	9,32%	2,43%	↓	70,45%	s/d	36,81%	50,72%	s/d	↓	41,54%
2.500,1 - 5.000	EAP	5,00%	4,03%	↓	36,67%	s/d	s/d	48,22%	s/d	0.00%	111,43%
	ha	4,96%	4,29%	↓	24,46%	s/d	144,91%	48,02%	s/d	↓	114,33%
5000,1 - 10.000	EAP	1,02%	17,02%	↓	↓	s/d	s/d	128,33%	s/d	17,65%	140,00%
	ha	↓	15,16%	↓	↓	s/d	s/d	132,86%	s/d	11,21%	127,68%
10.000,1 - 20.000	EAP	↓	50,00%	11,54%	↓	s/d	s/d		s/d	s/d	s/d
	ha	↓	52,24%	16,00%	↓	s/d	s/d	177,47%	s/d	s/d	s/d
Mas de 20.000	EAP	1,30%	16,67%	0,00%	s/d	s/d	s/d		s/d	s/d	s/d
	ha	2,41%	24,97%	9,58%	s/d	s/d	s/d	8,26%	s/d	s/d	s/d

Se observan diferencias importantes en crecimiento intercensal en Bs As vs País

↓ = disminución

s/d = sin dales o datos incompletos

FUENTE: Elaboración propia en base a CNA1988 y 2002

modalidad de explotación, si bien no se relaciona con los "*pools*", refuerza la evidencia de una tendencia hacia unidades de explotación más grandes en desmedro de las medianas y por sobre todo de las pequeñas, posiblemente dada por las escalas necesarias para optimizar las nuevas tecnologías, en tanto a cierta magnitud de propiedad se torna menos atractivo –o innecesario- expandirse a través del arrendamiento.

Es posible que el fenómeno de agrandamiento de las unidades arriba descrito se subestime en los datos censales debido a la definición de "establecimiento agropecuario" utilizada y las limitaciones que puede tener el relevamiento censal. De acuerdo al Manual del Censista del INDEC, una explotación agropecuaria (EAP) está ubicada dentro de los límites de una misma provincia y las distintas parcelas son consideradas parte de una misma explotación si utilizan una dirección única. Estas condiciones tienden a subestimar la escala de los establecimientos más grandes y, en particular a los "*pools*" más grandes, ya que los mismos generalmente trabajan campos en varias provincias, por lo cual se verán registrados como explotaciones de menor escala ubicadas en distintas provincias en lugar de una explotación más grande unificada. Asimismo, es probable que surjan subestimaciones originadas en la condición de una misma dirección.

Existe otra posible fuente de error para la interpretación del protagonismo de los "*pools*". Las categorías censales no distinguen entre un *pool* de siembra o empresa agropecuaria moderna por un lado y un productor tradicional propietario-arrendatario por el otro y, por lo tanto, los datos censales de ambos actores se mezclan en una misma categoría. Esta unión podría ocultar un mayor crecimiento de los "*pools*" y una caída de las modalidades tradicionales de propiedad combinada y contratos, resultando en un efecto neto de crecimiento de menor medida que si se midiera cada caso separadamente. Si bien las variaciones de los "*pools*" vs. modalidades tradicionales se podrían dar en otros sentidos, sin duda la interpretación predominante en los estudios disponibles (Barsky, 2008; Barsky, 2010; Piñeiro, 2008; entrevistas realizadas y publicaciones periodísticas consultadas) es que el actor con mayor dinamismo y creciente protagonismo en el sector son los "*pools*" de siembra y otros actores que forman parte del mismo fenómeno, como pueden ser empresas familiares y corporaciones adaptadas a las nuevas realidades tecnológicas y organizativas.

III.2 Datos y estimaciones sobre grandes empresas nacionales

En las búsquedas de material periodístico no aparecen en forma sistemática los grandes terratenientes tradicionales del país, salvo un número limitado de casos de grupos que mantienen extensiones en escalas comparables a las grandes propiedades extranjeras y por lo tanto emergen en las investigaciones sobre estos últimos. En la visión de Eduardo Basualdo (1996; 1997), los grandes grupos y familias agropecuarios nacionales tradicionales siguen manteniendo un predominio en el campo argentino; calcula que son 35 y reúnen un total de 1.564.091 ha, equivalentes a 44.688 ha cada una en promedio (Página/12 13/07/08). Según este investigador, fueron ellos quienes introdujeron el modelo de negocios basado en tecnología avanzada y economías de escala que predomina en los exitosos "*pools*". Estos últimos habrían tomado el nuevo modelo de los grandes productores nacionales.

De acuerdo a cálculos hechos en base a las empresas nacionales de gran escala encontradas en las fuentes diversas consultadas para este trabajo (diarios, revistas, páginas web y alguna bibliografía científica), éstas contarían con una superficie mayor a la calculada en promedio por Basualdo para las grandes familias terratenientes tradicionales Es posible que estas últimas hayan generado o se hayan sumado al nuevo modelo de negocios agropecuarios; sin embargo, la mayoría de las empresas más importantes del nuevo modelo de negocios, aunque a menudo provienen de familias del agro, no formaban parte del grupo de terratenientes tradicionales más grandes, que Basualdo identifica como el corazón del fenómeno. Podemos mencionar a las familias Grobocopatel, Alvarado y Navilli, a Alfredo Olmedo, Marcos Rodrigué, Jorge Cazenave, entre otros. Cabe señalar que los casos más salientes del nuevo empresariado agropecuario se distinguen por haber comenzado con poca o nula propiedad: son los casos de las empresas Los Grobo de la familia Grobocopatel, El Tejar de la familia Alvarado, y Olmedo Agropecuaria.

Es importante tener en cuenta la importancia histórica del arrendamiento y aparcería desde los inicios de la agricultura en el país y no concluir indefectiblemente que las estadísticas reflejan exclusivamente el fenómeno de los "*pools*". Dice Barsky, que "una característica significativa fue el desarrollo temprano de formas mixtas de tenencia de la tierra. Es decir, de propietarios que además de producir en los límites de su unidad, tomaban otras tierras bajo diferentes modalidades para incrementar el tamaño de su explotación mediante la articulación de combinaciones de tenencia. Se retorna así a un sistema de combinaciones flexibles para el acceso productivo de la tierra que ha sido tradicional en el agro argentino" (Barsky 2010). Debemos agregar a la modalidad descrita la existencia tradicional e importancia de productores pequeños que tomaban tierra en arrendamiento o aparcería dentro de propiedades de terratenientes medianos y grandes.

Cuadro 5: Cuánto representan en superficie las grandes empresas nacionales proporcionalmente

	NACIONALES SEGÚN MUESTRA PROPIA			
Ha totales	% Territorio nacional continental	% superficie agropecuaria	Número de empresas	Promedio de ha
1.675.800	0,60%	0,96%	25	67.032
	NACIONALES TRADICIONALES SEGÚN BASUALDO			
1.564.091	0,56%	0,89%	35	44.688

FUENTE: elaboration propia en base a bibliografia combinada y Basualdo (1996)

III.3 Empresas extranjeras

No se encontraron datos centralizados o sistematizados sobre la propiedad extranjera en Argentina. Sin embargo, se ha difundido en la sociedad la preocupación sobre el alcance que está tomando el fenómeno de la propiedad extranjera en el país. Esta inquietud se manifiesta en los medios y en varios proyectos de ley que se debaten actualmente en el Parlamento. Las denuncias en torno a este tema –por lo menos las más conocidas públicamente- comenzaron en el 2002 por una iniciativa de ley presentada en ese momento por legisladores del partido Coalición Cívica impulsada por la Federación Agraria Argentina (FAA). Como resultado, trascienden en los medios periodísticos varias cifras que intentan reflejar la magnitud del fenómeno y que encontramos reiteradamente en los artículos periodísticos consultados para este estudio, entre otras fuentes.

Kliphan y Enz hacen referencia a estudios de la Federación Agraria y plantean que éstos "arrojan que el 10% del territorio nacional (alrededor de 270.000 km2) se encuentra en manos extranjeras" (Kliphan y Enz 2006). En un documental de Telenoche Investiga a cargo de las periodistas María Laura Santillán y Valeria Sanpedro y en múltiples artículos periodísticos de los relevados, se dice que en 2004 la superficie en manos o en proceso de ser vendidas a extranjeros era de 31.400.000 ha. Esta cifra se desagrega, según algunas de las fuentes (ver por ejemplo, Clarín 19/10/2005) en 16,9 millones ya vendidas y 14,5 millones "hipotecadas en la banca pública" [sic].

Enrique Martínez, presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, afirma en un artículo en el diario Página/12 del 18/3/2010, que extranjeros ya serían dueños de 20.000.000 ha productivas en el país. Las diversas estimaciones cubren un rango desde 14,5 millones hasta 27 millones de ha, de acuerdo al año y a la fuente (145.000 a 270.000 km2). En base a estos números podemos calcular un rango para la presencia extranjera en la propiedad de la tierra de acuerdo a lo que denuncian las fuentes mencionadas. Este cálculo se presenta en el Cuadro 6.

Calculado en base al territorio nacional continental, el porcentaje de tierra en manos de extranjeros de acuerdo a los cálculos citados se encontraría entre el 5 y el 10%. Si bien en varios artículos se vinculan con cierta alarma las superficies al área cultivable ("31.400.000 ha, las mejores tierras cultivables del país", Clarín 16/10/05), una parte importante de las extensiones se encuentran fuera de las zonas de mayor productividad. Los casos más famosos de multimillonarios como Turner, Lewis, Tompkins y Benetton, tienen grandes extensiones de tierras en zonas cordilleranas. Existen, es cierto, otras inversiones extranjeras en tierras productivas más importan-

tes, pero no se puede afirmar que la totalidad, ni la mayoría de la superficie de las propiedades extranjeras forman parte de las mejores tierras cultivables argentinas.

Cuadro 6: Estimación de la superficie en manos de extranjeros

		Estimación de superficie en propiedad de extranjeros (km2)	
Territorio de base	Km²	Hipótesis 145.000	Hipótesis 270.000
Territorio nacional continental	2.791.810	5,19%	9,67%
Territorio nacional	3.761.274	3,86%	7,18%
Superficie en uso agropecuario (CNA 2002)	1.748.086	8,29	15,45%

FUENTE: www.indec.gov.ar, relevamiento periodístico, Kliphan y Enz (2006)

Como cálculo alternativo a los números manejados por fuentes periodísticas realizamos una estimación basada en las fuentes de este trabajo: las ediciones del período 2004 a 2010 de dos diarios nacionales (Clarín y Página 12), un diario económico (Ámbito Financiero) y dos revistas mensuales (Noticias y Veintitrés) por un lado y, por otro, fuentes periodísticas y sitios web mediante resultados de búsquedas de Internet, periódicos actuales y la bibliografía citada. Se identificaron 53 empresas con tenencias mayores a los umbrales identificados (ver Anexo I). En lo posible, se registraron las superficies manejadas por cada una de ellas en el período mencionado y se clasificaron por nacionalidad (nacional, extranjero, mixto nacional-extranjero, tomando en el último caso no sólo la participación societaria sino también el financiamiento u otros arreglos que involucren fondos).

En el Cuadro 7 se resumen los datos de tenencia de estas empresas. No se trata de una lista completa de empresas mayores a los umbrales. Sin embargo, en términos relativos y de hectáreas promedio controladas es posible que el cuadro sea representativo. En éste se puede observar que la tenencia promedio de las empresas nacionales tiende a ser significativamente menor que la tenencia de las empresas extranjeras y las empresas mixtas con capitales nacionales y extranjeros. Siempre en función de la muestra, la diferencia es grande, ya que las primeras controlan en promedio menos de 65.000 ha cada una, las extranjeras 305.000 y las mixtas 306.000 ha cada una.

Es importante tener en cuenta que las empresas extranjeras son, en la mayoría de los casos registrados en nuestro relevamiento, propietarias de sus extensiones de tierra, mientras que tanto las argentinas como las mixtas funcionan en gran medida mediante la combinación de propiedad con arrendamiento o distintas formas de contratos. En términos generales, los extranjeros presentan una predominancia de la modalidad de tenencia mediante propiedad de la tierra, mientras que los nacionales representan en mayor medida propiedad combinada con arrendamiento, o sea, paradójicamente, en el caso de esta muestra de grandes empresas, un dominio menos permanente, más flexible y también más circunstancial de la tierra.

De acuerdo al planteo del trabajo se debían estudiar las variaciones de tenencia entre los años 2004 y 2010[6], lo que dio resultados interesantes, aunque se deben tener en cuenta las limitaciones de su representatividad por tratarse de diversas fuentes, entre ellas muchas publicaciones periodísticas y en varios casos no se encontraron datos para ambos años por tanto las tenencias se tomaron como constantes. Con todas estas salvedades, se puede observar en el siguiente Cuadro 8 el importante incremento porcentual en superficie controlada por las empresas mixtas, el cual alcanza un 133% de acuerdo a estos datos.

6 Aclaramos, para poner en perspectiva la interpretación de los resultados, que sólo en alrededor de la mitad de los casos fue posible recabar información de ambos años (o aproximadamente esos años), para tener un antes y después. Por eso el número de empresas difiere al de la parte I del trabajo, ya que fue desarrollado en función de la información que pudo ser recabada sobre otros aspectos de las empresas. Las fuentes son principalmente diarios y revistas, páginas web, combinados con algunos artículos de investigación, cuya exactitud en varios casos podría ser sólo aproximada. No constituye una base de datos estadísticamente confiable.

Cuadro 7: Participación relativa en la tenencia de la tierra de empresas argentinas, extranjeras y mixtas argentino-extranjeras

	EXTRANJERAS			
Ha. totales	% Territorio nacional continental	% superficie agropecuaria	Número de empresas	Promedio de ha.
6.722.700	2,41%	3,85%	22	305.577
	NACIONALES			
1.632.800	0,58%	0,93%	25	65.312
	MIXTAS			
2.143.331	0,77%	1,23%	7	306.190

FUENTE: Elaboración propia de diversas fuentes.

Mucho más moderado es el cambio en las empresas extranjeras puras, 6%, y nacionales, alrededor del 1,4 %. Es posible que esta marcada diferencia se deba en parte a la capitalización de empresas nacionales con fondos de afuera del país u otros aportes financieros extranjeros, pasando muchas de ellas de ser nacionales puras a mixtas nacionales-extranjeras, lo que refuerza los indicios del camino evolutivo mencionado en la sección anterior. Un aspecto relacionado a considerar es la importancia del financiamiento para el sector y las crecientes dificultades en ese sentido que enfrentan las empresas que tratan de financiarse internamente. Las grandes, sujeto de nuestro estudio, cuentan con la posibilidad de obtener financiamiento de fuentes extranjeras.

Cuadro 8: Variación 2004-2010 en tenencia de la tierra de los diferentes grupos

	Circa 2004	Circa 2010	Diferencia Absoluta	Diferencia porcentual
Extranjeras	6.322.700	6.722.700	400.000	6,33%
Nacionales	1.609.900	1.632.800	22.900	1,42%
Mixtas	920.383	2.143.331	1.222.948	132,87%

FUENTE: Elaboración propia de diversas fuentes.

III.4 Minería

Existe otro tipo de control de la tierra que es el que se da a través de las concesiones mineras. Tal como fue explicado anteriormente, no implica propiedad pura, pero el Estado, al conceder el derecho de explotación de una mina, otorga un dominio sobre el subsuelo, y el derecho de obtener el dominio de la superficie, ya que este último es necesario para explotar la mina. El acuerdo y relaciones entre el propietario del suelo y el minero deben ser resueltos por la aplicación de las normas del derecho minero, sesgadas a favor de estos últimos por el mero hecho de estar dirigidas a promover la actividad.

En los años 90 se sancionan una serie de leyes que modifican el Código de Minería y se inicia en Argentina una etapa de desarrollo de grandes proyectos mineros liderados por empresas mineras internacionales con capitales extranjeros. Actualmente, existen en el país, alrededor de 25 proyectos mineros (en operación o en etapas avanzadas de factibilidad o desarrollo). De éstos, tres son nacionales, cuatro son operados por capitales mixtos argentino-extranjeros y 18 son controlados por empresas extranjeras, todas grandes y algunas de las principales operadoras mineras del mundo (Barrick, Vale, Rio Tinto, Xstrata).

Las operaciones mineras reciben derechos de superficie no sólo sobre el terreno de la mina sino también sobre todo el territorio necesario para desarrollar las actividades, incluyendo la infraestructura de mina como la accesoria (ductos, caminos, campamentos, etc.). Los terrenos afectos a la exploración, explotación y operaciones individuales se encuentran en la escala de las miles a decenas de miles de hectáreas. Todos los proyectos mencionados (tanto en la página web de la Secretaría de Minería de la Nación como por la consultora privada Argentina Mining) están en provincias cordilleranas, aunque no podemos afirmar que necesariamente en la zona de seguridad de frontera en donde más inquieta públicamente la propiedad extranjera.

IV. Percepciones:

IV.1 La visión del fenómeno: polémicas y proyectos

Las percepciones que se rescatan de la búsqueda en fuentes periodísticas, estudios y entrevistas, se pueden sistematizar en dos categorías principales. La primera es la visión predominante

y generalizada de que existe un proceso de extranjerización de la tierra, en manos de grandes empresas internacionales, asociada con desplazamiento de pobladores originarios y apoderamiento de recursos naturales estratégicos, de la cual forma parte el Estado nacional o provincial mediante la entrega de tierras fiscales, campos comuneros o de titulación irregular o en disputa, o mediante una actitud pasiva frente a violaciones de normas.

Cuadro 9: Percepciones sobre la propiedad y uso de la tierra

Percepción	Propiedad Extranjera	Propiedad Nacional
Crece/se concentra	X	X
Desalojo de ocupantes/ puesteros	X	x
Desplazamientos de poblaciones indígenas	X	x
Apropiación de áreas de dominio público (márgenes de ríos por ej.)	X	0
Apropiación de recursos estratégicos	X	0
Desmonte	0	x
Degradación de RRNN, contaminación, sojización	0 (si se trata de minería X)	x
Entrega por parte del Estado (concesión regalada/actitud pasiva frente a violación de normas)	X	x
Efectos positivos (producción, empleo, divisas, innovación, etc.)	0	x

Leyenda

X Presente en forma generalizada en los artículos periodísticos y discursos de entidades gremiales y políticas

x Presente en menos de la mitad de las referencias

0 No se encuentra, o referencia aislada

La segunda categoría de percepciones se centra en la visión sobre la concentración de la tierra, si existe un proceso en ese sentido y la visión valorativa del mismo. La posición en este caso depende del referente social del que se trate y aquí presentamos las manifestaciones de algunos de los actores más relevantes: organizaciones gremiales del sector, los partidos políticos principales y algunos empresarios clave.

En el Cuadro 9 resumimos la percepción recabada sobre los procesos actuales alrededor del manejo y/o propiedad de la tierra, diferenciando entre aquellos impulsados por productores argentinos y aquellos relacionados con extranjeros. Se trata un panorama general y sin representatividad estadística, planteado en términos de la frecuencia en la se encontraron referencias a las variables recurrentes en torno al tema en las fuentes utilizadas (primera columna del cuadro).

IV.2 Percepción sobre la extranjerización de la tierra

Lo que ilustra el cuadro es la visión generalizada de alarma e ilegitimidad en torno a la compra de tierra por parte de extranjeros. Los principales exponentes de esta visión son la organización gremial de productores, la Federación Agraria Argentina y el partido de Elisa Carrió, la Coalición Cívica.

María Seoane, periodista de Clarín, resume la sensación sobre este fenómeno: "Es un proceso de extranjerización de la tierra y de los recursos naturales estratégicos tan acelerado y complejo —ocurrido en los últimos quince años, pero que estalló con singular fuerza en la década del noventa—, que las consecuencias son aún difíciles de mensurar…" (Clarín 16/10/05).
Actualmente, la líder de la Coalición Cívica (CC), diputada nacional Elisa Carrió, está impulsando en el Congreso Nacional un proyecto de ley para que se restrinja la adquisición de inmuebles rurales a personas extranjeras físicas no residentes o jurídicas no autorizadas para funcionar en el país. La iniciativa propone que "la suma de las áreas rurales pertenecientes a personas extranjeras y físicas o jurídicas no podrán exceder de un cuarto de la superficie rural de los municipios o comunas donde se sitúen… dichas personas, físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, no podrán ser, en su conjunto, titulares de más del 40% de la superficie referida". Dice que las tierras compradas por extranjeros "Todas estas tierras tienen elementos en común: están cerca de zonas fronterizas y se asientan sobre recursos naturales como aguas y bosques",

señala Carrió. (http://www.on24.com.ar/nota.aspx?idNot=38043)

El diario francés Le Monde, con la firma de su columnista Christine Legrand, hace referencia al crecimiento en la venta de tierras argentinas a millonarios extranjeros, que en este momento ya ha alcanzado al diez por ciento del territorio. Señala que "Argentina está en venta".

Recursos estratégicos

El diputado de la Unión Cívica Radical por la Provincia de Chaco, Pablo Orsolini afirma que "En la Argentina, en este momento, se están ofreciendo en venta otras 13 millones de ha. Todo al mejor postor, que por lo general es de afuera. Hay que evitar de algún modo legal que este proceso se lleve a cabo", enfatizó. Según Orsolini, el grueso de las últimas grandes compras de tierra en el país "no se hizo con fines productivos, sino con la intención de mantener bajo un determinado dominio ciertos recursos naturales". (http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=48943).

El Presidente de la Federación Agraria Argentina, Eduardo Buzzi declara "Este es un viejo anhelo de Federación Agraria, pues desde hace años venimos denunciando cómo se multiplica escandalosamente la concentración de la tierra. Desde el siglo XIX no pasaba algo similar, con el agravante de que hoy, los que compran las tierras son muchas veces grandes inversores extranjeros, para quienes la producción agropecuaria o la forestal son sólo buenos negocios. "Quienes compran la tierra en nuestro país no lo hacen sólo para darle un destino agropecuario, sino muchas veces lo hacen por su ubicación estratégica, sus reservas de agua potable, sus riquezas mineras, su enclave turístico y natural, entre otras cosas." (http://www.faa.com.ar).

Rol del gobierno

La Federación Agraria Argentina afirma que los extranjeros "se han beneficiado de la actitud flexible de los diferentes gobiernos nacionales y provinciales para adquirir millones de hectáreas y recursos no renovables, sin restricciones y a precios módicos".

Indígenas: irregularidad en la situación dominal de la tierra

La coordinadora del Relevamiento Territorial Indígena en Chubut, Sonia Ivanoff, denunció que tres comunidades indígenas establecidas en la provincia fueron desplazadas por extranjeros que compraron las tierras donde ellos habitan. Ivanoff destacó que "está vigente la ley 26.160, que es de emergencia. La iniciativa trata de resguardar el territorio de las comunidades evitando los desalojos hasta tanto se implemente el relevamiento que viene a 'poner en limpio' la situación dominial de la tierra"…."y aunque la ley está vigente se cometen atropellos contra las comunidades. Viejas metodologías que pensábamos que se habían abandonado siguen ocurriendo" (ww.diariodemadryn.com/ vernoti.php?ID=118657).

El abogado Fernando Kosovsky, quien defiende a las comunidades mapuches, también entró en la polémica. "Se puede hacer una larga lista de las irregularidades y atropellos que cometió Benetton en la Patagonia, como poner alambradas en tierras ancestralmente utilizadas por los mapuches" (www.elargentino.com/nota-47954-Polemica-verde.html).

Tierras fiscales, desalojos: actitud del gobierno

"Hay que proteger a los pequeños y medianos productores porque es lamentable que a muchos de ellos que son poseedores de tierras fiscales todavía se encuentren en situación de tenencia precaria en razón de la titularidad de la tierra, sin tener garantías si el año que viene tendrán que desalojar o no, mientras que en la zona andina rematan la tierra dándole total beneficio a los magnates más poderosos del mundo, a esos señores, los trámites se los solucionan inmediatamente". Daniel Vázquez, integrante de la Comisión Nacional de Uso y Tenencia de la Tierra y director de la FAA de Río Negro.

Apropiación de áreas de dominio público: actitud del gobierno

"Un ejemplo paradigmático y por las características invasoras de Joe Lewis, "el vecino ejemplar" -como lo llama el intendente radical Oscar Romera- que se apropió del lago [de dominio

público], que se niega a que se abra un camino público poniendo trabas legales y ambientales, pero nada dice acerca de para qué quiere un aeropuerto al fondo del lago límite con la frontera: ¿Será por el agua? ¿Los recursos naturales que encierra? ¿Por qué tan Escondido?" (http://infosur.info/n/lago-escondido-vecinos- denuncian.html).

Se encuentran acusaciones similares contra Douglas Tompkins relacionadas con el cierre de acceso a lugares de dominio público, como ríos y lagos.

Minería y contaminación: compra de tierra con poblaciones

El diputado Orsolini menciona que "lo mismo debería aplicarse en otros casos. En Catamarca una empresa extranjera acaba de comprar 117.000 ha con una población de 300 familias que habitan esa zona. Todo por la minería, que genera riquezas para las compañías del exterior y sólo deja daño ambiental. Precisamente Catamarca, Tucumán, La Rioja y San Juan son ejemplos de la contaminación de las aguas por el uso de arsénico para la extracción de oro". (http://www.iprofesional.com/notas/101019-Argentina-Uruguay-y-Brasil-impulsan- cerrojo-a-compra-extranjera-de-sus-tierras.html).

Irregularidad en la situación dominial de la tierra

En la provincia de La Rioja, una Intendenta le ha pedido al gobernador riojano, el geólogo Angel Maza, que se conceda a los habitantes de Jagüe la "escrituración de las tierras". El ministro coordinador del gobierno, Luis Beder Herrera, prometía que serán expropiadas 10.000 ha de las 340.000 para asegurar que los pobladores no pierdan sus casas. El funcionario aclaró, sin embargo, que la situación es "difícil, porque los empresarios italianos tienen una escritura real y concreta sobre 340.000 ha inscritas en el Registro de la Propiedad, y está catastrada". Los lugareños dicen "Ahora estamos muy preocupados. Nosotros somos dueños de estas tierras desde hace trescientos años. Las fuimos recibiendo de padres a hijos". (http://toyoteros.com.ar/foro/printthread.php?tid=13098).

Opinión generalizada

Es notorio que en este debate en el ámbito político no parecen haber voces disidentes, o que quienes podrían serlo no suelen manifestarse al respecto. En este sentido el oficialismo ha tomado una firme postura: el Ministro de Agricultura, Julián Domínguez, aseguró el 11/09/10 que limitar la extranjerización de las áreas productivas era una "prioridad". El funcionario, dijo que "tiene que haber una ley que defienda el derecho de que la tierra argentina quede en manos de los argentinos. Debemos contar, para eso, con un marco normativo que proteja la titularidad de nuestras tierras". (www.faa.org.ar)

En septiembre de 2010 dice el diario de negocios PuntoBiz: "A diferencia de las controversias que genera la ley para fijar un nuevo régimen de derechos de exportación dentro del arco opositor, en la Cámara de Diputados se especula con que la ley que pone límites a extranjeros para la adquisición de tierras tenga un rápido despacho de comisiones." Entre la decena de proyectos de ley que giran en torno al tema son pocas las diferencias -casi reductibles a matices- y amplias las coincidencias. Para la mayoría de los legisladores de un amplio espectro político, consultados por El Enfiteuta (www.elenfiteuta.com), es necesaria una norma en la dirección señalada. El oficialismo a través del diputado Carlos Kunkel pidió "pronto tratamiento" con despacho de comisión, lo cual contó con el apoyo pleno de la Cámara. La solicitud tuvo buena acogida en bloques de la oposición cuyo amplio arco ideológico presentó varias iniciativas de ley que incluyen al socialismo, centroizquierda, radicalismo, y la Coalición Cívica. También el Peronismo Federal podría apoyar una ley en este sentido. Si bien el bloque que conduce Felipe Solá no se pronunció públicamente al respecto, varios legisladores que lo integran no ocultan individualmente su inclinación a ese tipo de iniciativas. http://www.puntobiz.com.ar/noticia/articulo/32971(/La_extranjerizacioacuten_de_tierras_podriacutea_tener_raacutepido_traacutemite_en_Diputados.html).

En contraposición con esta aparente uniformidad en las posiciones de políticos, funcionarios y legisladores, la gran mayoría de los entrevistados y todos los productores, manifestaron su des-

acuerdo con la idea de que se limite la compra de tierras por parte de extranjeros y opinaron sobre el valor de estas inversiones para el desarrollo del país. Dentro de este marco de coincidencia, fueron interesantes dos visiones muy diferentes sobre particularidades del fenómeno: un entrevistado señaló que lo importante no es la nacionalidad del propietario sino si el mismo es un buen custodio de la tierra, si la conserva, o si hace un uso sustentable de la misma, considerando las actuales prácticas de los *pools* de "agronegocios" degradantes e insostenibles; otro opinó que, si bien aprueba de que haya inversiones y compras de tierras por parte de extranjeros, no se debe dejar a criterio de éstos el uso que le da a esas tierras y que, en general, ninguna persona debería poder decidir privadamente separar de la producción (por ejemplo, para la conservación ambiental) un recurso cuya explotación contribuye al desarrollo y riqueza del país, es decir, que los argentinos mediante su Estado deben establecer qué tierra se destina a la conservación y qué tierra es productiva, y ésta ultima debe trabajarse.

IV.3 Percepciones sobre los "Pools de Siembra"

Las percepciones o ideas sobre los "*pools* de siembra" no son uniformes. En primer lugar, como ya mencionamos, no existe una visión única, ni concreta, sobre qué es un "pool de siembra". De hecho, La Nación publica una nota en agosto de 2008 presentando el libro La Rebelión del Campo de O. Barsky y Mabel Dávila y la titula "¿De qué hablamos cuando hablamos del campo?".

Para definirlos aquí, tomando una acepción del término que se refiera a los actores sobre los cuales hay opiniones encontradas en la sociedad –ya que la gran escala no es una característica necesaria de los "*pools*"-, podemos decir que nos referimos a combinaciones que permiten alcanzar escalas que optimizan el nuevo paquete tecnológico, basados en términos de tenencia de la tierra, en el arrendamiento u otras formas de contratación de parcelas, combinadas o no con la propiedad. Éstas forman parte de redes en las que a través de la integración vertical y/o contrato estables entre partes de la cadena de valor se benefician alcanzando mayores escalas, menores costos en general, menores costos de transacción en particular y mayor poder de mercado, siendo la capacidad de gestión, coordinación y negociación una característica distintiva de su competitividad, más allá de las capacidades técnicas y tecnológicas en producción. Incluyen empresas familiares, comercializadores y empresas proveedoras de insumos y empresarios organizadores de fondos de inversión de plazos limitados, entre otras posibilidades.

Dice Barsky en La Rebelión del Campo que "las miradas más tradicionales, que hacían converger como el enemigo de la sociedad a los "terratenientes", quedaron restringidas a algunos ortodoxos que siguen mirando el agro con muchos años de atraso. Pero rápidamente se instaló en el imaginario colectivo la amenazante presencia de los llamados "*pools* de siembra". Quizás la vaguedad del tema los hizo especialmente aptos para ser identificados como el principal enemigo, no ya de los pequeños productores que se verían desplazados por su presencia, sino esencialmente por el gobierno, que lograría simplificar en una imagen la idea de sujetos de gran tamaño, con intereses meramente especulativos y por ende responsables también del alza mundial del precio de los alimentos, entre otras cosas."

Esta visión no es sólo aquella del gobierno. Si bien la Mesa de Enlace de entidades agropecuarias se mantiene unida a pesar de las diferencias, existen distintas visiones y fuertes tensiones respecto a este tema. La Federación Agraria tiene un discurso en el que diferencia los "*pools*" de los pequeños y medianos productores tradicionales que se ven desplazados por el mayor poder de mercado de estos, tanto en términos de competencia por el acceso a la tierra (precio de los arriendos), sino también por los mejores precios de insumos y de comercialización obtenidos por los "*pools*" de mediana y gran escala; los paquetes tecnológicos avanzados y la diversificación de riesgos climáticos. Eduardo Buzzi, Presidente de la FAA, relata frecuentemente que perdió un campo que alquilaba en el Chaco a manos de El Tejar (representante, en su visión, de los "*pools*" de siembra).

El debate sobre la ley de arrendamientos en el Congreso Nacional refleja estas diferencias, en tanto el pool no inmoviliza capital en tierras y prefiere flexibilidad en las reglas que rigen el

arriendo (plazos, extensiones, precios); el productor tradicional pequeño y mediano representado por la FAA, necesita de la estabilidad de acceso a la tierra por un mayor plazo y quiere obtener mayor acceso a la misma mediante límites máximos en las superficies bajo arriendo por un mismo productor, que desplazarían en parte a la competencia de los "*pools*", incrementando la oferta de tierra disponible.

Alineados con esta visión están partidos políticos como la Coalición Cívica liderada por Elisa Carrió, Proyecto Sur (Pino Solanas y Claudio Lozano), el Partido Socialista y, en cierto grado, el oficialismo. Este último es acusado de impulsar iniciativas favorables a la posición de la FAA para dividir a la Mesa de Enlace. La Presidenta declara que "Vamos a trabajar con el Ministerio de Agricultura en una Ley de Arrendamiento que contemple los intereses de los que verdaderamente trabajan y producen la tierra, es hora que en Argentina los que trabajan, los que invierten, no los que están sentados esperando cobrar una renta, sean los que verdaderamente reciban el beneficio del sudor, y de lo bíblico, que es ganar el pan con el sudor de la frente; ahí esta Dios y ahí debemos estar". http://www.cronista.com/notas/(241259-cristina- impulsa-nueva-ley-alquileres-que-divide-al-campo).

Asimismo, se asocia a los "*pools* de siembra" con el desmonte, mediante la expansión de la frontera agropecuaria impulsada por los precios internacionales de la soja. Es común la alarma de organizaciones ambientalistas: "Provincias afectadas por la deforestación –a un ritmo seis veces mayor que el promedio mundial-, se destacaron por la "muy buena performance" sojera. La tala arrasó más de 1.000.000 ha, la mayoría ahora con soja." (http://www.proteger.org.ar/doc685.html).

La propuesta de Ley de Arrendamientos de la FAA es sistemáticamente rechazada por los productores más grandes, nucleados en Confederaciones Rurales (CRA) y Sociedad Rural (SRA). La otra visión de la nueva agricultura de gran escala es diametralmente opuesta. Ven en los "*pools* de siembra" y grandes empresas del agro la oportunidad para que Argentina sea una economía líder mundialmente en el mundo de los agroalimentos, la agroindustria y los biocombustibles, ante un contexto de demanda creciente.

Además, ven al campo y la cadena agroindustrial como un gran generador de empleo. Roberto Bisang, economista de la CEPAL y profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento, explicaba en 2008 que "El empleo en la soja cuadriplica el empleo en el sector automotriz cuando se analiza bien el tema. Y en los lácteos hay 10.000 ocupados más que en automotriz. Cada uno de los contratistas es monotributista, no es un asalariado. El empleo que se genera en el campo no se clasifica por salarios. El trabajo de servicios por los contratistas, el empleo industrial en las maquinarias, todo eso no está captado. En conclusión, el empleo que se genera en el campo es mucho mayor del que dicen las estadísticas oficiales y eso explica por qué salió la gente en los pueblos a protestar. Salieron el dueño, el contratista, el pool, el del banco, el dueño de la maquinaria, todos." (http://www.semanaprofesional.com/?nota=11140).

Otra defensa de los "*pools*", en términos de desplazamiento de pequeños productores, es que el modelo de arrendamiento a gran escala permite que el pequeño propietario le pueda rentar su tierra a un pool y obtener así capital de trabajo para encarar otra actividad. Además, sostienen, subsisten en el mercado "*pools*" de todo tamaño.

Bajo este punto de vista, la producción en escala le permitió al campo convertirse en uno de los pocos sectores de la producción argentina realmente competitivo a nivel mundial, generando divisas, empleo y desarrollo, no sólo a través de la producción primaria sino a través de las industrias asociadas como la biotecnología, maquinaria agrícola, insumos, servicios, agroalimentos, plantas de biocombustibles y encadenamientos hacia debajo de la cadena. Se afirma también que la posición competitiva se debe mantener en vistas del crecimiento en la demanda de alimentos originadas por el crecimiento económico de los nuevos gigantes asiáticos como China e India y las demandas de especialidades agroalimentarias de valor agregado de los países desarrollados.

Héctor Huergo, columnista rural de Clarín dice "Hoy el 40% del empleo a nivel nacional tiene que ver con el campo y la agroindustria. Y todos saben que es la base de la salud macroeconómica. Tanto el nivel récord de reservas como el superávit fiscal se originan en la performance exportadora del

agro." (http://weblogs.clarin.com/el-agronauta/archives/2008/05/el-agro-juega-una-final-en-rosario.html).

En cuanto a la ley de arrendamientos, la posición de las entidades gremiales de productores de mayor escala la resume el economista de la SRA, Ernesto Ambrosetti. Afirma que la Sociedad Rural apoya la libertad de contratación. "No estamos de acuerdo con que se limiten las unidades económicas de producción ni se establezcan precios máximos para alquileres, y creemos que son discutibles los plazos de los arrendamientos, porque el plazo vigente, tres años, es razonable. Sí, creemos que debería trabajarse con los contratos accidentales, acotándolos a ciertos casos" (http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1312098).

Cabe destacar que el único bloque que manifiesta una contundente oposición a la Ley de Arrendamientos impulsada por la FAA es el PRO de Mauricio Macri. "Es una iniciativa por demás reguladora, en el cual la intervención del Estado limita la libertad contractual de las partes, afectando la libertad de comercio. Al acordar a una de las partes (arrendatario) mayores derechos que al propietario, está violando la igualdad ante la ley, derecho amparado en el artículo 16 de la Constitución Nacional", criticó el diputado por el PRO, Christian Gribaudo, miembro de la Comisión de Agricultura, en 2008. (http://www.perfil.com/contenidos/2008/08/13/noticia_0042.html).

El Peronismo Federal, en la voz de Felipe Solá, se ubica en una posición media, advirtiendo que la norma "tiene buenas intenciones pero atrasa".

V. Reflexiones sobre los efectos

En cuanto a los efectos de los fenómenos descritos sobre la agricultura familiar y la oferta global de alimentos, podemos hacer las siguientes reflexiones.

Un primer punto a tomar en cuenta es el de los volúmenes y rubros de producción de las grandes empresas. Como hemos visto, hay empresas plenamente dedicadas a la producción agropecuaria, otras forestales y en actividades extractivas como la minería, y otras aún que privilegian lo vacacional o el desarrollo turístico. Sin embargo, la gran mayoría se dedica a la producción agropecuaria.

Tal como se ve en el punto II.B.5 sobre los rubros que producen las grandes empresas concentradas en la producción agropecuaria, la gama de productos incluye los alimentos básicos, donde se ha producido una gran expansión. Si bien la soja, el producto que más ha crecido no es producto principal de la dieta argentina, es parte de ésta. Pero además el crecimiento de la soja se ha dado conjuntamente con el crecimiento de cereales como el trigo y el maíz, en volumen si no en superficie. Como se puede observar en el cuadro 10, los cambios productivos de las últimas décadas han redundado en un significativo aumento en la oferta de alimentos.

Cuadro 10: Argentina: Evolución de la producción de los principales cultivos.

Año	Total	Maíz	Soja	Trigo
1980/81	35.576.500	12.900.000	3.770.000	7.780.000
2000/01	67.366.277	15.359.397	26.880.852	15.959.352
2004/05	83.647.260	19.500.000	38.300.000	15.957.350
2007/08	96.310.000	21.000.000	48.000.000	15.400.000

FUENTE: Resumen en base a Barsky (2008)

Si la escasez de alimentos no ha sido en general un rasgo de Argentina, ha habido carencias correspondientes a la falta de acceso por los sectores más pobres a alimentos que estaban disponibles. Fue notorio el crecimiento del problema del hambre y desnutrición, sin existir un problema de escasez general de alimentos. Cuestiones tales como la evolución de los ingresos populares y la disponibilidad interna de alimentos han estado en la base del problema nacional del hambre. No es posible en la actualidad contar con datos acerca de la evolución de la indigencia y la pobreza[7], debido a la baja confiabilidad de los

7 En ese terreno, recientemente se han hecho notar conflictos por el uso de la tierra urbana. En el agro, ha habido un conflicto por desplazamiento de aborígenes en la provincia de Formosa.

datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). La cuestión de la seguridad alimentaria no es entonces un problema de producción sino de política económica y social, o sea, en última instancia, de acceso a alimentos disponibles.

En cuanto al efecto sobre los pequeños y medianos productores y la agricultura familiar, una primera situación se da cuando la gran empresa está dedicada a productos agrícolas y/o ganaderos. En este caso actúa un mecanismo de mercado mediante el cual los pequeños y medianos pueden quedar descolocados ante los costos de producción y los arreglos tecnológicos utilizados por las grandes. Como resultado pueden ocurrir ventas por parte de los pequeños y pequeños-medianos o entrega de tierras en arrendamiento. En Argentina el crecimiento del arrendamiento es considerado un fenómeno importante. Se discuten los efectos de la transformación de los pequeños y medianos productores en pequeños rentistas y se ha observado que en muchos casos estos propietarios desarrollan actividades productivas relacionadas con el campo o en las zonas urbanas rurales, agregando valor regional. En términos globales es cuestionable la capacidad de la economía para absorber a todas estas personas sin políticas activas. Hay quienes además sostienen que el trabajo rural familiar debe ser protegido por su valor intrínseco y cultural.

En la visión de Gustavo Grobocopatel y otros de los empresarios entrevistados, sus modernos esquemas de negocios ayudan a sostener la agricultura pequeña y mediana en tanto estos productores son proveedores, clientes y socios en las redes de negocios características de estas empresas. Otro espacio posible, generalmente identificado por los productores grandes para los más pequeños, fue el nicho de las especialidades.

Sin embargo, como señalamos al comienzo, dada la diversidad de realidades que se encuadran en la categoría de la agricultura familiar, una imagen general del agro requiere un análisis más diferenciado de los desafíos y/u oportunidades para productores de distinto tamaño, localización y filiación cultural.

Los resultados censales confirman que el número de establecimientos dedicados a la producción baja fuertemente, lo cual no trae aparejada una disminución sistemática del volumen de la producción nacional. En términos de la oferta mundial de alimentos, se da una expansión de las posibilidades de Argentina. Además de las ventajas de la gran producción en cuanto a costos y productividad, se da una integración de la cadena productiva que se manifiesta en las empresas más grandes y la interrelación entre las mismas, creando redes vinculadas vertical y horizontalmente que reflejan un gran poder de mercado, sobre todo de los encadenamientos anteriores y posteriores a la etapa de producción primaria.

La sustentabilidad del sistema merece ser analizada y evaluada a fin de conocer con una base empírica en qué medida la expansión del área bajo cultivo se da mediante el desmonte de áreas boscosas que son esenciales para el mantenimiento de los servicios naturales del ambiente, estabilidad y recarga de cuencas y valores productivos forestales y ganaderos, y en qué medida las tierras agrícolas reciben o no las rotaciones necesarias para mantener su productividad.

Asimismo, la expansión de la modalidad pampeana a áreas previamente consideradas marginales para la agricultura se da en tierras previamente pobladas por pequeños productores campesinos, siendo nuevamente dudosa la capacidad de la economía para absorber a estas personas en otras actividades sin políticas activas en este sentido y/o para mantener o generar condiciones positivas para su continuidad como productores[8].

Si bien mediante estos procesos no se produce una baja en la producción nacional, se modifican los mecanismos de acceso a alimentos y, entre los productores más pequeños, disminuye la producción para autoconsumo.

8 En ese terreno, recientemente se han hecho notar conflictos por el uso de la tierra urbana. En el agro, ha habido un conflicto por desplazamiento de aborígenes en la provincia de Formosa.

En las áreas cordilleranas u otras regiones, donde la productividad del suelo es baja y existen grandes extensiones de campos que pueden ser estancias, campos comuneros, tierras fiscales con situaciones irregulares de titulación, de derechos de uso y de delimitación, ocupadas por lugareños a lo largo de generaciones, la irregularidad en la tenencia y titularidad de la tierra exacerba los riesgos para estas poblaciones.

Con la compra o adjudicación de estas extensiones a grandes empresas o propietarios, particularmente en las regiones de cordillera patagónica, Cuyo y NOA, suele haber un fenómeno directo y en muchos casos forzado, de desplazamiento. Trascienden denuncias de casos en que pequeños productores, pueblos, cooperativas, comunidades indígenas, que declaran haber sido desplazadas por desalojos con distinto grado de base legal o que se ha interferido con el accesos a los lugares que habitan, quedando las mismas aisladas. Si bien no todos los casos pueden ser fundados, el contexto de irregularidad en la tenencia de la tierra y ausencia de alternativas para estas poblaciones es una realidad. En general, son poblaciones que cuentan con pocos o nulos recursos económicos, sociales y culturales de transformación para subsistir en otro contexto que no sea el de su origen. Por lo tanto, se transforma en un problema social que puede ser éticamente importante y localmente significativo, y debe ser abordado en cualquier política de desarrollo.

En un sentido amplio de la seguridad alimentaria, el dominio privado no regulado de cabeceras de cuenca y de los ecosistemas que las sustentan, puede considerarse una amenaza sobre las tierras productivas del país que se nutren de agua de estas fuentes o de las comunidades aguas abajo, si no existe un ordenamiento y control racional por parte del Estado sobre cómo se manejan esas cabeceras y las cuencas asociadas. Esto cobra particular importancia frente a un escenario climático global en el que estas regiones podrían transformarse en los reservorios de recursos y funciones ambientales cada vez más esenciales y escasas, las cuales se ven particularmente amenazadas por el proceso de cambio climático de acuerdo a las principales proyecciones.

En los casos de ambos temas centrales de este estudio –emprendimientos extranjeros y argentinos- lo que está en discusión es el efecto de la expansión de grandes propiedades, poniéndose en cuestión su papel en el desplazamiento de unidades menores, tanto de tipo familiar como de distintos tipos subfamiliares y la competencia desigual con otros arrendatarios y con productores de menor escala, tanto en cuanto al precio de los arrendamientos como a la comercialización y al acceso a insumos.

En el análisis de la desaparición de unidades productivas pequeñas, es necesario tener en cuenta el carácter y diversidad de estas explotaciones: un reciente estudio de Obschatko (2007) de unidades pequeñas, las divide en cuatro niveles. Pueden abarcar desde un extremo, chacareros con 100 a 200 ha en tierra fértiles y con un cierto nivel de capitalización, hasta el otro, campesinos de comunidades de altura dedicados a la producción para la subsistencia combinada con trabajo asalariado (por ejemplo, peones).

No hay que olvidar el peso de las unidades menores, que representan el 75% de las unidades del país y dan cuenta del 27% del valor bruto del producto, contando con el 18% de la tierra y movilizando el 64% del empleo. Es claro que analizar la cuestión del futuro de la agricultura familiar o el problema del acceso a alimentos en sectores populares, requiere no sólo la formulación de visiones generales sino la discusión de acciones específicas para grupos diferenciados en situaciones también específicas. Es necesario tomar en cuenta la diversidad presente en la categoría de pequeños productores y encuadrar esto en las políticas más generales[9].

9 Si bien este proyecto y muchas propuestas para el agro están centradas en las unidades y empresas de distinto tamaño, es recomendable tomar en cuenta también efectos sobre los asalariados en relación a cambios en el mix de productos, cambios en las calificaciones y condiciones de trabajo.

Reflexiones sobre "*Land grabbing*"

Junto a estas consideraciones finales, incluimos algunas reflexiones sobre este fenómeno novedoso que se está haciendo presente en Argentina y que ya hemos tratado en este trabajo. Nos referimos a la intervención directa de Estados extranjeros en arreglos para la producción agraria. Entendemos que un arreglo cambia cualitativamente si en él tiene intervención un Estado extranjero, más aún si uno de sus objetivos es la compra de tierras, proceso éste verificado en distintos lugares del planeta.

No hemos encontrado en nuestro estudio de Argentina casos que puedan considerarse cabalmente instancias de "*land grabbing*", de acuerdo con la definición utilizada en el presente proyecto. A la vez, hemos visto que están surgiendo negociaciones relacionadas con acceso a la tierra o sus productos entre Argentina- o instituciones argentinas- y Estados extranjeros, como Qatar, Arabia Saudita, China y Corea del Sur, algunos de los cuales han incurrido en prácticas de "*land grabbing*" en otros países.

La realización de negociaciones actualmente en curso en nuestro país, puede tomarse como parte de un intento de iniciar un proceso de este tipo que por sus características y escala, se convierte en un tema que debe estudiarse en un análisis de la concentración. Reflexionaremos ahora sobre condiciones que hicieron esperable la ausencia de "*land grabbing*" en Argentina y sobre la posibilidad de que desarrollos más recientes hagan más esperable la apertura de negociaciones con un país como Argentina. La etapa previa en la que existieron acuerdos de los países mencionados con países de menor desarrollo que el nuestro (en África por ejemplo), puede estar dando lugar a un esquema de mayor interés por insertarse en países de mayor desarrollo relativo como Argentina.

Es claro que hay factores que llevan a países como Qatar, Arabia Saudita, China y Corea del Sur a encarar la producción de alimentos básicos en países de otras latitudes y estructuras sociales. La crisis del 2008 hizo rever en algunos de esos países la producción local vía subsidios. Al mismo tiempo se generalizó la idea de que los aumentos de los precios de los productos alimentarios, y en general primarios, hacía necesario producir y controlar procesos de producción y comercialización en tierras ajenas.

Mientras en Argentina no se daban casos de "*land grabbing*" la práctica se expandía en otras regiones del mundo. Factores que tienen que ver con el desarrollo de Argentina y en especial de su agro, convertían a Argentina en país de altos costos para invertir, en tanto su tierra era cara y su población de un nivel demasiado alto para integrarla como mano de obra para la producción primaria.

Una vez que hubo experiencias en otras regiones del mundo, se hizo visible que las características de la producción agropecuaria habían cambiado y países como Argentina se volvieron atractivos, ya que permitían convertir al capital productivo en inversión rentable a la vez que se hacía visible que los mayores precios relativos de su tierra podían ser aceptados como factores potenciadores de la producción. Temas como el costo del transporte, antes visto como serio inconveniente, fue perdiendo importancia relativa dentro del conjunto de capitales movilizados por las inversiones de los países del Oriente.

A las consideraciones tecnológicas y naturales, se agrega la significación política negativa que asumen los contactos con países de bajos niveles sociales. La fuerza de la protesta se hace sentir con intensidad en zonas de África y en los debates internacionales, eso también lleva a países como Qatar y Arabia Saudita a relocalizar sus emprendimientos. En Argentina la protesta agraria y el conflicto, si bien están presentes, no tienen la intensidad con que se manifiestan en África.

Hay entonces causas generales para la búsqueda por parte de estos países, de formas de "*land grabbing*" que podrían incluir a Argentina y acercar más ese proceso a nuestro país. Esto se expresa en el cambio del tipo de agro y de país que eligen para sus inversiones agrarias, países buscadores de tierra y alimentos.

Para Argentina es importante la consideración, expresada por Arabia Saudita, sobre la conveniencia de trabajar con países como Australia y Argentina, de niveles tecnológicos y rendimientos más altos que los que se pueden obtener en

África. No sólo se trata de mayores rendimientos sino también del nivel de desarrollo argentino, que permite asimilar inversiones en tecnología, como el riego, y en general en capital, que al país en búsqueda de otros territorios puede resultarle especialmente interesante integrar en las inversiones para el agro. Estamos entonces frente a una situación en la cual llega –o está llegando- a Argentina, una búsqueda para lograr acceso a alimentos por parte de países con escasez de recursos como el agua o la tierra.

Las características de las negociaciones inter-países que hemos presentado en secciones anteriores nos hacen ver que la expansión de esta búsqueda puede dar lugar a distintas formas organizativas, en las que ya no necesariamente se precisa dar una situación de compra de tierras por parte del Estado extranjero. La propiedad de la tierra, como de hecho ocurre en la agricultura mundial, deja de ser el factor fundamental y toma importancia el capital, la tecnología, el trabajo más calificado, las organizaciones rurales y la organización para la producción y acuerdos entre las partes, en particular sobre el destino de la producción.

Puede afirmarse que no sólo existen indicios de que el fenómeno se expande hacia nuestro país, sino también que es probable que en tales proyectos cambien algunos de los rasgos definitorios que los han caracterizado hasta ahora. Podrían surgir nuevas formas de división del trabajo para las actividades inter-países que pretendan trasladarse a Argentina y nuevas formas de acceso a la tierra y a sus productos no ligadas a la propiedad.

Recordemos que, tal como se ve en el presente informe, muchas de las grandes empresas del agro que están en Argentina se expanden buscando tierras en países vecinos como Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia. Al mismo tiempo, Estados extranjeros buscan proyectos agrícolas en Argentina. Ambos casos señalan una nueva dimensión de la agricultura globalizada, relacionada con modalidades novedosas de tenencia de la tierra, arreglos financieros y comerciales y organización para la producción, que proveen oportunidades y desafíos para el país, así como no pueden dejar de tener consecuencias sobre la agricultura familiar, las cuales deben ser consideradas y abordadas dentro de una política explícita para el sector y para sus diferentes actores.

BIBLIOGRAFÍA

- Adital. Noticias de América Latina y Caribe. Disponible en: http://www.adital.com.br/site/index.asp?lang=ES
- Agriclipping, página web. Disponible en: http://agriclipping.com/home/index.php
- Ámbito Financiero, 2004 a 2010.
- Argentina Mining, página web. Disponible en: http://www.argentinamining.com/
- Azcuy Ameguino, E. 2005. "'Cúpula capitalista' y 'cúpula territorial' en el agro pampeano" en Azcuy Ameguino, E. Estructura social y acción colectiva. Tesis de doctorado. UBA, Buenos Aires.
- Barsky, O. 2010. "Estrategias para enfrentar la pobreza rural en Argentina", RIMISP, Buenos Aires.
  - 2009. "Arrendamiento de tierras: hay que postergar el debate" La Nación, 24 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1166041
  - 2008. La Rebelión del Campo Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Barsky, O. y Fernandez, L. 2008. Cambio técnico y trasformaciones sociales en el agro extrapampeano. Teseo, Buenos Aires.
- Basualdo, E. y Hee Bang, J. 1997. Los grupos de sociedades en el sector agropecuario pampeano. FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, E. M. 1996, "Los grupos de sociedades en el agro pampeano", Desarrollo Económico, N° 143, octubre- diciembre 1996, Buenos Aires.
  - 1993, El nuevo poder terrateniente. Planeta, Buenos Aires.
- Benencia, R. y Flood, C. 2005. Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa. La Colmena, Buenos Aires.
- Blumenthal, G. R. 2009. "Investors' Perspectives on Farmland" en Cotula, L. y otros (ed.) Land grab or development opportunity?. IIED/FAO/IFAD, London. P 55-68
- Bolsa de Comercio de Buenos Aires, página web. Disponible en: http://www.bcba.sba.com.ar/ home/index.php
- Bullrich Campos S.A., Evolución del Precio de la Tierra, Buenos Aires, 2008
- Carnes Pampeanas, página web. Disponible en: http://www.carnes_carnespampeanas.com/laempresa/index.html
- Clarín, 2004-2010., 2011

- Código Civil. Ref. 2006.
- Constitución Nacional de la República Argentina. Ref. 1994.
- Convención Americana sobre derechos humanos "Pacto de San José de Costa Rica". OEA. 1969
- De Dios, R. E. 2003. "Movimiento agrario y lucha social en Santiago del Estero" en Realidad Económica, N° 199. Buenos Aires. P. 13-34.
- Díaz Hermelo, F. y Reca, L. 2010. "Asociaciones Productivas (APs) en la agricultura: una respuesta dinámica a fallas de mercado y al cambio tecnológico" en Reca, L., Lema, D. y Flood, C. (ed.) El crecimiento de la agricultura argentina. UBA, Buenos Aires. P207-230.
- Eduardo Eurnekian Blog. Disponible en: http://eduardoeurnekian.espacioblog.com
- El Argentino. Disponible en: http://www.elargentino.com/
- El Cronista comercial, página web. Disponible en: http://www.cronista.com/
- El Diario de Madryn, página web. Disponible en: http://www.diariodemadryn.com/
- El Enfiteuta, página web. Disponible en: www.elenfiteuta.com
- Equipo de investigaciones Rodolfo Walsh, página web. Disponible en: http://www.rodolfowalsh.org/
- Federación Agraria Argentina, página web. Disponible en: http://www.faa.com.ar
- Food crisis and the global land grab, página web. Disponible en: http://farmlandgrab.org/
- Fundación Proteger, página web. Disponible en: http://www.proteger.org.ar/home
- Fundación Vida Silvestre, página web 2010. Disponible en: http://www.vidasilvestre.org.ar/que_hacemos/nuestra_solucion/cuidar_nuestro_mundo_natural/ordenamiento_territorial/ley_bosques/ley_de_bosques__provincia_por_provincia/
- Gras.C. y V.Hernández. 2009. La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios, , Biblos, Buenos Aires
- Glover, D. 1983. Contact farming and the trasnationals. University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, USA.
- Grupo de Reflexión Rural. 2005. "Informe de situación sobre las regalías". Disponible en: www.monsantowatch.org
- Hassad Food, página web. Disponible en: http://www.hassad.com/
- INDEC, 1988. Censo Nacional Agropecuario 1988.
- INDEC, 2002. Censo Nacional Agropecuario 2002.
- INDEC, 2009. Censo Nacional Agropecuario 2008 Resultados Provisorios.
- Info Sur, página web. Disponible en: http://www.infosur.info/n/
- Infocampo.com, 2004-2010. Disponible en: http://www.infocampo.com.ar
- Información Legislativa, página web. Disponible en: http://infoleg.gov.ar/
- Iprofesional.com, página web. Disponible en: http://www.iprofesional.com/
- Justia Argentina, página web. Disponible en: http://argentina.justia.com/
- Kliphan, A. y Enz, D. 2006. Tierras S.A.: Crónicas de un país rematado. Aguilar, Buenos Aires.
- Krom, B. S. sin fecha. "La Minería y el Derecho Minero en la Argentina". Disponible en: http://www.farn.org.ar/docs/p04/publicaciones4-1.html#top
- La Nación, 2004-2010.
- La Voz de San Justo, página web. Disponible en: http://www.lavozdesanjusto.com.ar
- Manciana, E, Trucco, M, Piñeiro, M. 2009. "Large Scale Acquisition of Land Rights for Agricultural or Natural Resource-Based Use: Argentina". Artículo para el Banco Mundial.
- Mapuche Foundation FOLIL, 2004-2010. Disponible en: http://www.mapuche.nl/
- Mercado a Término de BA, La crisis financiera. Buenos Aires, 2008
- Ministerio de desarrollo social, página web. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/default.asp
- Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, página web. Disponible en: http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/
- Murmis, M. 1998. "Agro argentino: algunos problemas para su análisis" en Giarracca, N. y Cloquell, S. (comp.) Las agriculturas del Mercosur. La Colmena-Clacso, Buenos Aires.
- Murmis, M. y Feldman, S. 2005. "La persistencia de la pequeña producción mercantil. Factores favorables y factores limitantes" en Cavalcanti, J. y Neiman, G. (comp.) Acerca de la globalización en la agricultura. Ciccus, Buenos Aires. P. 37-59.
- Noticias, 2004 a 2010.

- Obschatko, E., Foti, M. P., Román, M. E. 2007. "Los pequeños productores en la República Argentina" Serie Estudios e Investigaciones 10. IICA-Proinder, SAGPyA, Buenos Aires.
- ON24, página web. Disponible en: http://www.on24.com.ar Página/12, 2004 a 2010.
- Parlamentario, página web. Disponible en: http://parlamentario.com/
- PCT Argentina, página web. Disponible en: http://www.pctargentina.org/home.html
- Perfil, página web. Disponible en: http://www.perfil.com/
- Piñeiro, M. 2008. "La situación global de los alimentos: algunas consecuencias para la Argentina". Revista del CEI, n° 13.
- Popp, J. y Gasparini, M. A. 1999. "El mercado de tierra en dos provincias de Argentina: La Rioja y Salta." en Serie Desarrollo Productivo Nº 66. CEPAL, Buenos Aires.
- PuntoBiz. Información de negocios, página web. Disponible en: http://www.puntobiz.com.ar/
- Reca, L. , D.Lema y C.Flood (eds.), El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de Logros y desafíos, UBA, Buenos Aires, 2010
- Sanchez, G. 2006. La Patagonia vendida. Marea, Buenos Aires.
- Seaboard Corporation, página web. Disponible en: http://www.seaboardcorp.com/
- Secretaría de Minería de la Nación, página web. Disponible en: http://www.mineria.gov.ar/
- Semana profesional. Portal de información de instituciones y profesionales del Nordeste argentino, página web. Disponible en: http://www.semanaprofesional.com/
- Slutzky, D. 2008. "Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina" Serie Estudios e Investigaciones Nº 14. Proinder, SAGPyA, Buenos Aires.
- Soumoulou, L. sin fecha. "Breves comentarios sobre el marco legal vigente que rige el sistema de propiedad de la tierra rural de la República Argentina.". Disponible en: http://www.reafjoven.com.ar/material/marco.pdf
- Steimbreger, N., Radonich, M. y Bendini, M. 2003. "Expansiones de frontera agrícola y transformaciones territoriales: procesos sociales diferenciales" en Bendini, M. y Steimbreger, N. (coord.) Territorios y organización social de la agricultura. Editorial La colmena, Buenos Aires. P 17-40.
- Teubal, M. y Rodríguez, J. 2002. Agro y alimentos en la globalización. La Colmena, Buenos Aires.
- Toyoteros Off Road, página web. Disponible en: http://toyoteros.com.ar/
- Veintitrés, 2004 a 2010

ENTREVISTAS Y COMUNICACIÓN PERSONAL

Se agradece la generosidad con su tiempo y apertura de todos los entrevistados y consultados

Entrevistas

Angel Rossi	Empresario del agro
Carlos Flood	Investigador experto en temas de movimientos campesinos y agro
Gustavo Grobocopatel	Empresario del agro
Jorge Cazenave	Empresario del agro
Jorge Neme	Coordinador Ejecutivo, Unidad para el Cambio Rural, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
José Macera	Empresario del agro
Manuel Mora y Araujo	Académico, experto en opinión
Manuel Santos Uribelarrea. hijo	Empresario del agro
Manuel Santos Uribelarrea. padre	Empresario del agro
Marcos Rodrigué	Empresario del agro
Pedro Nordheimer	Empresario, inmobiliaria Nordheimer
Santiago Harriague	Gerente General LIAG
Douglas Tompkins	Empresario ecologista
Leandro Despouy	Presidente, Auditoría General de la Nación
Diego Perazzo	Vicepresidente, Cía de Tierras Sud Argentino, S.A.

Comunicación personal

Eduardo Manciana	Consultor experto en el agro
Martín Piñeiro	Consultor experto en el agro
Osvaldo Barsky	Investigador experto en el agro
Mario Lattuada	Investigador experto en el agro
Eugenia Saini	Investigadora experta en el agro
Héctor Huergo	Periodista especializado en el agro

ANEXO 1
UMBRALES SELECCIONADOS

Región (Obschatko define topes por Región)	**Provincia**	**Topes regionales seleccionados por Obschatko para Pequeños Productores (ha)**	**UMBRAL Tope regional PP x 10 (ha)**
Chaqueña	Chaco	1000	10000
Chaqueña	Formosa	1000	10000
Chaqueña	Sant. del Estero	1000	10000
Cuyana	Mendoza	1000	10000
Guyana	San Juan	1000	10000
Cuyana	San Luis	1000	10000
Mesopotamia	Corrientes	500	5000
Mesopotamia	Misiones	500	5000
NOA	Catamarca	2500	25000
NOA	Jujuy	2500	25000
NOA	La Rioja	2500	25000
NOA	Salta	2500	25000
NOA	Tucumán	2500	25000
Pampeana	Buenos Aires	1000	10000
Pampeana	Córdoba	1000	10000
Pampeana	Entre Ríos	1000	10000
Pampeana	La Pampa	1000	10000
Pampeana	Santa Fe	1000	10000
Patagonia	Chubut	5000	50000
Patagonia	Río Negro	5000	50000
Patagonia	Santa Cruz	5000	50000
Patagonia NQN	Neuquén	2500	25000
	Tierra del Fuego"	5000	50000

ANEXO II
ALIMENTOS BÁSICOS

Trigo, arroz, girasol, maíz, soja, papa, batata
Lentejas, porotos, arvejas (legumbres)
Azúcar
Leche, lácteos
Yerba, café, té (infusiones)
Sal
Carne vacuna
Pollo, huevos
Acelga, cebolla, lechuga, tomate, zanahoria, zapallo (hortalizas)
Banana, manzana, naranja

El Caso de Bolivia

Miguel Urioste

BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito del estudio

Este estudio se ha hecho por encargo de la FAO y su propósito es rastrear los orígenes de la concentración y extranjerización de las tierras en Bolivia en los últimos años. Más concretamente, estudiar si es que el *land grabbing* -entendido como las compras de tierras por Estados o inversionistas extranjeros en países del tercer mundo, a partir del auge de los precios de los alimentos y la crisis financiera mundial de los años 2008-2009-, ha tenido efectos en el mercado de tierras en Bolivia y cuáles han sido éstos.[1]

El documento contiene una descripción metodológica; la caracterización sobresaliente del agro boliviano y su reciente cambio en la estructura productiva; breves antecedentes históricos sobre el acceso a la tierra durante todo el transcurso del siglo XX; la orientación y principales logros de la Revolución Agraria impulsada por el gobierno del presidente Evo Morales a partir del año 2006; la primacía otorgada a la titulación colectiva de Territorios Indígenas; la redistribución de tierras a comunidades campesinas; los cambios introducidos en materia agraria en la nueva Constitución Política del Estado y la contradictoria legalización jurídica del latifundio. Seguidamente se analizan los principales cambios en la agropecuaria cruceña; cómo funciona el mercado de tierras en esta región; la debilidad institucional del Estado en el registro de las transferencias de tierras; los anuncios de compra venta de tierras en el periódico El Deber de Santa Cruz; la inseguridad jurídica de los propietarios de tierras medianos y grandes; y se concluye con un análisis específico de la concentración de tierras en manos de ciudadanos extranjeros, especialmente brasileros a partir de 1993 con la rápida expansión del cultivo de la soya. Al final se anotan las conclusiones y se explica por qué, en términos estrictos en Bolivia no existe *land grab-*

1 Agradezco de manera muy especial las críticas, sugerencias y aportes de Sergio Gómez y la autorización de la FAO oficina de Santiago para que la Fundación TIERRA publicara este trabajo.

bing pero sí concentración y extranjerización de la tierra durante los últimos 20 años.

1.2 Metodología

El estudio está restringido a los datos existentes y no comprende el levantamiento de información primaria. El tema de la concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra es de particular sensibilidad política en Bolivia dado que desde hace varios años se está desarrollando una reforma agraria y -ante el creciente control estatal para regular el acceso y la distribución de la tierra- los tenedores, poseedores y propietarios de grandes superficies de tierras ven afectados sus intereses y no proporcionan información. A pesar de esas condiciones adversas, se ha visitado cuatro de los municipios fronterizos del departamento de Santa Cruz-Bolivia con Brasil: Ascensión de Guarayos, Concepción, San Ignacio de Velasco y San Matías (ver Mapa 3), donde el mercado de tierras es más dinámico. Se realizaron entrevistas a autoridades municipales, productores agropecuarios y líderes indígenas y campesinos. En algunas regiones de estos municipios la presencia del Estado boliviano es muy frágil y se perciben ciertas actividades ilícitas, posiblemente vinculadas al aprovechamiento ilegal de oro, piedras preciosas y madera, que son sacadas del país de contrabando por grupos organizados de brasileros y bolivianos. También es posible que existan personas vinculadas al tráfico de drogas y contrabando de autos robados. Estas entrevistas en los municipios fronterizos tuvieron un formato flexible y los encuentros fueron más casuales, a modo de observación en terreno y pláticas informales. En estos municipios llama la atención el desconocimiento que tienen los funcionarios municipales sobre el registro de compra venta de tierras y el hecho de que no cobren ninguna tasa o patente por esta actividad, a pesar de que está normado.

Además, en la ciudad de Santa Cruz se entrevistó durante el mes de agosto de 2010 a 20 actores clave del sector agropecuario y agroindustrial aplicando un cuestionario de 18 preguntas (ver guía de entrevistas en el Anexo 1). Para la realización de estas entrevistas se contó con el apoyo de estudiantes de la Universidad pública Gabriel René Moreno, quienes -a partir de la guía- elaboraron fichas resumen destacando los aspectos sobresalientes de las mismas. La gran mayoría de los entrevistados no permitieron que sus respuestas fueran grabadas y en casi todos los casos se observó cierta suspicacia, relativa desconfianza, sensibilidad política y marcadas diferencias de opinión, particularmente con las autoridades del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y del gobierno nacional en La Paz. Entre los entrevistados se encuentran autoridades nacionales superiores y ex autoridades regionales del INRA, un asesor de la Cámara Agropecuaria del Oriente, un presidente de una industria azucarera, agricultores independientes brasileros y nacionales, gerentes de empresas de venta de insumos agrícolas, directivos de la Cámara Forestal y ex autoridades superiores de la Superintendencia Forestal y de Tierras. Tanto las entrevistas informales en los municipios fronterizos como las que responden a una guía debidamente estructurada y que se aplicaron en la ciudad de Santa Cruz, han sido sistematizadas y constituyen un soporte cualitativo para nuestras afirmaciones. Se ha clasificado y estudiado todos los anuncios de ventas de tierras en el periódico El Deber de Santa Cruz desde el año 2004 al 2010 y se los ha comparado con los de hace dos décadas atrás (1980-1999). Se ha recabado información del INRA sobre los Registros de Transferencias de Tierras, así como todas las bases de datos disponibles de esta institución. Obviamente se ha consultado exhaustivamente la bibliografía disponible sobre el tema.

1.3 Características sobresalientes del agro boliviano

Bolivia tiene una población aproximada de 10 millones de personas, de las cuales el 62% se auto define como indígena. La superficie total del país es de 109 millones de hectáreas, cerca de la mitad están cubiertas de bosques ricos en biodiversidad y un tercio es semidesértico o árido. En Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas (pequeñas, medianas y grandes), de las cuales el 87% están compuestas por pequeños productores generalmente de origen indígena-campesino. En esas pequeñas unidades familiares y en medio de relaciones comunitarias viven cerca de 2,7 mi-

Mapa Nº 1
Ubicación del departamento de Santa Cruz

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

llones de personas. La gran mayoría de estas pequeñas unidades productivas y sus familias viven en las regiones de altura de valles y altiplano de la región andina occidental y ocupan tan sólo el 14% de la superficie arable del país. Aproximadamente un 45% de los ingresos de estas familias provienen todavía de actividades agropecuarias y el ingreso monetario en el campo es de menos de 300 dólares por persona, por año (BM 2007). Bolivia es -en proporción- uno de los países de mayor población rural de la región latinoamericana y gran parte de la pobreza continúa concentrada en los indígenas y en las mujeres rurales, a pesar de haber disminuido la extrema pobreza como resultado de políticas sociales de distribución de bonos y subsidios a los más necesitados en los últimos años (PNUD 2008). Sin embargo, como veremos más adelante, la creciente importancia del departamento de Santa Cruz en la producción agropecuaria, tanto para consumo interno como para las exportaciones, ha cambiado la estructura productiva nacional.

2. Antecedentes históricos

En este capítulo se hace una rápida reseña de tres momentos importantes del proceso de distribución y acceso a las tierras en Bolivia. Primero se describe la política estatal de atracción de migraciones externas a principios del siglo XX. Luego se hace un recuento de los hechos más sobresalientes de la Reforma Agraria de 1953 y finalmente, se analiza el colapso de las instituciones encargadas de la administración de las tierras -el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)- debido a la generalizada corrupción en el reparto de tierras el año 1992; la aprobación de una nueva ley de tierras (INRA) en 1996 y el lento proceso de saneamiento de tierras hasta el año 2006.

2.1 El territorio de colonias

Aunque sólo sea como referencia histórica, conviene recordar que a inicios del siglo XX los

gobiernos liberales bolivianos intentaron extender la frontera agraria hacia las denominadas tierras vírgenes del oriente y norte del país, estableciendo el Territorio Nacional de Colonias por una extensión de más de 300.000 km2 para promover asentamientos humanos extranjeros con inversión foránea.[2] Hasta 1952 los indígenas originarios de estas regiones amazónicas eran considerados "selvícolas", es decir, que no se les reconocía el derecho de ciudadanía plena y por tanto no existía norma alguna que los protegiera. Las tierras que los indígenas habitaban inmemorialmente eran consideradas por el Estado como espacios vacíos que había que poblar, preferentemente con extranjeros que trajeran capital, tecnología, experiencia y conocimientos agropecuarios. Así se inició la explotación de la goma (caucho) en barracas que sacaban los productos directamente por Brasil, lo propio ocurrió con la quinina y más tarde con la almendra o castaña boliviana, conocida mundialmente como "*Brazil nuts*".

2 Algunos de los intentos más destacados para atraer masivas migraciones extranjeras -la mayoría de ellos fracasados- fueron: 1. Bolivian Sindicate, empresa estadounidense, que recibió, por 30 años la concesión de 200.000 km2 en los territorios del Acre. Todo ese territorio fue perdido por Bolivia y luego anexado a Brasil. 2. L'Africaine, empresa belga que recibió la concesión de un millón de hectáreas al precio de 5 centavos la hectárea. 3. Bolivian Company recibió 3,8 millones de ha en el norte de La Paz. 4. Compañía Exploradora de Bolivia, 250 mil ha en el Chapare. 5. Sindicato de Fomento del Oriente Boliviano, obtuvo el derecho de adquirir 12 millones de ha a 10 centavos la hectárea. 6. National City Bank y Seller Company of New York, por ley podía adquirir hasta 100 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 7. Saud y Cia. de Alemania se adjudicó 400 leguas de terreno en el Gran Chaco. 8. Eastern Bolivia Railway Company, se le transfirió 10 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 9. Patiño Mines & Enterprices, se le adjudicó 500 mil ha en el Chapare a 10 centavos la hectárea. 10. Horacio Ferrero se adjudicó 400 leguas de terrenos fiscales "en cualquier lugar de la República donde se encuentren disponibles".11. The Madera Mamoré Railway obtuvo el derecho de compra de mil quinientas leguas cuadradas. 12. Bolivia Development and Colonization Company obtuvo el derecho de adquirir mil leguas cuadradas (Barrenechea 2007).

2.2 El primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996)

En un contexto de generalizado latifundio en los valles y altiplano y despojo de tierras y territorios a los indígenas, la primera reforma agraria que se inició en Bolivia el año 1953 fue precedida por numerosos levantamientos y violentas rebeliones indígenas que terminaron siempre en masacres de indios. Finalmente, en la región andina del país, los indígenas se organizaron en comandos armados y ocuparon las tierras de los antiguos patrones y los desalojaron de sus haciendas por la fuerza. Esta reforma fue radical, tuvo un fuerte contenido étnico-cultural-histórico de recuperación de tierras de comunidades ancestrales de los pueblos indígenas de las tierras altas. Desde entonces a estos indígenas se les llama campesinos, aunque recientemente hay una fuerte corriente de recuperación de identidad étnica indígena. Se eliminó así el régimen de servidumbre (semi esclavitud) en que vivía la población indígena aymara-quechua desde el inicio de la conquista española y durante la República a partir de 1825. El principal efecto de esta primera reforma agraria fue que casi la totalidad de estas tierras y el territorio de los Andes volvieron a ser de propiedad de las poblaciones quechua y aymara, en una combinación de derechos individuales y colectivos que va cambiando con el tiempo. En esta región ahora existe hegemonía étnica indígena en el control de la tierra-territorio, pero los rendimientos y productividad agropecuarios son muy bajos debido a la escasez de tierras productivas, frecuentes sequías, heladas, falta de riego y extrema fragmentación de las parcelas, todo lo cual provoca inseguridad alimentaria, pobreza y expulsión migratoria a las ciudades y a las tierras bajas del oriente.

Pero la primera Reforma Agraria de 1953 abrió también cause para las migraciones de campesinos indígenas de tierras altas hacia las tierras bajas del oriente y amazonía. En la década de 1960 el Estado -a través del Instituto Nacional de Colonización (INC)- a simple solicitud adjudicó entre 20 y 50 ha por familia en propiedad privada individual, intransferible e indivisible, sin embargo, en la práctica muchos campesinos-colonizadores, años más tarde, han dividido sus parcelas y en muchos casos las han vendido o comprado

de otros campesinos colonizadores. El gobierno de entonces (MNR) quería promover el tránsito del régimen semifeudal de la hacienda patronal, a la empresa familiar capitalista tipo farmer. Esto ocurrió en gran medida en la región oriental de tierras bajas, donde ahora una buena parte de los inmigrantes nacionales están plenamente integrados a la actividad económica agropecuaria mercantil.

Sin embargo, la Reforma Agraria de 1953 -en su afán por promover el desarrollo del capitalismo moderno en la región de los llanos- fue mucho más allá al determinar que "los extranjeros tendrán los mismos derechos que los bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado, siempre que cumplan con las disposiciones de inmigración y colonización" (Art. 77). De esa forma, la reforma agraria y el proceso que la acompañó, promovieron el nacimiento de una clase media o burguesía agraria en el oriente, que incluía particularmente la inmigración extranjera que, como veremos más adelante, supo aprovechar esta notable disposición de apertura y facilidades para establecerse en Bolivia. Así, ciudadanos de origen japonés, ruso, croata menonitas (provenientes de Canadá, México y Paraguay) y otros grupos menores, al principio recibieron tierras gratuitas del Estado y, en los últimos años ciudadanos brasileros, argentinos y colombianos las compran de bolivianos que las recibieron gratis del Estado unas décadas atrás.

Particularmente en los gobiernos militares dictatoriales (1971-78 y 1980-82), pero también durante el gobierno democrático de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se distribuyeron centenares de miles de hectáreas de tierras a los allegados políticos de manera gratuita y fraudulenta por superficies de hasta 50.000 ha por cada persona que lo solicitara, tierras que al principio no tenían mayor valor económico porque no existía demanda por comprar tierras y la actividad agropecuaria era apenas incipiente en la región. Estos fueron los antecedentes para la estructuración de un mercado de tierras en Bolivia donde actúan agentes económicos que venden y alquilan tierras, pero es a partir del inicio del cultivo de la soya (1993 y 1994) que los principales compradores de tierras son especialmente inversionistas extranjeros, particularmente brasileros y más recientemente argentinos. Hasta hoy no hay registros públicos actualizados de sus propiedades y de todos los predios rurales, lo cual configura un mercado de tierras no transparente que se encubre en medio de gremios de productores, ganaderos especialmente. Muchos productores agrícolas y agroindustriales, ganaderos o madereros de nacionalidad boliviana se dedican también a la compra-venta de tierras y a nadie le extraña que al mismo tiempo sean propietarios de inmobiliarias.

El siguiente cuadro muestra cómo en el departamento de Santa Cruz, tomando en cuenta sólo las superficies mayores a las 10 mil ha, entre 1953 y 1992 se beneficiaron 402 personas (y algunas instituciones en el rango de superficies mayores a 50 mil), de 7,7 millones de ha dotadas por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Esta es la base material del oscuro negocio de la tierra en Santa Cruz, que en las últimas dos décadas ha dado lugar a un mercado de tierras concentrado en pocos vendedores, que al no tener derechos plenos sobre la tierra buscan por todos los medios evadir todo control del Estado. A pesar de los recientes esfuerzos públicos, en la práctica todavía no existe ninguna regulación institucional del mercado de tierras, ni regional ni nacional.

Cuadro Nº 1 Dotaciones gratuitas del CNRA. Superficies mayores a 10 mil ha, Santa Cruz (1953-1992)[3]

	Cantidad de predios	Superficie Total
Mayor a 50 mil ha	6	1.064.629
20 - 50 mil ha	88	2.633.443
10 - 20 mil ha	308	4.032.324
Total	402	7.730.396

FUENTE: Estadísticas del INRA 2002

3 Un detalle del listado desagregado con nombre de cada beneficiario de estas dotaciones y la superficie respectiva se puede encontrar en la página web de la Fundación TIERRA y en el libro *Los Barones del Oriente. Tierra y poder en Santa Cruz.* Soruco y otros. La Paz: Fundación TIERRA, 2008.

2.3 La corrupción de la reforma agraria cierra una etapa y abre un nuevo ciclo (1996-2006)

En 1992, ante la corrupción generalizada en las instituciones públicas responsables de la administración de tierras, especialmente en el oriente boliviano, el gobierno de entonces se vio obligado a intervenir toda la institucionalidad agraria para iniciar una reforma del marco jurídico agrario e inaugurar un nuevo ciclo.[4] En esa época coincidieron diferentes fenómenos: a) en el plano interno, el colapso de la minería estatal que había sido la principal fuente de generación de ingresos para el país hasta pocos años antes; b) en el marco internacional, el Banco Mundial (BM) impulsaba las reformas agrarias asistidas por el mercado y la Organización Internacional de Trabajo (OIT) promovía un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. En este contexto y en busca de fuentes alternativas de generación de divisas para el país, el gobierno, con apoyo del BM y del Banco alemán de reconstrucción y fomento (KFW) estimularon el cultivo de la soya en el departamento de Santa Cruz[5], lo cual activó el mercado de tierras con destacada presencia de inversionistas extranjeros; a su vez los indígenas del oriente se movilizaron y reclamaron el reconocimiento de sus territorios ancestrales. El año 1996 se aprobó la Ley INRA (por el Instituto Nacional de Reforma Agraria) que conjugaba dos visiones, la del mercado de tierras por un lado, y la de la protección estatal a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por otro. La novedad de esta segunda reforma agraria fue el comienzo de la titulación de extensos territorios a favor de los pueblos indígenas originarios, especialmente de las tierras bajas. Esos territorios llamados Tierras Comunitarias de Origen (TCO), otorgan a los indígenas derechos de propiedad colectiva sobre los territorios que han sido identificados como el espacio históricamente poseído, ocupado y controlado por pueblos indígenas con identidad cultural y organización socio política propia.

La Ley INRA prohibía la dotación gratuita o adjudicación de tierras fiscales a extranjeros -hasta entonces no sólo permitida sino alentada desde la Reforma Agraria de 1953- pero mantenía la posibilidad de que cualquier extranjero pudiera comprar tierras de un propietario privado nacional, con la única salvedad de que los compradores vivieran permanentemente en el país (Art. 46). La mayoría de las tierras que ahora poseen los extranjeros en Bolivia han sido compradas a ciudadanos bolivianos que la recibieron gratis del Estado en décadas anteriores, es decir, que la venta de tierras a extranjeros en el oriente boliviano fue y sigue siendo un negocio de alta rentabilidad para un selecto grupo de "empresarios" que obtienen mayores ingresos de la renta de la tierra que de sus hatos ganaderos o sus cultivos agrícolas.

3. El nuevo ciclo revolucionario (2006-2010)

Este capítulo describe cómo, a partir de agosto del año 2006, a los pocos meses que el Presidente Evo Morales llegara al poder, se aceleró la titulación de tierras fiscales a favor de territorios de los pueblos indígenas, especialmente en las regiones de tierras bajas del oriente y de la amazonia y se redistribuyó tierras a familias y comunidades campesinas, aunque en menor proporción. Analiza los cambios normativos que en materia agraria introduce la aprobación por referéndum de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en febrero del año 2009, especialmente referidos a la paradójica y contradictoria legalización del latifundio.

4 A fines del año 1992 se hizo pública la denuncia parlamentaria sobre trámites del Ministro de Educación para beneficiarse a título personal y gratuito de 100.000 hectáreas del fundo denominado BOLIBRAS. La denuncia del hecho obligó al gobierno de entonces (Jaime Paz Zamora 1989-1993) a destituir a este Ministro y clausurar e intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) y a convocar a la elaboración de una nueva ley de tierras. El debate sobre esta nueva ley tomó cuatro largos años y finalmente, el año 1996 sin el consenso suficiente, se aprobó la Ley 1715 más comúnmente conocida como Ley INRA.

5 Ver en Anexo 2: Hitos históricos del desarrollo del sector soyero boliviano.

3.1 La opción política por los territorios indígenas

La Ley INRA fijó un plazo de 10 años (1996-2006) para concluir el mandato de "sanear" todas las tierras del país, revisando los derechos otorgados por el Estado en casi medio siglo anterior (1953-1996). Ese plazo concluyó el año 2006 y el Parlamento, con la mayoría de votos del partido del presidente Evo Morales, aprobó una ley modificatoria denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que otorga mayores facultades al gobierno nacional para titular territorios a favor de los indígenas y revertir-expropiar tierras de los latifundios improductivos en manos de terratenientes en la región de las tierras bajas del oriente, el chaco y la amazonia; además amplía el plazo para terminar con el "saneamiento" hasta fines del año 2013, dos años antes de que concluya el segundo período gubernamental del presidente Morales. Esta nueva ley de tierras forma parte central de lo que hasta hace un año se llamó la Revolución Agraria que tiene cuatro componentes: 1) distribución y titulación gratuita de tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades campesinas; 2) distribución gratuita a pequeños agricultores de mil (1.000) tractores con sus equipos para labranza agrícola; 3) créditos subsidiados para los pequeños productores; y 4) mercados para los productos de origen campesino. El siguiente gráfico muestra el estado de situación del proceso de saneamiento hasta fines del 2009 y se observa un avance del 37% del total de la superficie objeto de saneamiento.

Gráfico Nº 1
Estado del proceso de saneamiento en Bolivia: 1996 – 2009

Fuente: INRA 2010(a).

Como se verá más adelante, en los últimos 13 años, pero especialmente en los recientes cuatro, la reforma agraria ha tenido éxito al titular más de 16 millones de ha para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva, la mayoría en áreas de tierras fiscales del oriente y amazonia (12 millones) y una menor superficie (4 millones) en tierras altas. Sin embargo, debido a esta opción política manifiesta no ha logrado distribuir significativamente nuevas tierras a título individual o familiar a los indígenas-campesinos de los valles y el altiplano, ni ha eliminado el latifundio, como lo había proclamado. Por eso, ahora el movimiento campesino de tierras altas está confrontado con los pueblos indígenas de tierras bajas por el acceso a la tierra y al territorio, porque sienten que han sido postergados.

En realidad todos los gobiernos desde 1996 han privilegiado el saneamiento y titulación de los territorios indígenas, por varias razones. Por un lado, porque constituyen superficies muy grandes de territorios colectivos que permiten avanzar rápidamente en las metas de titulación medidas en hectáreas y por otro, porque en la mayoría de los casos se trata de áreas fiscales que no tenían otros dueños, salvo excepciones. Es decir, era lo menos problemático y más rápido, pero principalmente porque se trata de pueblos indígenas ahora organizados y movilizados, con gran soporte internacional y de agencias de cooperación, ONG y activistas. En consecuencia, quedan por sanear las tierras más conflictivas de decenas de miles de los herederos de muy pequeños propietarios beneficiarios de la reforma de 1953, y particularmente las tierras de los empresarios medianos y grandes de la región del oriente.

Desde enero de 2010, cuando se inicia el segundo gobierno de Morales en el marco de la nueva CPE, la reforma agraria está prácticamente congelada. Ha entrado en una especie de tregua temporal y negociación política, por un lado con los empresarios agropecuarios del oriente y por otro con los campesinos-indígenas de los valles y el altiplano. Al comienzo de esta segunda gestión, el Presidente cambió a la principal autoridad gubernamental sobre las tierras y desde entonces no hay liderazgo político en el tema y el propio discurso del Presidente es ahora más mesurado y conciliador, aunque contradictorio.

Se puede afirmar que ahora el tema de la reforma agraria ya no está en el centro de la agenda del gobierno.

Como efecto de la titulación de grandes territorios a favor de los pueblos indígenas, especialmente de las tierras bajas, se han agudizado conflictos entre los campesinos y los indígenas por el acceso a la tierra y el control del territorio. Especialmente en las tierras bajas del oriente se ha construido un arraigado sentimiento de propiedad de cada pueblo indígena sobre el territorio titulado a su favor, sobre su territorio, que además -según lo establece la nueva CPE- les otorga ahora el derecho exclusivo al aprovechamiento de todos los recursos naturales renovables de ese territorio y al autogobierno local.

El año 2008 las elites terratenientes del departamento de Santa Cruz, al sentir amenazado su principal patrimonio, buscaron el derrocamiento del presidente Morales, aunque fracasaron en el intento y fueron derrotadas políticamente. Sin embargo, la base material de su poder conservador, la tierra bajo forma latifundiaria y destinada al negocio inmobiliario, todavía se mantiene. No obstante, se debe resaltar que a partir del primer gobierno del Presidente Evo Morales, los propietarios de estos latifundios ven agravada su inseguridad jurídica al estar prácticamente paralizado el saneamiento de sus tierras, obligados a someterse a la nueva ley de tierras (2006) y a demostrar al Estado, cada dos años si el gobierno lo requiere, que sus tierras cumplen la Función Económica Social (FES). El objetivo gubernamental de este control periódico es que no se mantenga tierra ociosa para dedicarla al negocio inmobiliario y se estimule su uso productivo y sostenible, pero ese propósito no ha sido aún logrado.

Las autoridades del INRA se han fijado la meta de superar -hasta el año 2013- la superficie titulada en el primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996) de 52 millones de hectáreas. Como ya se anotó, prácticamente ya no hay más territorios indígenas de grandes superficies por sanear y titular, sin embargo, quedan pendientes una gran cantidad de unidades de propiedad familiar o individual, que son de dos tipos: a) decenas de miles de pequeños predios de campesinos de valles y altiplano recibidos en la década de 1950-60 en superficies de cinco o diez hectáreas que se han fragmentado con el transcurso del tiempo en muy pequeñas parcelas y cuyos títulos están aún a nombre de los abuelos y b) miles de expedientes de unidades medianas y grandes (empresas) en las regiones del oriente, el chaco y la amazonia.

En el caso de las pequeñas unidades minifundiarias de campesinos, el INRA está otorgando un título por cada micro parcela resultante de la fragmentación por herencia de los predios recibidos hace medio siglo atrás por los padres o abuelos de los actuales propietarios. Es decir, que las personas minifundistas reciben tres, cinco o diez títulos de propiedad -según el caso- de muy pequeñas parcelas discontinuas, cada una de ellas de 100 o 200 m2, desaprovechando de esa manera la oportunidad de promover programas de reagrupamiento de predios. Sin embargo, muchos campesinos son conscientes de que esto no les conviene y demandan al Estado que reconozca una modalidad que denominan el "saneamiento interno"[6] que consiste en la construcción de pactos sociales actualizados sobre derechos propietarios locales en el marco de consultas participativas en el seno de cada comunidad, proceso durante el cual se hacen arreglos de derechos entre familiares y vecinos intentando reconstruir unidades económicamente viables. A los campesinos que demandan al INRA la otorgación de títulos individuales o familiares, el Estado les cobra una tarifa por "saneamiento a pedido de parte".

En el caso de las unidades medianas y grandes (empresas), cada propietario debe realizar el trámite ante el INRA por su cuenta, pagar la tasa de saneamiento según la superficie y presentar todos los documentos que acrediten su derecho

6 La Fundación TIERRA, sin costo alguno para los interesados y durante más de una década ha venido promoviendo en los valles y el altiplano esta modalidad de "saneamiento interno" con mucho éxito. El proceso es lento si se quiere contar con la aprobación explícita de todos y cada uno de los propietarios de muy pequeños fundos respecto de los linderos entre comunidades y los límites internos entre cada predio. La metodología está desarrollada y recientemente el INRA la está adoptando, pero todavía no la aplica de modo generalizado.

propietario. Una vez revisada la documentación por parte del departamento legal, se procede a la verificación en terreno en base a la medición georeferenciada vía satélite y finalmente -después de 60 (sesenta) pasos- el INRA da su dictamen. Si este fallo no conviene o perjudica al propietario respecto de sus expectativas de derechos sobre la tierra, puede apelar al Tribunal Agrario Nacional (TAN), que fallará en última instancia. Al final de todo el proceso, es el Presidente del Estado quien firma todos y cada uno de los títulos de propiedad de las tierras. Autoridades del INRA estiman que al final de todo el proceso, el año 2013, las unidades medianas y grandes, agrícolas, ganaderas y barraqueras, serán posiblemente dueñas legales de unos 20 millones de hectáreas, que sin embargo deberán, si el INRA así lo requiere en cada caso particular, pasar por la verificación del cumplimiento de la FES, por lo menos cada dos años.

Sin embargo, el INRA aún no ha explicado cómo hará esta verificación, a quiénes se aplicará selectivamente, ni con qué herramientas y bajo qué procedimientos. Este es el punto central de la nueva ley de tierras (2006) que objetan y rechazan los productores agropecuarios; ellos exigen que una vez otorgados los títulos firmados por el Presidente, su derecho de propiedad sea pleno y no pueda ser objeto de verificaciones posteriores. No rechazan el cumplimiento de la FES, es decir que la tierra esté siendo trabajada, pero sí objetan que su derecho propietario esté condicionado a revisiones periódicas que califican como arbitrarias y de uso político ya que ello les impide utilizar sus tierras como garantía hipotecaria. Como actualmente los bancos no les prestan dinero a pesar de que presenten títulos saneados, los empresarios acuden a las casas importadoras de insumos y maquinarias que les otorgan equipos, herramientas, insumos y semillas a crédito a tasas muy superiores a las del sistema bancario. Pero si estos productores no pueden pagar, las casas importadoras se quedan con la cosecha, por eso, durante la época de la colecta las empresas de insumos, agroquímicos y maquinarias están presentes en el terreno de cada uno de sus clientes, midiendo al detalle el volumen final de la producción, hasta la finalización de la misma, para recuperar su capital más los intereses.

El cuadro 2 muestra que es durante la gestión del presidente Evo Morales que el proceso de saneamiento avanza más rápidamente. Durante su primer gobierno (2006-2009) se ha titulado más de 16 millones de hectáreas y de estas, casi dos tercios han sido tituladas como territorios indígenas, especialmente en las tierras bajas. Se ha identificado como tierras fiscales más de 15 millones de hectáreas, sin embargo, la gran mayoría no están disponibles para asentamientos humanos porque se trata de reservas forestales, parques y áreas de conservación de la biodiversidad.

Cuadro Nº 2

Resultados generales del saneamiento y titulación por tipo de propiedad 1996 – 2009

Tipo de propiedad	Período 1996 - 2005	Período 2006 - 2009	Total ha	Beneficiarios
Empresa	921.166	421.511	1.342.677	655
Mediana	309.247	356.083	665.330	1.620
Pequeña	707.711	1.070.984	1.778.695	179.469
Propiedad Comunitaria	1.514.311	3.401.257	4.915.568	10.625
Solar Campesino	146	540	686	4.296
Tierra Comunitaria de Origen	5.762.058	11.042.849	16.804.907	260
Subtotal	9.214.639	16.293.224		
Tierra Fiscal	106.886	15.239.784	15.346.670	
Total	9.321.525	31.533.008	40.854.533	196.925

FUENTE: INRA 2010(a).

Durante todo el proceso de saneamiento (1996-2009) se ha saneado más de 40 millones de hectáreas, incluyendo las 15 millones de hectáreas de tierras fiscales. Los principales beneficiarios son 260 pueblos indígenas que han recibido títulos colectivos de sus territorios por 16,8 millones de hectáreas y más de 10 mil familias de campesinos que han recibido títulos colectivos comunales por una superficie de casi cinco millones de hectáreas. Es notorio que en 13 años únicamente se ha saneado 2.275 propiedades medianas y empresas por una superficie total de más dos millones de hectáreas, mayormente en regiones ganaderas del Beni y de recolección de la castaña en la región amazónica de Pando. El Mapa 2 muestra el escaso avance del saneamiento de tierras en el departamento de Santa Cruz, por lo que se puede inferir que, por omisión, buena parte de las tierras de uso agrícola del departamento de Santa Cruz, especialmente las propiedades medianas y empresas, no están aún saneadas.

3.2 La redistribución de tierras

En el transcurso de los 13 años que se viene realizando el saneamiento de tierras en Bolivia, pero especialmente durante el proceso de delimitación de los territorios indígenas, se ha afectado predios poseídos por individuos o empresas, ya sea que colindaban con los límites de los territorios indígenas o que estaban dentro de los mismos. Estos sujetos de derechos han sido clasificados jurídicamente como terceros o poseedores individuales no indígenas ni campesinos y en muchos casos las superficies de sus predios han sido recortadas (reducidas) en favor del derecho colectivo de los pueblos indígenas o comunidades campesinas.

Durante el proceso de titulación de los territorios indígenas -casi íntegramente financiado por la cooperación internacional durante más de una década- se han intervenido propiedades colindantes reclamadas como privadas en un área de

Mapa Nº 2

Tierras saneadas el 2009 según vocación productiva propiedades medianas y empresas (SCZ)

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

Cuadro Nº 3

Bolivia: Resumen de redistribución de tierras en el saneamiento 1996-2009 (en hectáreas)

Intervenido	Propietarios afectados con el recorte	Superficie total afectada o recorte	Familias, comunidades pequeñas, propiedades y TCO beneficiadas con la redistribución	Total redistribuido
Areas Barraqueras	201	2.312.211	1.340	444.045
Concesiones Forestales	90	1.311.802	43.158	1.040.720
Tierra fiscal de recorte redistribuida	-	1.154.555	2.648	430.265
Expedientes anulados	472	2.076.930	1.282	237.248
Recortes a terceros para TCO	233	690.062	6.686	422.163
Recortes a medianas y empresas	993	3.299.576	1.565	1.371.201
Totales	1.989	10.845.136	56.679	3.945.642

FUENTE: INRA 2010(b).

más de 10 millones de hectáreas en los nueve departamentos del país, de las cuales se han redistribuido (no revertido, porque esas tierras no tenían derechos plenos) 3,9 millones de hectáreas a familias y comunidades indígenas, campesinas y originarias. Se afectaron con los recortes a 1.989 familias o empresas para beneficiar a 56.679 personas, la mayoría de las cuales viven en comunidades. En el departamento de Santa Cruz de un total de 2,8 millones de hectáreas recortadas se ha redistribuido a comunidades campesinas y territorios indígenas más de un millón de hectáreas, la diferencia de 1,8 millones ha pasado a la categoría de tierras fiscales[7] (INRA 2010 (b)).

3.3 La Constitución Política del Estado de 2009 y la legalización del neolatifundismo

El Artículo 396 de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante referéndum en febrero del año 2009 establece que "El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las extranjeras y los extranjeros, bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado". Vale decir, que si bien la dotación de tierras a extranjeros por parte del Estado está constitucionalmente prohibida, esto no quiere decir que los extranjeros no puedan comprar tierras a personas privadas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, como lo estuvo en el pasado.

La nueva CPE prohíbe -para el futuro- las dobles dotaciones, la compraventa, permuta y donación de tierras anteriormente entregadas en dotación gratuita por el Estado (Art. 395.II), es decir, que de ahora en adelante nadie que recibió tierras gratis del Estado podrá venderlas, pero en la práctica esta disposición ya no tiene efecto, porque ya hace tiempo que la gran mayoría las ha vendido o ha "fabricado" los documentos para demostrar que las ha transferido. Así, los "nuevos propietarios" que ahora las ponen a la venta en el mercado de tierras, aducen que ellos las han comprado y que por tanto están libres de venderlas a quien quieran y al precio que más les convenga.

La nueva CPE prohíbe el latifundio y la doble titulación (Art. 398) y define al latifundio como "la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumple la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema

7 Estos recortes proceden por declaratoria de nulidad de expedientes de propietarios que no se apersonaron durante la verificación de pericias de campo, o se les comprobó el incumplimiento total o parcial de la FES, así como recortes a los barraqueros de la castaña en el norte amazónico y a las concesiones forestales.

de servidumbre, semi esclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas", pero en el artículo siguiente (Art. 399) dice que "los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley".

De esa manera la nueva CPE legaliza el derecho propietario de las grandes haciendas sin límite de tamaño que existían hasta febrero de 2009, tengan o no títulos de propiedad saneados, con la única condición de que en adelante cumplan la FES, es decir, que la tierra esté trabajada y no mantenga relaciones laborales de servidumbre. Además, en el capítulo referido a la organización económica (Art. 315) la CPE dispone que "el Estado reconoce la propiedad de la tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en el territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y /o servicios. Las personas jurídicas señaladas en el parágrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacia el inmediato número entero superior".

Este artículo (315), que más que una norma constitucional parece un reglamento, tiene el objetivo explícito de no dejar nada suelto para la futura ley de tierras. En concreto, la nueva CPE establece que a futuro se podrán constituir grandes empresas sin límite de tamaño, bajo la figura de sociedades en la que sus titulares, cada uno de ellos -a título personal- podrá ser dueño únicamente de cinco mil hectáreas, pero al no establecer límite al número de socios de la empresa, tampoco hay límite al tamaño de la superficie en hectáreas, que obviamente podrá ser de 20 mil, 50 mil o 300 mil ha -o mucho más- según el número de socios que tenga la empresa.

En teoría la nueva CPE estaría buscando una forma de democratización de la propiedad de la tierra al obligar a conformar sociedades con dueños de hasta 5 mil hectáreas cada uno, no obstante, como ya es muy común en Bolivia, especialmente en el tema de las tierras, cada miembro de la familia, esposa, hijos, tíos, abuelos, hermanos y hermanas o amigos, podrán figurar como socios del latifundio familiar o del grupo económico. En definitiva, la nueva CPE legaliza y estimula la constitución de empresas capitalistas de grandes extensiones de tierras -sin límite alguno de tamaño- propias del agronegocio de monocultivos de exportación que en la práctica conducen a la extranjerización de la propiedad de la tierra.[8]

Desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, y atravesando toda la gestión del presidente Morales con la Ley de Reconducción Comunitaria, en lugar de haberse enfocado la reforma agraria en la eliminación del latifundio improductivo en las tierras bajas, el proceso se ha centrado en la titulación de derechos colectivos de territorios indígenas y comunidades campesinas, mayormente en áreas de propiedad del Estado o tierras

8 El proyecto de CPE originalmente elaborado por la Asamblea Constituyente planteaba que nadie, bajo ninguna forma jurídica, podía ser dueño de una superficie mayor a 5 mil o 10 mil hectáreas, tamaño máximo que debía dirimirse en referéndum mediante voto popular. Más del 80% de la población boliviana votó a favor de que nadie pueda ser dueño de superficie mayor a 5 mil hectáreas, pero muy pocos de estos ciudadanos se percataron que en otros artículos de la CPE (315 y 398) se anulaba este límite al tamaño máximo establecido en 5 mil hectáreas. Los cambios incorporados al texto de la CPE en la etapa de negociación política en el seno del Parlamento, hicieron inútil el referéndum dirimidor (entre 5 mil o 10 mil hectáreas), ya que de la manera en que se aprobó el texto constitucional, en la práctica hoy en Bolivia no existe ningún límite al tamaño de la propiedad agropecuaria latifundista como tampoco freno alguno a su extranjerización. Probablemente esta notable concesión a los grupos de poder del departamento de Santa Cruz, incluidos los extranjeros, fue el precio que el gobierno del presidente Morales tuvo que pagar a cambio de la aprobación de la convocatoria parlamentaria por dos tercios (con la participación de la oposición en ese entonces) para realizar el referéndum de aprobación de la nueva CPE en febrero de 2009 y así viabilizar su continuidad en el gobierno, por lo menos por un período más.

fiscales. Todo hace ver que la futura reglamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas será muy restringida -en territorios indígenas que se superponen con concesiones forestales, mineras, petroleras y parques naturales protegidos, que es la gran mayoría de los casos y que es vital para hacer gestión territorial indígena- como ya lo ha adelantado el propio Presidente porque será necesario "facilitar y garantizar la indispensable inversión extranjera para la explotación del gas y la minería".

El correlato de este enredo normativo y del rechazo de las elites cruceñas a las nuevas normas -especialmente a la verificación periódica de la FES- es la paralización del proceso de saneamiento de las tierras de las unidades empresariales clasificadas por ley en la tipología de propiedad mediana y empresa. Sin embargo, como veremos más adelante, no está claro si estas regulaciones públicas frenan la concentración y extranjerización de las tierras.

4. Los mercados de tierras en Santa Cruz

Este capítulo describe los principales cambios en la agropecuaria cruceña y destaca la emergencia de una nueva estructura de la producción agropecuaria boliviana, centrada en la rápida ampliación de la frontera agrícola en las tierras bajas en detrimento de la importancia relativa de la producción de la región andina. Analiza cómo se realizan las operaciones de compra venta de tierras en el oriente y la crónica debilidad del Estado para regular esas operaciones y concluye constatando la generalizada inseguridad jurídica de los propietarios bolivianos y extranjeros de medianos y grandes fundos de la región de Santa Cruz.

4.1 Los cambios recientes en la agropecuaria de Santa Cruz

Si hasta hace veinte años la provisión de alimentos en Bolivia estaba principalmente en manos de los pequeños productores de origen campesino indígena de valles y altiplano, ahora ya no es así. En las dos últimas décadas, el producto interno bruto del departamento de Santa Cruz tuvo una tasa de crecimiento promedio acumulativo anual mayor al 5%, que es superior al promedio nacional que no llegó al 4%, debido principalmente al aporte de la agropecuaria y la agroindustria, así como al comercio exterior (que incluye parte importante del gas de petróleo que Bolivia exporta). Santa Cruz es el segundo departamento que genera el mayor comercio exterior de Bolivia, después de Tarija que es el principal exportador de gas. Del total de las exportaciones de Santa Cruz, el 56% corresponde al sector agropecuario departamental (oleaginosas, azúcar, cueros, maderas, algodón y sus derivados como aceites y alcoholes) (CAINCO 2008). No obstante Bolivia sigue siendo deficitaria en la producción de trigo, arroz y maíz.

Se estima que a fines del año 2010, Santa Cruz llegaría a ser el departamento más poblado de Bolivia con el 27% de la población nacional. Este departamento es el principal polo de atracción para las migraciones internas y externas y -aunque los asentamientos humanos de campesinos sin tierras procedentes de las regiones andinas no son bien recibidos y menos aún alentados- los ciudadanos que vienen de otros países trayendo tecnología, capitales y oportunidades de negocio para las elites y clases medias sí lo son. Por todo lo anterior este estudio sobre los mercados de tierras, la concentración de su propiedad y su progresiva extranjerización se centra en el departamento de Santa Cruz, única región del país donde este fenómeno es relevante.

4.1.1. En la agricultura

Durante las dos últimas décadas se ha producido un significativo crecimiento de la superficie cultivada en las tierras bajas de Bolivia. A partir de 1990 se da un salto en la superficie cultivada del departamento de Santa Cruz, pasando de 413.320 ha a 1.821.631 en el año 2007. El cultivo de la soya y otras oleaginosas bordea el millón de hectáreas y las 800 mil hectáreas restantes se destinan a la caña de azúcar, algodón, trigo, arroz, maíz y otros cultivos alimenticios. De ese modo en Santa Cruz se concentra casi el 66% del total de las 2,7 millones de hectáreas anuales que se cultivan en Bolivia (CAINCO 2008).

En diecinueve años (1990-2009) la superficie cultivada de soya creció casi seis veces. A pesar

Gráfico Nº 2
Expansión de la frontera agrícola y cambios en el uso del suelo Departamento de Santa Cruz

Santa Cruz:
Distribución de la Superficie Agrícola
(año 2009)

Santa Cruz:
Distribución de la Superficie Agrícola
(año 1990)

Fuente: CAINCO 2009.

de las permanentes denuncias de los productores respecto a que la inseguridad jurídica de sus tierras y que los recientes controles y cupos de exportación instaurados desde hace dos años (2008) constituyen un freno a su expansión, la superficie cultivada de soya no ha parado de subir, aunque lentamente. De acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS) del departamento de Santa Cruz ya no existirían disponibles tierras de tipo I (cultivo intensivo) aptas para la soya ya que todas estarían cultivadas, lo cual significa que la presión por la tierra de uso intensivo aumentará en otras regiones aledañas menos aptas, que requerirán de mayores inversiones en habilitación de suelos y en adaptación de semillas y posiblemente provocarán un impacto ambiental aún mayor.

A pesar de esta nueva estructura de la producción agropecuaria boliviana -ahora concentrada en el oriente- y de los intentos gubernamentales para promover una mayor producción de alimentos nacionales, la seguridad alimentaria sigue siendo precaria. Nunca antes Bolivia había importado tantos alimentos como en el período 2006-2010 por un valor de 1.123 millones de dólares. Sólo el año 2009 Bolivia importó 600 mil toneladas de alimentos logrando así mantener los precios internos estables y satisfecha la creciente demanda urbana por consumo, pero a costa de desestimular a los productores nacionales, especialmente a los más pequeños (Fundación TIERRA. Boletín Mensual, agosto 2010).

4.1.2. En la ganadería

Bolivia tiene una población aproximada de siete millones de cabezas de ganado. Beni es el departamento con mayor cantidad, le sigue Santa Cruz y después Tarija. La ganadería es extensiva en la mayor parte del país, sin embargo, en Santa Cruz se está iniciando un cambio progresivo hacia la cría intensiva o por confinamiento. La actividad pecuaria en el departamento de Santa Cruz está clasificada por ganado bovino de leche, de carne y de doble propósito. La población ganadera en el departamento de Santa Cruz es de aproximadamente tres millones de cabezas, correspondiente al 40% del total en todo el país.

La ganadería bovina tiene mayor potencial de crecimiento pues cuenta con tierra apta para ello. Se estima que de las 37 millones de hectáreas que hay en el departamento, un poco más de 22 millones (61%) podrían habilitarse para la ganadería, sin embargo esto implicaría la destrucción de bosques nativos. Se estima que la ganadería del departamento de Santa Cruz, tiene una inversión de 1.100 millones de dólares, parte de la cual está en las 650 mil hectáreas de pasturas cultivadas y las cinco millones de hectáreas

destinadas a sistemas silvopastoriles (CAINCO 2008).

4.1.3. En las concesiones forestales

Hablar de bosques en Bolivia es hablar de bosques nativos ricos en biodiversidad y en maderas preciosas; casi la mitad del territorio boliviano (48%) está cubierto por estos bosques tropicales[9], aunque en los últimos años la tasa de deforestación por la expansión de pastos sembrados, cultivos agroindustriales y asentamientos humanos es de un promedio de 300 mil hectáreas por año, la mayoría en el departamento de Santa Cruz. En Bolivia no existen bosques plantados, salvo muy reducidas extensiones en algunas regiones de los valles, mediante programas en comunidades campesinas que manejan variedades exóticas de eucaliptos y pinos para la extracción de esencias, productos maderables y leña. No existe industria papelera ni plantaciones para la extracción de la pulpa. Las exportaciones de maderas en tronca fueron prohibidas hace unos 20 años y desde entonces -previa certificación- se exportan tablones y más recientemente partes de muebles, puertas, pisos, tableros, ventanas y vigas.

A pesar de la notable disminución de las superficies de bosques otorgadas en concesión a privados el año 1996, apenas 30 familias o grupos empresariales todavía concentran en sus manos 3,7 millones de hectáreas de bosques, de esta cifra, 2,5 millones de hectáreas de concesiones forestales en la amazonía y oriente de Bolivia -maderables y no maderables- están bajo el monopolio de 14 personas individuales o sociedades.[10] Según la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), el Estado percibe montos simbólicos por las patentes y por tanto es necesario debatir sobre la estructura de monopolización de los recursos naturales forestales, que serían una herencia de los anteriores gobiernos neoliberales. Aunque se presume que todas las concesiones forestales son legales, el gobierno iniciará una verificación en cada caso y analizará cuales concesiones se ratifican y cuales se cancelan o terminan.

Ese año (1996) se produjo un cambio substancial en el régimen de manejo de los bosques con la aprobación de la Ley Forestal que dio inicio a un exitoso reordenamiento de los "Contratos de Aprovechamiento Forestal" que administraba el Estado mediante la Dirección Forestal. Hasta entonces se estima que unas 20 empresas bolivianas controlaban casi una quinta parte del territorio nacional, es decir, más de 22 millones de hectáreas de bosques, sin ningún criterio de sostenibilidad ambiental. Pagaban un impuesto o patente por volumen de madera cortada, lo cual se prestaba a arbitrariedades y corrupción generalizada. La nueva norma (que se aprobó el año 1996, pocos meses antes de aprobada la ley de tierras o Ley INRA), redujo drásticamente en tres veces la superficie otorgada en concesiones: de las 22 millones de hectáreas se pasó a 5,8 millones distribuidas en 87 concesiones. El resto, unos 14 millones fueron "devueltos" (recuperados) al Estado y pasaron a formar reservas, parques, áreas de manejo, y/o tierras fiscales. Desde hace más de una década muchos territorios indígenas se han constituido y titulado en base a estas áreas boscosas recuperadas por el Estado.

Hoy existen en Bolivia aproximadamente 4,5 millones de hectáreas de bosques controladas en Planes de Manejo, 3,5 por las empresas privadas y cerca de un millón por los pueblos indígenas de tierras bajas, en la figura de territorios indígenas denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Del total, cerca de dos millones están certificados. El año 2006 se extrajeron 300 variedades o especies de árboles de bosque natural con un volumen de extracción de un millón de metros cúbicos rola por año. La mayoría de las empresas concesionarias están integradas verticalmente con barracas e industrias madereras. Ese año el valor de las exportaciones de maderas fue cercano a cien millones de dólares. De hecho las concesiones por 40 años, renovables indefinidamente previa auditoría forestal cada cinco años, son una forma de "cuasi propiedad" (Guzmán y Quevedo 2007).

9 Bolivia ocupa el sexto lugar en el mundo en superficie de bosques tropicales (PNUD 2008).

10 Información proporcionada por el director de la ABT el mes de agosto de 2010 (ABI).

Desde el inicio de la gestión de gobierno del presidente Morales se han ido anulando algunos permisos y concesiones hasta entonces otorgadas a favor de particulares, para pasar progresivamente a control de pueblos indígenas. Parece que la idea gubernamental detrás de la crítica al modelo forestal vigente desde 1996, es que en el marco del nuevo proyecto estatal plurinacional, es necesario abandonar el modelo de desarrollo de mercado y pasar progresivamente a un sistema de forestería comunitaria, de manejo integral de bosques y de gestión territorial indígena, que reemplacen las concesiones de las empresas privadas. Estaría planteándose un paulatino cambio en la titularidad de las concesiones empresariales. Sin embargo, no existen estudios recientes que permitan cuantificar con precisión este cambio en la titularidad de los derechos de uso de los bosques.

Según las fuentes consultadas, los dueños de estas concesiones forestales son ciudadanos bolivianos, la mayoría de ellos antiguos concesionarios bajo el régimen forestal previo a la Ley Forestal de 1996. No existen evidencias de extranjerización de la titularidad de las concesiones forestales, aunque es probable que algunos recientes compradores de tierras de uso mixto, cubiertas por bosques, estén explotando madera y haciendo manejo forestal (en algunos casos legal y en otros ilegal), simultáneamente al uso agrícola y ganadero de porciones del predio. Parte de las reversiones de concesiones de bosques que el gobierno viene realizando en los últimos años, están siendo derivadas en forma de propiedad colectiva a pueblos indígenas de tierras bajas cuyas superficies territoriales están superpuestas con las concesiones forestales anteriormente otorgadas. Además de los pueblos indígenas de tierras bajas, aunque en mucha menor medida, también se benefician de estas reversiones algunas comunidades y asentamientos humanos de inmigrantes campesinos de las tierras altas con el problema de que en estos casos, esto implica forzar el cambio de uso de suelos de vocación forestal a uso agrícola. Todavía no existe información estadística oficial sobre este aspecto. En el sector forestal la presencia de extranjeros en las concesiones es casi nula, y algunas empresas extranjeras se han concentrado en el procesamiento de madera, pero no tienen actividades en el bosque.

Las concesiones forestales, al ser tierras del Estado, más allá de la titularidad del derecho del concesionario, son apetecidas por campesinos e indígenas, por esta razón se ha iniciado un ciclo de disputa entre empresarios forestales y el gobierno, que parece ser el preámbulo de la aprobación de una nueva ley forestal.

4.2 La inversión

Las empresas de los grandes y medianos propietarios de tierras destinadas al cultivo de la soya de origen extranjero, pueden ser definidas como unidades productivas típicamente capitalistas, mientras que muchos productores nacionales mantienen todavía rasgos semifeudales, especialmente en las relaciones laborales y en el uso extensivo de la tierra (salvo excepciones).

La inversión requerida para el cultivo es cuantiosa y de alto riesgo, especialmente climático, desde la compra de los terrenos, desmonte, preparación, nivelado, compra de la semilla, siembra, (compra-alquiler máquinas sembradoras) fumigación, (alquiler aviones), cosecha, (compra-alquiler cosechadoras), transporte, (compra alquiler camiones), almacenamiento, traslado a fábricas de aceite y a puertos de exportación. Algunas estimaciones de ANAPO establecían que el valor total aproximado de la inversión realizada (el valor de los activos, especialmente de la tierra) por el agronegocio soyero en Santa Cruz en la primera década (1989-1999) bordeaba los 2 mil millones de dólares (Montenegro 2000).

4.3 Las formas de compra venta de tierras

Las formas de compra y venta de la tierra a los extranjeros son esencialmente dos: por intermediación o bróker, practicada por personas o empresas que intermedian entre dueños de tierras que generalmente no cumplen la FES y los compradores. Estos agentes inmobiliarios ofertan la tierra a los inversionistas extranjeros que visitan Santa Cruz con la finalidad de adquirir tierras. La segunda forma de comercialización de la tierra es más sofisticada y la ejecutan directamente empresarios con inversión de capitales propios y de la banca, en el pasado reciente específicamente el ex Banco Santa Cruz. Bajo esta forma, algunos empresarios bolivianos que ya tenían tierras dotadas gratuitamente por el Estado o que las

compraron a precios muy reducidos de otros bolivianos que también las habían recibido gratis, ejecutan algunas mejoras y las venden a precios entre tres a cuatro veces más altos que los de la compra original. Hace 15 años los comerciantes de tierras podían comprar una hectárea a 15 ó 30 USD y podían venderlas a los extranjeros a unos 100 USD. El grupo económico del Banco Santa Cruz fue uno de los precursores y actor importante en operaciones de venta de tierras a extranjeros. Esta forma de operación mercantil, entendida como oportunidad de mercado, permitió que varios empresarios o comerciantes de tierras de la región lograran fácilmente grandes utilidades y sin ningún riesgo. No cabe la menor duda de que si no hubiera habido la intermediación o el involucramiento de estos grupos empresariales y de los bancos para comprar y vender tierra, quizá la llegada de los agricultores brasileños -y ahora de los argentinos- no hubiera sido tan decisiva como la que se dio en aquella época.

La gran diferencia en estos casos es que el precio que pagan los argentinos es ahora mucho mayor del que pagaron los brasileros y la calidad de la tierra ofertada es menor. Seguramente por eso es que estos nuevos inversionistas prefieren alquilar la tierra de ciudadanos bolivianos que no la trabajan. Además de los brasileros y argentinos, un grupo de reciente arribo está conformado por inversionistas colombianos, de quienes no se tiene mayores datos y que en menor cantidad que los demás, han empezado a invertir en Santa Cruz, tanto en agricultura como en ganadería. Se concentran principalmente en la provincia Guarayos y Velasco. Se especula que algunos podrían estar vinculados con actividades ilícitas.

4.4 El registro público de transferencias de tierras

En relación al tema de las protecciones o restricciones a la compra de tierras por parte de extranjeros, el gobierno del presidente Evo Morales no introdujo ninguna modificación a la norma vigente hasta entonces, es decir que da por bueno lo normado en la Ley INRA (1996-2006). Sin embargo, a partir de la aprobación de la nueva ley de tierras (2006) por primera vez se instruye el registro obligatorio de todas las transferencias de tierras (para bolivianos o extranjeros) con el objeto declarado de regular el mercado de tierras, pero es únicamente desde al año 2008 que este registro se pone en marcha y con resultados aún muy precarios. El Instituto Nacional de Reforma Agraria -en coordinación con la gerencia de la oficina nacional de Derechos Reales (DD.RR)- se encuentra recién realizando el Registro de Transferencia de la propiedad agraria.11 Esta norma establece la obligatoriedad de registrar todas las transacciones de tierras (compra, venta, herencia, donación, permuta, legado, anticipo de legítima…) que se realicen en el país.12 Desde el año 2008, en que comienza el registro, hasta el mes de julio de 2010, se han efectuado únicamente 795 registros en todo el país, de los cuales sólo 229 corresponden al departamento de Santa Cruz, donde el mercado de tierras es más activo. Desde el año 1996 en que se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, hasta el año 2008, no se ha exigido a los compradores ni a los vendedores ningún registro en esta repartición estatal, aunque sí en la oficina de DD.RR, pero estos últimos son absolutamente inaccesibles al público o a otra entidad estatal, salvo que exista orden judicial. Notablemente la tarjeta del INRA para el Registro de Transferencia de la propiedad no específica la nacionalidad del comprador o vendedor de las tierras, aunque sí el carnet de identidad.

El cuadro 4 muestra los registros de transferencias de predios por departamento y por año. En Santa Cruz se ha registrado en el primer semestre del año 2010 más transferencias que en todo el año anterior. Sin embargo, el hecho de que los registros de transacciones de tierras en el departamento de Santa Cruz desde el año 2008 a julio del 2010 sean apenas 229 es revelador y hace suponer que, dado que esta es la región del país donde el mercado de tierras es más dinámico, es probable que muchas transacciones de tierras no hayan sido registradas. Seguramente esta norma no ha sido acatada por muchos de los compra-

11 En el marco de la norma emitida hace cuatro años en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545 de noviembre de 2006), su Decreto Reglamentario (D.S. N 29215 del año 2007) y la Resolución Administrativa del INRA (N 246/2010).

12 Ver en Anexo 3: ficha de Registro de Transferencia. Cambio de nombre.

dores, probablemente porque en medio de una reforma agraria en curso hay temor a hacerlo.

Cuadro Nº 4 Registros de transferencias de predios - Total nacional 2008 – 2010

Departamento / año Registro		Tipos de certificación		
		Registro de transferencia	Registro provisional	Total
La Paz	2008	31	3	34
	2009	59	20	79
	2010	20	24	44
Cochabamba	2008	9	2	11
	2009	107	6	113
	2010	130	12	142
Chuquisaca	2008	1	-	1
	2009	40	2	42
	2010	59	-	59
Santa Cruz	2008	1	-	1
	2009	93	8	101
	2010	105	22	127
Otros(*)	2008	2	-	2
	2009	5	9	14
	2010	15	10	25
TOTAL		677	118	795

(*) En esta columna se consideran los registros realizados en los departamentos de Tarija, Oruro, Potosí y Beni.
FUENTE: Base de Datos Registro de Transferencias INRA, Dirección Nacional 2010.

Durante el mes de agosto de 2010 el Presidente Evo Morales pidió públicamente identificar a los "palos blancos" que tienen extensas propiedades agrícolas y explotan irracionalmente los recursos naturales a favor de los extranjeros. El mandatario recordó que algunos bolivianos aprovechan en los puestos fronterizos la poca presencia del Estado boliviano para impulsar ese tipo de prácticas que deforestan la región y acaban con los recursos naturales no renovables en beneficio de intereses extranjeros. Dijo que los mayores problemas de esa práctica son la explotación ilegal de los recursos naturales como la madera, el oro y piedras preciosas que allí existen en abundancia, además del narcotráfico. Por esa razón justificó la creación de comandos conjuntos para que las Fuerzas Armadas sienten soberanía para recuperar los recursos naturales que deben más bien impulsar el desarrollo de las regiones y del país.[13] Esta sería una de las razones por la cual el gobierno creó en junio de 2010 la Agencia para el Desarrollo de Macro Regiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF) con la prioritaria misión de "recuperar recursos naturales en manos de extranjeros que incursionan en zonas fronterizas". Esta nueva entidad, una especie de superministerio que conjuga actividades civiles y militares, está instalada en oficinas de todos los municipios que tienen fronteras con países vecinos, pero especialmente con Brasil, donde la presencia institucional del Estado boliviano es absolutamente frágil.

13 Agencia Boliviana de Información, 20 de agosto 2010.

Cuadro Nº 5
Registros de transferencias de predios titulados mayores a 500 ha INRA 2008 -2010 - Departamento de Santa Cruz

	Predios	Superficie titulada	Porcentaje predios > 500 ha	Porcentaje según el total registros
Compra venta	6	10.497	22%	10%
Sucesión hereditaria	15	36.074	76%	34%
Anticipo de legitima	1	654	1%	1%
Total	22	47.225	100%	45%
Total registros (incluyendo los < a 500 Ha)	198	105.836		

Elaborado en base a datos del INRA Dirección Nacional 2010.

De acuerdo al cuadro 5, clasificando los registros de transferencias por tamaño del predio, es notable que el Estado Boliviano en dos años y medio sólo haya identificado 22 transacciones por superficies mayores a 500 ha en el departamento de Santa Cruz, de las cuales únicamente 6 corresponden a la categoría de compra-venta.

4.5 Los anuncios de compra venta de tierras en los periódicos entre los años 2004 y 2010

Revisando los avisos de oferta de tierras en el periódico El Deber, principal diario de Santa Cruz y el único que publica avisos inmobiliarios de tierras rurales, entre los años 2004 a 2010 se identificaron un total de 1.959 ofertas en las distintas provincias y municipios del departamento, a un promedio de 301 avisos por año. Lastimosamente más de la mitad de las ofertas no detallan ubicación y precio, por ello estos anuncios están clasificados como sin información. Se constató

que esta práctica de difundir un alto número de avisos muy generales y sin proporcionar mayores detalles es parte de la estrategia de los vendedores que no quieren arriesgarse a dar información pública, sino únicamente a personas que, llamando por teléfono y luego de entrevistas personales, establecen su identidad y verdadero interés. Esta es otra confirmación más de la falta de transparencia de este mercado, ya que en realidad los anuncios por periódico son una fuente secundaria de información para inversionistas interesados en comprar tierras. Particularmente los inversionistas extranjeros acuden a sitios web especializados[14], redes de contactos de sus connacionales, a los gremios de productores pero especialmente a bancos que son los que realizan las operaciones comerciales. Estas operaciones están protegidas por el secreto bancario y por tanto es imposible acceder a esta información, que podría estar disponible únicamente mediante requerimiento de un juez. Aunque recientemente se han impuesto limitaciones al secreto bancario, sólo el Estado mediante el INRA o la ABT, podría hacer la demanda respectiva para la obtención de esta información.

A pesar de todo lo anterior, los anuncios en los periódicos dan ciertas pautas. El cuadro 6 muestra que en los últimos 6 años, la mayor oferta de tierra está en los municipios de Pailón, Concepción, San Javier, San Ramón y San Ignacio de Velasco, municipios que según el PLUS tienen una vocación de suelos principalmente para uso ganadero y forestal, aunque también hay tierras de uso agrícola, pero en menor cantidad. El 60% de la tierra ofertada en los avisos del periódico no tiene información sobre su ubicación geográfica. De las tierras cuyos anuncios explicitan el lugar en que se encuentran, el 8% se concentra en Pai-

14 Se pueden consultar por lo menos tres sitios web que a nivel internacional hacen pública oferta de tierras en venta en Bolivia: http://www.bolivianland.net/es/modelo.asp; http://www.nordheimer.com/bolivia.asp; http://www.glo-con.com/region_directory/country_code/26/real_estate/Y/; http://www.nordheimer.com/bolivia.asp

Cuadro Nº 6 Anuncios de compra-venta de tierras en Santa Cruz clasificados por tamaños, provincias y precios (2004-2010)

Provincia	Precio por ha en USD								Total
	Sin información	Menor a 100$	101 a 200$	201 a 300$	301 a 400$	401 a 500$	501 a 600$	601$ y más	
Sin información	566	72	25	9	2	3	5	15	697
Chiquitos	266	66	12	6	-	4	3	-	357
Guarayos	177	23	16	10	8	.	.	5	239
Ñuflo de Chávez	174	32	14	2	2	-	-	-	224
José Miguel de Velasco	101	31	16	1	2	-	-	1	152
Sarah	54	4	-	1	-	-	-	8	67
Obispo Santisteban	37	-	2		5	2	1	7	57
Cordillera	34	7	5	1	-	-	-	.	47
Andrés Ibáñez	32	6	-		-	-	-	3	41
Warnes	17	2			-	_	.	7	26
Ángel Sandoval	15	7			-	-	.	1	23
Ichilo	7	2			-	-	-		9
Germán Busch	6	6			-	.	-	_	12
Vallegrande	3	-			-	_	-	_	3
Florida	-	5			-	-	-	.	5
Total	1.489	263	90	33	19	9	9	47	1.959

FUENTE: Elaboración propia a partir de Periódico El Deber

lón, el centro neurálgico de la región soyera en las tierras bajas del Este. Esta es la zona donde los brasileros, los menonitas y otros extranjeros son principales propietarios de tierras para el cultivo de la soya. Las tierras de este lugar son las más requeridas en el mercado y las más caras del país. Su precio bordea los 2 mil USD/ha desmontada.

El mercado de tierras es más dinámico en las provincias ganaderas de Chiquitos, Guarayos, Ñuflo de Chávez y Velasco. Las tierras más caras se encuentran en las provincias de vocación más agrícola de Sarah, Obispo Santisteban, Warnes, Andrés Ibáñez, y un poco en Guarayos, aunque en esta provincia los precios son muy diversos. De éstas, las primeras cuatro están más cercanas al área metropolitana de Santa Cruz. Guarayos es la provincia de la nueva expansión de cultivos de soya y es colindante con la provincia Obispo Santisteban, sólo separadas por el Río Grande, donde se cultiva aproximadamente el 50% de la soya en dos campañas anuales, de verano e invierno. Esta información confirma la tendencia de que la zona soyera del Norte Integrado se está expandiendo hacia la provincia Guarayos, provincia que colinda con el departamento del Beni.

Por otra parte, en la provincia Chiquitos se ofertan las tierras más baratas, seguida de Ñuflo de Chávez, especialmente en sus zonas ganaderas de Concepción y Velasco. Además, los precios del 86% de los avisos (405 de 470) de la tierra ofertada (con información completa) varían entre 100 a 400 dólares por hectárea. Esto muestra que, como era de esperar, la tierra de vocación ganadera y forestal que en su mayoría no tiene mejoras y que es la más ofertada, tiene un precio notablemente más barato que la tierra para uso agrícola, especialmente para el cultivo de la soya, que oscila entre 1.000 y 2.000 dólares dependiendo de su ubicación.

El 59% de las tierras ofertadas en los avisos (sólo de los avisos con información completa), es para uso en ganadería, el 16% para uso mixto (ganadería y agricultura), el 11% para agricultura y el 12% son tierras sin trabajar que, presumiblemente, no estarían cumpliendo la FES. Finalmente el 1,4% de tierras ofertadas es para aprovechamiento forestal. Si se suman los porcentajes de oferta de tierras en venta para uso mixto agrícola-ganadero, concluimos que la gran mayoría de tierras dispuestas en el mercado de Santa Cruz (el 75%) es para doble propósito, frente al 11% de tierras de uso exclusivamente agrícola, coincidiendo con las áreas geográficas donde existe mayor oferta para esta actividad.

Gráfico Nº 3

Anuncios de compra-venta de tierras en Santa Cruz por tamaño del predio

FUENTE: Elaboración propia.

Es muy relevante que el 73% de las tierras ofertadas no consigna información sobre el estado de situación del derecho propietario. De los 517 avisos que consignan esta información, el 88% dice que las tierras están saneadas por el INRA, y el resto aduce que sus papeles están en trámite. De las tierras que se dice que están saneadas el 13% de los avisos corresponden a superficies mayores a 10 mil hectáreas, el 86% a superficies entre 500 y mil hectáreas y el 0,2% a pequeñas propiedades de hasta 500 ha.

El 63% de la tierra es ofertada directamente por los propietarios y sólo el 32% por empresas inmobiliarias.[15] Los años 2005, 2007 y 2008 fueron

15 En esta investigación se ubicaron dos inmobiliarias que se dedican exclusivamente a la venta de predios rurales, una de un ciudadano brasilero que opera simplemente desde su domicilio, sin ningún registro de comercio y la otra que opera desde una pequeña oficina, que al parecer tampoco tiene registro de comercio. Existen agentes intermediarios de compra venta de tierras rurales que no se encuentran regulados y actúan en el mercado de manera informal, pero estos no serían los principales actores del mercado de tierras.

Mapa Nº 3
Provincias y municipios de Santa Cruz que limitan con Brasil

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

los años de mayor oferta de tierras, hecho atribuible posiblemente al contexto político con la asunción del nuevo gobierno, el rechazo empresarial a las nuevas normas de tierras y el temor de perderlas. Como ya señalamos, la nueva ley de tierras dispone que se agilice el proceso de saneamiento y se haga más expedito el trámite para la reversión de tierras que no cumplen la FES. Llaman la atención los anuncios de venta de propiedades mayores a 16.000 ha en esos años, por ser muy grandes extensiones que difícilmente logran justificar legalmente el cumplimiento de la FES, razón por la cual seguramente se ofrecieron en venta antes de que el Estado se las quite. Sin embargo, eso no ha ocurrido.

4.6 Comparando los avisos de prensa recientes con los de hace más de una década

Hace diez años la Fundación TIERRA publicó un estudio de Annelies Zoomers[16] que daba cuenta del nacimiento del mercado de tierras a fines del siglo XX en el departamento de Santa Cruz. En ese entonces se clasificó 1.079 avisos de prensa (publicados en El Deber entre 1980 y 1999) de venta de tierras por superficies mayores a cinco hectáreas. Este estudio reveló que habían grandes diferencias en el tipo de parcelas ofertadas; que a lo largo del tiempo habían sucedido desplazamientos en la oferta de cada uno de los diferentes segmentos del mercado de tierras y que se habían dado grandes diferencias en el nivel de precios. El año 1980 los avisos del periódico para oferta de tierras eran apenas 18, en 1990 llegaban a 106, el año 1998 eran 137, mientras que el año 1999 se produce un salto en el número de avisos y se registran 818, dando cuenta ya de una nueva situación, la demanda de tierras para

16 Zoomers Annelies CEDLA. Ámsterdam 2001 publicado por Fundación TIERRA en el libro Las tierras bajas de Bolivia a fines del Siglo XX. Este es un estudio pionero sobre el mercado de tierras en Bolivia.

la soya. Casi la mitad de los avisos (440) ofrecían tierras en venta en los alrededores de la ciudad de Santa Cruz y a lo largo de las tres carreteras troncales que ahora se conoce como la Región Integrada, y las zonas de expansión del Norte y del Este cuyos precios oscilaban entre 200 y 1.000 dólares. En esa época no se ofrecían tierras en venta en las regiones fronterizas con Brasil.

Durante el último trimestre de 1998 la oferta total de tierras a través de las agencias inmobiliarias habría sido aproximadamente de un millón de hectáreas, cifra muy cercana a las 800 mil hectáreas hipotecadas en ese entonces por el sistema bancario. El estudio de Zoomers se centró en las dificultades de acceso de los campesinos sin tierra y pequeños productores al mercado de tierras, del cual estaban y siguen excluidos. Es recién durante el gobierno del presidente Morales (1996-2010) que se lleva adelante un programa de fomento a la compra de tierras por parte de pequeños productores nacionales, mediante créditos otorgados por un fondo creado por el Banco Mundial bajo la modalidad de la reforma agraria asistida por el mercado.[17]

En su estudio Zoomers concluye que la oferta y demanda era muy segmentada y que no había un mercado de tierras, sino varios mercados compartimentados y que a pesar de haber una cuantiosa oferta de tierras en un contexto de recesión económica, la demanda era entonces muy precaria y tendía a estancarse, principalmente porque los actores económicos nacionales estaban quebrados por la pasada hiperinflación (1982-1985). Señalaba que el número de transferencias era muy reducido y que los cambios en la tenencia de la tierra afectaban escasamente al uso de la tierra y la productividad. Concluía también que la acción de los mercados de tierras no conducía a una mayor eficiencia, a un uso más sostenible ni a una distribución más igualitaria de la tierra ya que los campesinos no poseen el capital necesario para invertir en la compra de tierras. Sin embargo, también destacaba que el estudio no había podido dar cuenta del "mercado negro" de las tierras pues siempre hay transacciones invisibles ya que la mayor parte del mercado de tierras era informal y no estaba reflejado en los avisos de prensa. Anotaba que en Bolivia –donde no había una relación directa entre el registro de la propiedad (Derechos Reales) y el registro de la tierra (Catastro)- muy a menudo no había relación entre los documentos y la realidad. Destacaba que los mercados de tierra promovían la deforestación y que a medida que los precios de la tierra aumentaban, se hacían más inaccesibles para los campesinos pobres.

Comparando este estudio de hace más de una década con los datos levantados para este estudio el año 2010, en el cuadro 7 se muestra una oferta de tierra sostenida en los últimos años ya que el promedio anual de anuncios es de 301 entre el año 2004 al 2010. Sin embargo nuestra clasificación de los avisos en los últimos cinco años no encuentra una situación similar a la del año 1999, cuando el número de avisos llegó a 818, el doble de ahora, que seguramente fue el momento más alto y dinámico del mercado de tierras en Santa Cruz al inicio del segundo gobierno del General Hugo Bánzer Suárez. En los últimos años también disminuye el número de ofertas de tierras en venta por muy grandes superficies.

A la luz de estos datos, no está claro si el mercado de tierras tiende a formalizarse o se preserva en los márgenes de la legalidad. Lo que sí está claro es que mantiene una estrecha correlación con las condiciones políticas del contexto nacional. Recién cuando todas las tierras estén saneadas, tituladas y registradas en el catastro rural y las operaciones sean abiertas, se podría hablar de un mercado relativamente transparente de tierras. En Bolivia todavía estamos muy lejos de que eso ocurra ya que muchas de las tierras que se compran y venden no tienen derechos plenos, no están tituladas y tampoco registradas en un

17 El Proyecto Tierras y Desarrollo Agrario es una iniciativa de desarrollo rural del Gobierno de Bolivia (2006-2010) con apoyo financiero del Banco Mundial. Apoya financiera y técnicamente a familias pobres de campesinos e indígenas que no tienen tierra o la tienen insuficientemente para que compren tierras a crédito, en los municipios de Mineros, Charagua y Pailón del departamento de Santa Cruz. Mediante créditos obtenidos del proyecto, 650 familias han comprado tierras que trabajan en modelos productivos intensivos agrícolas y ganaderos, en zonas donde el libre mercado privilegia el acceso de los medianos y grandes productores.

Cuadro Nº 7 Anuncios de compra-venta de tierras clasificados por tamaño y años

Años	Menor a 4000 ha	4001 a 8000 ha	8001 a 12000 ha	12001 a 16000 ha	16001 y más ha	Total
2004	191	49	17	9	26	292
2005	205	97	15	7	10	334
2006	164	32	7	4	2	209
2007	270	56	9	2	15	352
2008	290	83	16	1	9	399
2009	129	26	5	0	0	160
2010	149	45	10	5	4	213

FUENTE: Elaboración propia en base a avisos de El Deber

catastro. Actualmente muchos terratenientes bolivianos están ansiosos por vender cuanto antes sus tierras porque saben que -tarde o temprano- cuando se reinicie el saneamiento de las propiedades medianas y grandes, el INRA podría quitárselas -todas o una parte- por no cumplir la FES o porque los papeles fueron obtenidos de manera corrupta. Todo indica que esta informalidad mantiene muy bajos los precios de las tierras y favorece su compra por inversionistas extranjeros que por un lado pagan al contado con dinero en efectivo y, por otro, son protegidos por sus gobiernos, mientras que los inversionistas bolivianos son más débiles ante los contextos políticos que no les favorecen. Se podría concluir así, que las dinámicas de los mercados de tierras en Bolivia se desenvuelven cíclicamente en una relación contradictoria entre las adversas condiciones políticas internas y los atractivos precios internacionales de la soya y la demanda creciente de tierras desde el extranjero.

4.7 La inseguridad jurídica de la tierra adquirida por los extranjeros

La calidad jurídica del derecho propietario de la tierra adquirida por los agricultores extranjeros, entre ellos los brasileros, ha sido y es muy precaria, tan precaria como es la de los bolivianos que se las venden. Notablemente la gran mayoría de las tierras que compraron los brasileros hace más de una década todavía no están saneadas, es decir que no tienen títulos de propiedad en regla. Las razones son varias; en primer lugar el cumplimiento de la legislación boliviana que obliga a cualquier comprador privado de tierras a probar su residencia permanente. Este es un asunto burocrático y moroso que los abogados de los bancos intervinientes en el proceso resuelven mediante la constitución jurídica de sociedades con ciudadanos bolivianos, que en la gran mayoría de los casos son sólo de papel, "palos blancos". En otros casos acuden al mecanismo más expedito de casarse con ciudadanas bolivianas lo que les permite adquirir automáticamente la nacionalidad boliviana. Pero aún así, teniendo inclusive la naturalización como ciudadano boliviano, es el INRA la única instancia oficial del Estado boliviano que está encargada de realizar el saneamiento y otorgar los títulos de propiedad.[18]

Desde 1996 hasta el año 2006 el INRA sub contrataba a empresas privadas de saneamiento bajo la modalidad de tercerización, mecanismo que en muchos casos sirvió para legalizar derechos "truchos". Desde al año 2006 la nueva ley de tierras da fin con esta modalidad de tercerización y es el propio INRA el que ejecuta directamente todo el proceso. Como el Estado boliviano (INRA) ha estado abocado principalmente en la titulación de territorios indígenas (TCO) y durante cuatro años (2006-2009) la oposición política ha estado concentrada en la región del oriente, pero especialmente en el departamento de Santa Cruz, y los grandes productores agropecuarios dispusie-

18 El Estatuto Autonómico del departamento de Santa Cruz aprobado en un referéndum departamental el año 2008, otorgaba todas las facultades de administración y titulación de tierras al gobierno departamental. Este Estatuto deberá adecuarse a la nueva CPE que reserva esta potestad exclusivamente para el gobierno nacional.

ron el desacato a la ley, no se ha avanzado en el saneamiento de las tierras de propiedades medianas y de empresas.

No fue un elemento secundario el contexto de alta beligerancia de los principales gremios de productores agropecuarios del oriente en contra del actual gobierno que, el año 2006 en que se aprobó la nueva ley de tierras sin su consentimiento, intentaran bloquear su aplicación por todas las vías posibles. Incluso la entidad cívica regional prohibió la presencia de las brigadas de saneamiento en el departamento. Sin embargo, a fines del año 2010 se observa un notable acercamiento entre los gremios empresariales agroindustriales del oriente y el gobierno, inclusive con el propio Presidente, en un esfuerzo por recomponer relaciones económicas y políticas. Se estaría preparando el terreno para buscar la aprobación de una nueva ley de tierras que se adapte al mandato de la nueva CPE, reconozca los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, pero también fortalezca la seguridad jurídica de los empresarios agricultores, ganaderos y madereros, y facilite el agronegocio.

Es importante subrayar este aspecto, pues hasta ahora se arrastran imperfecciones del derecho propietario lo cual constituye una barrera para el esclarecimiento de los derechos y en consecuencia para la construcción de un catastro rural que permita la clasificación de propietarios por tipo de propiedad (pequeña, mediana, empresa), por uso del suelo (agrícola, ganadera, mixta, forestal) y por nacionalidades. No es casual que esta información no exista y que luego de más de 13 años de iniciado el proceso de saneamiento, todavía no se tenga resultados sobre la titulación y el catastro de las tierras más productivas y valiosas de Bolivia.

4.8 El impacto ambiental

La ABT afirma que al ritmo de 300 mil hectáreas deforestadas por año los últimos tres años, y si no se frena la quema y la deforestación ilegal, Bolivia será un cementerio desolado en 20 años. Desde 1996 hasta 2009 la ABT calcula que se han desmontado ilegalmente unas 3,3 millones de hectáreas de bosques, lo cual sería una causal de reversión de esas tierras a favor del Estado.

El análisis de la deforestación acumulada a partir de 1990 muestra tanto en números absolutos (hectáreas deforestadas) como relativos (hectáreas deforestadas por productor) que los productores agroindustriales, especialmente los productores de soya, son hoy los mayores deforestadores del país, superando inclusive a los ganaderos. Eso se observa en los gráficos 4 y 5.

Gráfico Nº 4
Principales deforestadores en Bolivia (1975-2000)

FUENTE: Informe Temático sobre Desarrollo Humano. "La otra frontera". PNUD, 2008.

Gráfico Nº 5
Tasa de deforestación según actor productivo (1993-2002)

FUENTE: Informe Temático sobre Desarrollo Humano. "La otra frontera". PNUD, 2008.

Como el objetivo, la razón de ser del modelo soyero no es el desarrollo local, no es el desarrollo de una región, ni siquiera de un municipio y su lógica es obtener la mayor utilidad en el menor tiempo posible, parecería que no importa si para ello se deteriora el medio ambiente e incluso se provoca una paulatina reducción de la capacidad productiva de la tierra del propio productor soyero. El razonamiento anterior está asociado a una visión de corto plazo en la que equívocamente se considera a la tierra como un recurso infinito, que nunca se agota, ya que siempre habrá posibilidades de ampliación de la frontera agrícola. El deterioro ambiental es evidente en la región de las tierras bajas del Este, al extremo que ha cambiado ostensiblemente el clima que ahora es bastante más caluroso y seco. Justamente es esta región del Este la que en las dos últimas décadas ha sufrido mayor deterioro ecológico, elevación de temperaturas y baja precipitación pluvial y un cambio del uso del suelo que ahora tiende a especializarse cada vez más en pasturas para ganado, dado el empobrecimiento y baja productividad agrícola de los suelos ("el chaco está llegando hacia la zona del Este").

En términos de uso del suelo de las tierras bajas, se ha pasado en menos de tres décadas, de una región originalmente caracterizada por ser boscosa, a un tipo de plantación que arrasa con el resto de la biodiversidad, aplana los terrenos, no respeta cursos de agua, rellena humedales, elimina la fauna, agota los suelos y se transita cada vez más a su conversión en pasturas para ganado en grandes superficies. Adicionalmente, el uso del suelo sin adecuadas prácticas de descanso, de rotación de cultivos, de cortinas forestales rompe vientos, y sin respeto a los bosques nativos de los márgenes de los ríos Grande y Piraí, que prácticamente todos los años se desbordan, provoca inundaciones que anegan cada vez más plantaciones, caseríos y poblaciones aledañas de campesinos e indígenas.

Al final del ciclo, en algunos casos extremos, el destino final de la conversión del bosque en tierra agrícola y ganadera, son los grandes arenales sin vida. Ese es un pésimo negocio para el país, el planeta y las próximas generaciones. El gran perdedor neto del modelo soyero en Bolivia y Santa Cruz es el medio ambiente, con efectos altamente negativos e irreversibles en la destrucción de la naturaleza, especialmente de los bosques nativos y la biodiversidad.

5. La iniciativa extranjera en la agropecuaria de Santa Cruz[19]

En este capítulo se hace una breve descripción de las tres etapas de la presencia brasilera en Bolivia, la inicial y exploratoria de los años ochenta del siglo pasado, la segunda y más importante de compras de tierras principalmente para el cultivo de la soya que se inicia el año 1993 y concluye a principios del nuevo siglo. La última o tercera etapa que se inicia por los años 2005 y 2006 hasta el 2010, principalmente para la compra de tierras de uso ganadero. Además de la renovada presencia brasilera, en este último período de tiempo destaca la creciente presencia de inversionistas argentinos y en mucha menor medida la de los colombianos, pero ya no se trata solamente de tierras para uso agrícola sino principalmente ganadero.

5.1 La hegemonía brasilera

Con diferentes matices y enfoques, desde hace ya dos décadas se venía anticipando primero los intentos exploratorios, luego la fuerte presencia y finalmente la hegemonía de la propiedad de las mejores tierras agrícolas de Bolivia en manos de capitales y ciudadanos extranjeros, particularmente brasileros. De manera muy distinta a los asentamientos de colonizadores inmigrantes extranjeros de nacionalidad japonesa de principios

19 Este acápite se basa en dos principales fuentes de información. Por un lado entrevistas propias a productores, directivos de instituciones y personalidades del departamento de Santa Cruz realizadas en agosto de 2010 y por otro, entrevistas realizadas por la ciudadana brasilera Heloísa Marques Gimenez el año 2009 en oportunidad de la elaboración de su tesis de Maestría en la Universidad de Sao Paolo, cuya utilización ha sido debidamente autorizada por la autora. Esta tesis y sus entrevistas están publicadas en formato digital en la página web de esa universidad. Ver bibliografía consultada

de los años 1950 y de los menonitas unos años después, la presencia brasilera tiene diferentes connotaciones en tres etapas distintas.[20]

La primera inmigración brasilera de los años 80 tuvo un impacto marginal, aunque comenzó a experimentar con la soya en tierras alquiladas o en asociación con algunos productores bolivianos; los menonitas ya antes habían logrado experiencia y resultados satisfactorios con este cultivo. Es recién como efecto de las políticas públicas impulsadas por el proyecto Tierras Bajas

de Este[21] y la consecuente habilitación de suelos, electrificación rural, construcción de caminos troncales, y una extendida oferta de tierras muy baratas y productivas, que la segunda etapa de inmigración brasilera compra tierras desde el año 1993 aproximadamente hasta el 1999 en la región del Este de Santa Cruz. Sin embargo, a los pocos años del inicio de esta migración se produjeron tres años continuos de condiciones climáticas adversas que hicieron que muchos inversionistas nacionales y extranjeros abandonaran el negocio. Muchos empresarios bolivianos no pudieron honrar sus créditos en la banca y vendieron muy baratas sus tierras, situación que fue aprovechada por los extranjeros con mayor disponibilidad de capital propio. Algunos pocos brasileros regresaron a su país dejando en Bolivia deudas sin pagar por una suma aproximada de 20 millones de dólares. Los brasileros exitosos que se quedaron en Santa Cruz y los que llegaron poco después, accedieron gradualmente a las mejores tierras hasta controlar la mayor superficie destinada al negocio soyero. Desde el año 2005 se aprecia una nueva oleada, una tercera etapa de inversionistas brasileros, pero esta vez además en busca de tierras de uso ganadero.[22]
Es evidente que el cultivo de la soya en Bolivia no se habría desarrollado a los niveles actuales, sin la presencia de agricultores inversionistas brasileros y de otros extranjeros que compraron tierras en Santa Cruz y trajeron dinero, conocimientos y tecnología. Encontraron aquí un margen de utilidades significativamente mayor que el que obtenían en Brasil o en otros países de origen, precisamente por el bajo precio de la tierra, el bajo precio del dólar como moneda de transacción corriente y de libre convertibilidad, los casi inexistentes impuestos que se pagan por la tierra y por las exportaciones, las facilidades de un mercado preferencial cautivo hasta el año 2008 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la cordial acogida en círculos de la clase media cruceña, no solamente en los niveles empresariales sino también en ámbitos de clubes sociales y fraternidades.

Estos inmigrantes brasileños -de manera diferente a los japoneses y menonitas- se integraron plenamente a la élite local, no solamente en la

20 El año 2004 el entonces director del INRA, Alcides Vadillo, comentó ante un grupo de periodistas que era "una pena que las mejores tierras de Bolivia estén en manos de ciudadanos brasileros", declaración que provocó la preocupación de estos principales inversionistas extranjeros y la invitación para que el Director se reuniera con ellos en la ciudad de Santa Cruz. En esa oportunidad pidieron al gobierno reglas claras y duraderas para estimular mayores inversiones extranjeras. A los pocos meses el Director fue cambiado.

21 El proyecto Tierras Bajas del Este fue promovido y financiado por el Banco Mundial y la KFW de Alemania mediante convenio de crédito 211-Bo por 43 millones de dólares. Fue suscrito el 7 de mayo de 1990 y tenía como objeto incrementar la producción agropecuaria y agroindustrial principalmente orientada a la exportación de soya y sus derivados, alcanzar el manejo sostenible de los recursos naturales y apoyar el acceso de pueblos indígenas a sus territorios. El proyecto fue cerrado luego de siete años, el 31 de diciembre de 1997. El informe final de cierre establece que el proyecto fue altamente exitoso al haber superado las metas previstas.

22 Mario Arrieta, en el año 1990, ya vislumbraba que la modernización capitalista de la agropecuaria cruceña imitaría al modelo agroexportador del Brasil. Más adelante, Miguel Urioste (2001) señalaba que el modelo del agronegocio soyero basaba su rentabilidad en los bajos precios de la tierra y en la facilidad del acceso de los extranjeros -especialmente brasileros- prácticamente sin ningún control ambiental, adelantaba también que era previsible la pronta pérdida de fertilidad de los suelos. Mamerto Pérez en su trabajo del año 2007 daba cuenta certera de la tendencia hacía el predominio extranjero, especialmente brasilero y posteriormente argentino, de la propiedad de la tierra de uso agrícola en Santa Cruz. Gustavo Medeiros (2008) profundiza el análisis económico del crecimiento vertiginoso del cultivo de la soya y la participación de los brasileros en ese proceso.

esfera económico-productiva, sino también en algunos niveles políticos regionales, aunque de manera muy cautelosa y poco visible. De hecho dos de los principales soyeros brasileros forman parte de la directiva de nueve personas que tiene la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO), aunque para ello fue necesario modificar sus estatutos. Hoy en Santa Cruz está consolidada una élite agroindustrial brasilera con algunos niveles de poder político muy sutil y llama la atención que su notable presencia económica y sus influencias en el plano sociopolítico local no ha sido hasta ahora objeto de estudio (Marques Gimenez 2010). Queda claro que la presencia líder brasilera en el agronegocio en Bolivia es muy distinta a la presencia de otros extranjeros, cuyo origen migratorio se remonta a los años 50 del siglo pasado caracterizada por pequeños productores japoneses ya ahora plenamente integrados cultural y socialmente en la región y desde los años 60 los menonitas que se mantienen completamente aislados dentro de los límites de sus colonias y que practican métodos depredadores del medio ambiente.

Para poseer tierras en Bolivia y obtener créditos en los bancos, los extranjeros tienen que naturalizarse bolivianos o casarse con mujeres bolivianas, cosas que muchos han hecho ya que de esa manera acceden además a los círculos sociales locales. Sin embargo, la mayoría de estos mismos brasileros exitosos en Bolivia, no se han desprendido de sus tierras y agronegocios en Brasil, que continúan administrando en un permanente ir y venir entre Santa Cruz en Bolivia y en los Estados del Matogrosso y Matogrosso del Sur en Brasil, principalmente. Los brasileros en Bolivia, durante las dos últimas décadas, consiguieron entender y ser parte muy activa del mercado de tierras y se mantuvieron siempre en las de mejores rendimientos, en las más productivas. Al principio en la región del Este, más caliente y seco, y luego en la región integrada del Norte más húmedo y con un régimen de lluvias que admite doble cosecha anual, en invier-

Mapa Nº 4

Intervención humana en el Departamento de Santa Cruz (2009)

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

no y verano. Su nivel de acumulación de capital les permitiría pensar en expandirse hacía zonas ganaderas de Santa Cruz fronterizas con Brasil, el Beni y eventualmente a otros países vecinos, particularmente la amazonía peruana (Marques Gimenez 2010). A la importancia decisiva que ya han adquirido los brasileros, se va sumando de manera nítida la de los argentinos, ambos de la región del Mercosur, aunque posiblemente con intereses particulares y hasta contradictorios (Pérez 2007, Medeiros 2008). No está muy claro si esta presencia extranjera obedece al interés estrictamente particular de individuos o personas aisladas o más bien al de empresas ya instaladas tanto en Brasil como en Argentina. Probablemente se trata de una combinación de ambas y a los rebalses de productores brasileros o argentinos que encontraron que tenían más oportunidades exitosas de expansión en Bolivia que en sus países de origen.

En el año 2007 se advertía que el número de ciudadanos brasileros con tierra en Bolivia no era significativo (contrastando con su abrumadora presencia numérica en Paraguay). En ese entonces, se señalaba que no más de 250 propietarios empresarios brasileros poseían en promedio cada uno 1.000 ha. El grupo Mónica Norte poseía en el año 2005 cerca de 7.900 ha cultivadas de soya y 1.700 de maíz. La empresa argentina El Tejar tenía alquiladas y cultivadas 5.700 ha. Reportajes periodísticos del 2005 dan cuenta que 75 empresarios, la mayoría extranjeros tienen 250.000 ha a un promedio de 3.330 ha por empresario (Pérez 2007). El portavoz de la institución empresarial Unisoya declaró que "el año 2005 los tres mayores productores de soya son extranjeros y entre ellos cosechan 180.000 ton de soya lo que supondría (a un rendimiento promedio de 3 toneladas por hectárea) que cada uno posee por lo menos 20.000 ha". Pérez estimó que la cantidad de grandes empresarios que cultivan más de 1.000 ha no supera los 300, de los cuales la mayoría son brasileros, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 ha.

Mapa Nº 5
Plan de Uso de Suelo (PLUS) Santa Cruz 2009

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

Comparando los Mapas 4 y 5 se observa como los cultivos agrícolas tienden a exceder cada vez más los límites de uso determinados en el PLUS.

Desde hace muchos años la información estadística que ofrece ANAPO no permite el análisis del comportamiento por tipo de productor (pequeño, mediano, grande) clasificada por nacionalidad (boliviano, brasilero, otros extranjeros). Pareciera que el propósito es no permitir la identificación precisa de la cada vez mayor presencia extranjera en el agronegocio soyero, pero particularmente de la propiedad extranjera de grandes extensiones de tierra. No es casual tampoco que hasta el año 2010, no se conozcan datos oficiales del INRA sobre el estado de avance del saneamiento de las tierras y del catastro de las unidades empresariales grandes de ese departamento, clasificados por tamaño, tipo y nacionalidad del propietario con información de precios catastrales y de mercado. En general la información sobre este tema continúa siendo incompleta y obliga a utilizar metodologías aproximativas para aventurar cálculos estimativos.[23]

Además, el poder de los extranjeros no solamente está concentrado en la propiedad de la tierra y en el cultivo de oleaginosas en sí mismos, sino en la propiedad de importantes casas comerciales importadoras dedicadas a la provisión de insumos y maquinaria, agroquímicos, silos y almacenes, así como en las industrias transformadoras de aceite y derivados (Marques Gimenez 2010).

23 El informe de gestión del presidente de ANAPO del año 2009, señala que la inseguridad jurídica sobre sus tierras es el aspecto que más perjudica al sector y por tanto es un tema prioritario de la agenda que han fijado los productores con el gobierno. Han logrado establecer una mesa de trabajo permanente en la temática de tierras, con la participación del Viceministerio de Tierras, el INRA, CONFEAGRO, CAO y ANAPO, "para subsanar las normativas legales que generan inseguridad jurídica". Se ha consensuado el Decreto sobre las relaciones laborales de servidumbre o de trabajo forzoso con la promulgación del DS. 0388 que aprueba el reglamento para su aplicación por parte del INRA. También se ha iniciado un trabajo coordinado con el Viceministerio de Tierras para agilizar el proceso de titulación de tierras para medianas y grandes propiedades de los asociados a ANAPO, sin embargo la opinión pública no conoce de estos avances.

Gráfico Nº 6

Superficie cultivada de soya (%) según origen del productor, periodo 94/95, 99/00 y 06/07

	1994/1995	1999/2000	2006/2007
Brasileños	19,6%	31,9%	40,3%
Menonitas	36,8%	28,2%	20,2%
Nacionales	32,8%	26,9%	28,9%
Japoneses	9,9%	6,6%	7,1%

FUENTE: Elaboración propia en base a ANAPO 2008.

El gráfico 6 muestra cómo desde hace 15 años los inversionistas brasileros van aumentando progresivamente sus tierras sembradas de soya hasta llegar a un 40% del total nacional cultivado, a costa de la disminución relativa de los otros grupos de productores.

De esta manera, los brasileros entraron al mercado de tierras boliviano desde una situación privilegiada, prácticamente sin competencia. Muchos empresarios bolivianos -que acabaron vendiéndoles sus mejores tierras- que como ya se dijo, estaban endeudados como consecuencia de la hiperinflación de los años 80, los bancos no les daban nuevos créditos porque sus tierras o ya estaban hipotecadas y sus créditos en mora, o no estaban debidamente tituladas y no tenían seguridad jurídica. En ese entonces (años 90) Brasil ya había experimentado más de una década de incursión exitosa en el agronegocio soyero, existían técnicos y profesionales brasileros formados y capacitados y con gran apoyo de los centros estatales de investigación (EMBRAPA) y vínculos con las empresas privadas brasileras; además estos empresarios estaban plenamente integrados al mercado mundial y al agronegocio de los commodities. Fueron algunos de esos técnicos y profesionales, atraídos por el muy bajo precio de las tierras, los que emigraron a Bolivia. Ese es el "equipaje" que trajeron los inmigrantes brasileros. (Marques Gimenez 2010). En este contexto,

"los brasileros partían de la ventaja de ser extranjeros" (Soruco 2008).[24]

En este proceso de expansión de la frontera agrícola de Santa Cruz, el subsidio estatal al precio del diesel y el congelamiento de su precio desde hace dos décadas es clave. Se estima que el consumo promedio de diesel por cada hectárea de soya entre la preparación del terreno, la siembra y la cosecha es de aproximadamente 40 litros. El subsidio gubernamental al diesel es de medio dólar por litro, lo que implica que todos los productores de soya, el año 2009, con una superficie sembrada de un millón de hectáreas, incluidos los brasileros, están recibiendo un subsidio cercano a 20 millones de dólares. Si se considera las siembras de verano e invierno, la suma es mayor.

De acuerdo a la estudiosa brasilera Heloisa Marques Gimenez, la contundente presencia brasilera en la agropecuaria cruceña no sería resultado de una estrategia de geopolítica pública de expansionismo del Estado de Brasil, sino mas bien fruto de un movimiento migratorio espontáneo, individual, y producido principalmente por el bajo precio de la tierra a principios de la década de los 90, muy bajo comparado con el precio en Brasil y por lo tanto accesible a productores brasileros, pequeños y medianos. Sin embargo, la misma investigadora concluye que eso no querría decir que ese núcleo de productores no haya conformado una elite de poder local y que cuente con conexiones internacionales, con el ramo productivo respectivo en Brasil. En realidad no habría una planificación previa y facilitada por el Estado brasilero para promover migraciones y asentamientos humanos en Bolivia, pero ahora que sus connacionales están instalados en Bolivia, el Estado brasilero los protege y apoya. Los brasileros organizados en grupos, se saben respaldados y protegidos por su gobierno y por el gobierno boliviano y posiblemente ocurre algo parecido con los argentinos. No así los productores bolivianos.

Más recientemente, en los últimos cinco años, se está produciendo otro fenómeno migratorio, esta vez vinculado a ciudadanos argentinos que también se dedican a la compra de tierras muy por debajo del valor en su país. La diferencia entre brasileros y argentinos es que los brasileros son los precursores en la adquisición de tierras y en la introducción de tecnologías de avanzada en el cultivo de oleaginosas, y actúan en grupos para colaborarse. Mientras que los argentinos son los "recién llegados", y su accionar es más individualizado y no han introducido tecnología propia. Las compras de tierras por parte de extranjeros durante el último quinquenio (2005-2010) habrían estado más orientadas inicialmente hacia una eventual y futura exportación de agro combustibles, dado que ha fenecido la ventaja arancelaria que la CAN ofrecía a Bolivia y que permitía encontrar mercados cautivos para la soya y sus derivados en la región andina. Si eso fuera así, se estaría produciendo un circulo vicioso que consiste en que Bolivia importa diesel de Venezuela, subsidia su precio con casi medio dólar el litro, que es mayormente consumido por la agroindustria cruceña, la cual se aprestaría a producir agro combustibles (diesel de la soya y etanol del alcohol de caña) para la exportación. Se trataría de un negocio de suma cero: consumir diesel importado subsidiado por el Estado para producir y exportar agro combustibles a costa de la cada vez mayor superficie de bosque nativos irreversiblemente deforestados. Sin embargo,la explícita oposición del gobierno boliviano a la producción de agro combustibles habría frustrado estas expectativas de los inversionistas, especialmente de los argentinos.

Como la superficie sembrada de soya en Bolivia bordea el millón de hectáreas y los brasile-

24 Un aspecto todavía no estudiado en Bolivia es la coincidencia entre el salto productivo del sector agroexportador cruceño liderado por inmigrantes brasileros firmemente apoyados por su gobierno, especialmente el del presidente Lula, y la exacerbación del proyecto político autonomista de la región de Santa Cruz en recientes años. Tampoco se ha estudiado todavía la eventual relación entre la legalización del neo latifundismo establecida en la nueva CPE de Bolivia y las posibles gestiones políticas de la Cancillería brasilera a favor de sus connacionales terratenientes en Bolivia. Declaraciones de algunos de los ciudadanos brasileros afincados en Santa Cruz indican que nunca han estado tan bien tratados en Bolivia como durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Evo Morales. En todo caso, parecería que los artículos 315 y 398 de la nueva CPE están hechos a la medida expresa de los intereses de estos inversionistas extranjeros en las tierras, el agronegocio y el agropoder.

ros siembran casi un 35% de ellas, y dado que el alquiler de tierras por parte de los brasileros es marginal, es fácil deducir que -únicamente en tierras destinadas a las oleaginosas- los brasileros son dueños de cerca de medio millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas de categoría I (uso agrícola intensivo) y II (uso agrícola extensivo), sin contar aquellas que están en descanso o rotación, ni tomar en cuenta otras tierras destinadas a otros cultivos y las de uso ganadero, que usualmente son superficies mucho mayores.

5.2 La percepción de los actores

En una entrevista realizada por Heloisa Marques, un brasilero contó lo siguiente: "la primera propiedad que yo compré en el año 1993, la pagué a 90 dólares la hectárea, o sea un regalo del cielo. Por la segunda propiedad pagué 190 dólares la hectárea y por la tercera 850 dólares la hectárea. Ahora mis tierras, unas tres mil hectáreas, valen por lo menos a dos mil dólares la hectárea. Eso fue lo que nos llevó a los brasileros a la prosperidad". Según cuenta este mismo ciudadano brasilero "la posesión de la tierra por brasileros es mucho mayor que la superficie destinada al cultivo de la soya, estamos también en la actividad ganadera y forestal, incluso en las zonas de frontera en la faja de prohibición de propiedad para extranjeros en los 50 kilómetros del límite fronterizo, restricción que se supera contrayendo matrimonio con ciudadanas bolivianas" (Marques Gimenez 2010).

"Este gobierno apuesta muy positivamente por el agronegocio", dice otro ciudadano brasilero entrevistado…y continúa "ahora, en Bolivia ningún ciudadano brasilero con inversiones en el agronegocio tiene problemas de tierras con los invasores. El gobierno hace respetar nuestros derechos"… "Al igual que en Brasil, la ley de tierras de Bolivia se aplica sólo para los enemigos políticos del gobierno, pero no contra los extranjeros, porque hay temor de conflictos diplomáticos, por eso yo estoy más o menos tranquilo"… "La ley de Bolivia es igual a la de Brasil, tienes que cumplir la Función Económico-Social (FES) de la tierra, sino tu tierra es revertida por el Estado, pero esto no se cumple en ninguno de los dos países. En este sentido vivimos con algún temor de que la ley se aplique"…"También tenemos temor de que la reglamentación de la CPE y la futura ley de tierras que el gobierno tendrá que aprobar afecten nuestros intereses y nuestras propiedades. Pero nosotros tenemos la garantía de nuestro gobierno, igual que los "brasiguayos" (brasileros en Paraguay). Si hay problemas, nuestro gobierno nos va a defender" (Marques Gimenez 2010).

Hay dos tipos de reacciones de los productores agropecuarios nacionales. Algunos se sienten desplazados por los inversionistas brasileros, que vienen con capital y conocimientos tecnológicos. Expresan recelo por las grandes extensiones de tierras compradas y por los altos rendimientos y utilidades que éstos obtienen. Sienten que su principal patrimonio les está siendo arrebatado por los extranjeros y por los campesinos sin tierra que emigran de los Andes y los indígenas originarios de las tierras bajas. Sin embargo, otros alquilan sus mejores tierras a argentinos y brasileros y viven de sus rentas sin mayor esfuerzo. Solamente alquilando dos mil hectáreas, a un promedio de 180 dólares por hectárea por año, se obtiene una renta anual de 360.000 (trescientos sesenta mil) dólares libres de impuestos. De acuerdo a ley, mientras las tierras estén trabajadas y cumplan la FES, el dueño -el arrendador- no tiene de qué preocuparse.

En Santa Cruz, en general, se tiene el criterio de que toda inversión extranjera es buena ya que trae capital y conocimientos, tan necesarios para poner en producción los abundantes recursos naturales de la región. Todos coinciden en que son los brasileros los que más han aportado al crecimiento vertiginoso de los cultivos de soya y de las industrias transformadoras de aceite y otros derivados. En Santa Cruz, las clases medias de origen no indígena se sienten cosmopolitas y los apellidos extranjeros abundan y a nadie le llama la atención el gran número de apellidos alemanes, austriacos, croatas, italianos, libaneses, japoneses y ahora brasileros y argentinos. De las 20 personas entrevistadas, sólo dos expresaron su disconformidad con la extranjerización de la propiedad de la tierra. Sin embargo, conviene recalcar que a diferencia de otros países de Latinoamérica, en Bolivia los indígenas no fueron exterminados y por el contrario constituyen la mayoría de la población, especialmente en la

zona andina. Estos pueblos indígenas -tanto de tierras bajas como de tierras altas- están organizados, movilizados y tienen el poder del Estado desde hace cinco años y la nueva CPE les otorga derechos preferenciales sobre los territorios y sus recursos naturales. Los indígenas sí perciben que esas tierras y territorios les pertenecen y que los extranjeros recién llegados les están quitando lo que hace dos siglos les usurparon los descendientes de los españoles.

En el oriente, existe una especie de pacto étnico regional entre productores agropecuarios, soyeros, cañeros, ganaderos, forestales -bolivianos de origen o de nacionalización reciente- y los pueblos indígenas de las tierras bajas. Y en su confrontación regional con el gobierno del MAS y con los indígenas quechuas y aymaras, exacerbada en los últimos años por un uso discrecional de algunos medios de comunicación local (TV) , el "enemigo" común es el indígena andino, el campesino, el colonizador que viene de las tierras altas sin permiso ni autorización, al cual se le achacan todos los males, desde la producción de la hoja de coca, el narcotráfico, el chaqueo, la quema indiscriminada y el avasallamiento de tierras, hasta la imposición de valores políticos centralistas, autoritarios y de pautas de conducta ajenas al medio local. En este escenario no sorprende que hasta hoy los inversionistas extranjeros, brasileros o argentinos, sean considerados aliados de esta causa regional. Por esto es que, especialmente en las clases medias de Santa Cruz, la presencia extranjera es bien vista, deseada, esperada…porque así hay a quien venderle tierras recibidas del Estado, porque de esa manera llega capital, tecnología, empleo, fuentes de trabajo, conocimiento de mercados, insumos y variedades de semillas genéticamente modificadas que "son más rentables". En la ciudad de Santa Cruz, en general no se percibe que exista problema con los extranjeros, con los brasileros o los argentinos, menos con los japoneses que ya están hace medio siglo o los menonitas que viven aislados en sus colonias. El problema de acceso a la tierra y control de los recursos naturales en el oriente es con los inmigrantes bolivianos de origen indígena, quechua y aymara, contra quienes se practica cotidianamente diversas formas de racismo y discriminación.

La principal preocupación de los agropecuarios nacionales, especialmente medianos y grandes, es consolidar sus derechos de propiedad sobre las tierras que poseen y trabajan. Muchos de ellos se quejan de que durante la última gestión de gobierno, algunos funcionarios regionales del INRA departamental y algunos asesores de Palacio de Gobierno en La Paz cobran comisiones (coimas) para agilizar sus trámites y por la obtención de las firmas de las autoridades nacionales que certifiquen sus derechos. Dicen que parlamentarios y militantes del partido de gobierno son "tramitadores" de favores ante las autoridades superiores. Sin embargo, no existen denuncias formales de estas quejas. Por todo lo anterior, el tema de la extranjerización de la tierra no es visto o percibido en Santa Cruz como un problema. Por eso también es que los partidos políticos, tanto oficialistas como opositores -por el momento- no tienen posición sobre el tema.

La opinión de los sectores populares respecto del agronegocio soyero y de la hegemonía brasilera, es heterogénea. Los campesinos-colonizadores integrados al proceso "exitosamente" -cerca de 10.000 familias que cultivan el 5% de la superficie total de la soya- se benefician de las innovaciones de los grandes, que copian y adaptan a sus condiciones. Este sector de pequeños productores soyeros capitalizados -importante numéricamente pero marginal en términos de superficie y producción total- está intentando crear sus propias instancias de representación, independizarse de ANAPO y (con el apoyo de instituciones como PROBIOMA) reafirmarse en su rol de productores ecológicos que no usan semilla transgénica. Sin embargo, los pequeños productores de soya desde el año 2006, si bien dependen menos de los grandes proveedores privados de insumos, dependen más del mercado cautivo que tienen con Venezuela mediante el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) en el marco de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Las operaciones de comercio exterior de pequeños productores soyeros ecológicos promovidos por el gobierno nacional para conquistar acceso al mercado venezolano, no están aún consolidadas; al contrario, los colonizadores andinos productores de soya en Santa Cruz encuentran múltiples obstáculos, como la inexistencia de silos estatales, el desfase o tardanza en el pago, el desconocimiento del funcionamiento del mercado por parte de los operadores públicos, además concentrados en la ciudad de La

Paz, a más de mil kilómetros de distancia (Suárez, PROBIOMA 2010).

Aunque los pequeños productores de soya están sometidos a los proveedores de insumos y a los compradores y almacenadores de la soya en grano, aún así su actividad es rentable y les permite lograr excedentes y acumulación. Sin embargo, por su falta de capital propio, dependen del crédito que les otorgan los importadores de insumos, no obstante algunos han logrado adquirir tractores, camionetas o camiones, contratan alguna mano de obra estacional y se han capitalizado. Además, los más exitosos están comprando tierras a sus vecinos, ampliando paulatinamente sus predios y cambiando su estatus. Tienden a ser medianos productores.

Es un hecho relevante que ahora (2010-2011) el máximo dirigente de ANAPO sea un exitoso, originalmente colonizador inmigrante de los Andes. No es casual que este notable cambio en el liderazgo de uno de los más importantes gremios de productores empresariales de Bolivia, antes monopolizado por las elites departamentales, ocurra durante un gobierno que se proclama popular indígena, ya que esto facilita las negociaciones que recientemente han emprendido el gobierno nacional, los productores de soya y otros productores agropecuarios (maíz, trigo, arroz y especialmente caña de azúcar) en torno a un "pacto productivo". Aunque su aporte al volumen total de la producción nacional es casi marginal, los pequeños productores de soya son parte del modelo agroexportador y se organizan para obtener mayores cuotas de representación, mejor poder de negociación e incrementar así sus márgenes de ganancia. En cambio, los que no participan del negocio soyero, indígenas con territorios colindantes, otros campesinos con poca tierra que no cultivan soya, algunas ONG, instituciones conservacionistas, movimientos sociales, critican el modelo agroexportador y su extranjerización porque favorece la concentración de la tierra y el deterioro ambiental. No obstante, -más allá de las declaraciones de algunos dirigentes sociales y funcionarios de gobierno- en realidad no hay un movimiento popular contrario al agronegocio y tampoco contra los efectos de la extranjerización de la tierra. Los grandes y medianos productores nacionales de soya se lamentan de que las mejores tierras estén en manos de los brasileros y últimamente de los argentinos, pero se olvidan que fueron ellos quienes se las vendieron o se las alquilan.

5.3 El empleo y la pobreza

Según ANAPO, el cultivo de la soya estaría generando cada año cerca de 70 mil empleos directos y 30 mil indirectos, sin embargo estas cifras parecen estar infladas y no se conoce un sustento empírico. Sin duda que cerca de un millón de hectáreas sembradas de soya y otras oleaginosas y granos (40% del total de la superficie sembrada en Bolivia) generan un conjunto amplio de externalidades, entre ellas empleo y consecuentemente ingresos en la población de cualquier región. Sin embargo, no existen estudios que midan el impacto específico del cultivo de la soya en el empleo y en el nivel del ingreso de la población rural local, menos aún sobre la distribución de la renta del negocio soyero y sus efectos concentradores (o no) de la riqueza y el control de los activos, en especial de la tierra.

Cuadro Nº 8 Crecimiento poblacional y reducción de la pobreza en los municipios soyeros

Zona	Datos poblacionales	1992	2001	Variación 1992 -2001
Este	Población rural pobre	29.984	34.415	14,8%
	Población total	36.297	55.601	53,2%
Norte	Población rural pobre	14.618	12.593	-13,9%
	Población total	34.452	45.853	33,1%
Este	Población rural pobre	82,6%	61,9%	-25%
	Población total	100,0%	100,0%	0%
Norte	Población rural pobre	42,4%	27,5%	-35%
	Población total	100,0%	100,0%	0%

FUENTE. Elaboración propia en base a datos del Atlas Estadístico de Municipios (2005) con datos de Censo 2001 y encuestas de hogares del INE.

El cuadro 8 muestra cómo -durante la década 1992-2001- los municipios soyeros (al Este los mu-

nicipios de San Julián, Cuatro Cañadas y Pailón, y al Norte los municipios de San Pedro, Fernández Alonso y Mineros) han incrementado muy rápidamente (notablemente) su población como efecto del desarrollo de la agroindustria soyera. En general los municipios de la región Este -que son los que más rápidamente han crecido en cantidad de población (53% en apenas 10 años)- tienen mayor número de pobres rurales, comparados con los municipios de la zona Norte.

Si bien en ambas zonas la población rural pobre ha disminuido muy significativamente, el ritmo de disminución ha sido menor en los municipios del Este. No existen datos para analizar el comportamiento de la última década (2001-2010). No obstante, si la tendencia anterior se mantuviera constante (acelerado aumento de la población total acompañada de disminución de la proporción de la población rural en estado de pobreza), se estaría demostrando que -a pesar de lo señalado reiteradamente en este ensayo- el modelo agroexportador generaría externalidades positivas para la región al proveer empleo e ingresos que permiten salir de esta categoría a una proporción significativa de pobres rurales. Los aproximadamente 10 mil pequeños productores de soya -con un promedio de unas 50 ha cultivadas por familia- serían beneficiarios locales de la expansión del cultivo en las últimas dos décadas -en gran medida debido al influjo de la inversión brasilera- y explicaría en alguna forma la notable disminución de la población rural pobre.

5.4 El territorio y la inseguridad alimentaria

En general, la modalidad de cultivo de los grandes productores de soya en Bolivia -nacionales y extranjeros- se caracteriza por el uso de una tecnología altamente mecanizada, siembra directa, aplicación creciente de semilla transgénica y alta dosificación de fertilizantes y pesticidas. En nuestra observación de campo hemos comprobado que cuanto más grande es la extensión de la tierra cultivada de soya por los grandes productores, proporcionalmente menos mano de obra se contrata, menos empleo se genera, menos impacto contra la pobreza local se consigue. Este modelo de enclave de la gran empresa latifundiaria soyera que tiene como única razón de ser el agronegocio, no construye territorio local ya que no necesita de él. El cultivo de la soya en gran escala se basa en muy extensas plantaciones, donde el empleo directo de mano de obra es mínimo (choferes, mecánicos, ayudantes). Este modelo de gran plantación no necesita de gente, por lo tanto tampoco necesita generar dinámicas territoriales de desarrollo rural.

Tampoco contribuye a la seguridad alimentaria local ni nacional. Al contrario, el agronegocio de monocultivos de exportación conspira contra cualquier idea de seguridad alimentaria (menos aún de soberanía) ya que su objetivo, alcanzar el mercado externo de commodities, fuerza a la especialización productiva puesto que los cultivos de rotación, especialmente, sorgo, arroz o maíz, tienen precios internacionales más bajos que la soya y por tanto son menos atractivos ante la alternativa de sembrar siempre soya, aún a riesgo de dañar la fertilidad de la tierra de manera casi irreversible. "La soya se instala en Bolivia como un cultivo globalizado y una de sus características fundamentales es que está controlado por inversionistas extranjeros"... "Un porcentaje muy pequeño de productores (3%) detenta casi el 56% de la tierra destinada al cultivo" (Suarez, PROBIOMA 2010). A diferencia de Argentina, donde el 70% de las explotaciones serían familiares, generan el 60% del empleo rural y el 25% de la producción total del país (Murmis 2010).

En el departamento de Santa Cruz, como en casi todo el país, no se aplican políticas públicas regionales orientadas efectivamente a generar empleo rural, a disminuir la pobreza en el campo y menos asegurar la alimentación de la población local. Especialmente en el oriente, desde hace casi tres décadas, la orientación de las políticas de empleo y desarrollo rural están subordinadas al principio de "hacer negocio", que generalmente acaba concentrado en manos de grupos económicos reducidos y en algunos casos además encadenados (acceso a la tierra, cultivo, financiamiento, provisión de insumos agropecuarios, almacenamiento, transformación -aceite-torta-cascarilla, exportación). Se podría afirmar que la agudización de la crisis de precios e inseguridad alimentaria que vive Bolivia desde hace unos seis meses (octubre 2010-marzo 2011) tiene sus orígenes -entre otras cosas- en el modelo del agronegocio soyero, en la especialización pro-

ductiva y de las exportaciones estimuladas por los atractivos precios de la soya en el mercado internacional. Esto ha conspirado hacia la baja de la producción de otros cultivos alimenticios en la región, como el arroz, el maíz y el trigo (y la caña de azúcar en otras regiones). Es una paradoja que después de cinco años de gobierno revolucionario y en pleno proceso de reforma agraria, se mantenga intacto el modelo del agronegocio -concentrador de la tierra y del poder económico- a pesar del tímido intento del gobierno por establecer cupos que limiten las exportaciones para así favorecer los mercados internos y la diversificación productiva.

5.5 Los principales grupos brasileros

Generalmente los agricultores brasileños actúan en grupos organizados, especialmente para intercambiar tecnología y para comercializar su producción, es decir, para negociar mejores precios con los industriales que compran el grano. La llegada de estos agricultores trajo consigo tecnologías para mejorar semillas, la siembra directa y el mejor control de plagas. Estos agricultores promovieron el apoyo tecnológico de instituciones brasileras como la EMBRAPA y la Fundación Mato Grosso, entidades pública y privada, respectivamente, destacadas en la investigación y promoción de mejoras tecnológicas en la producción agrícola en el vecino país.

El Grupo Mónica, que fue el primer grupo soyero importante que llegó a la zona el año 1992, compró 2 propiedades en el Este y una en el Norte, actualmente cultivaría alrededor de 50.000 ha de soya anuales en sus tres propiedades. Este grupo tendría en Brasil un cultivo de 25.000 ha anuales. El grupo Gama estaría compuesto por el subgrupo Sojima, y el subgrupo Tierra azul. Este Grupo tendría un cultivo aproximado de 90 mil a 100 mil hectáreas. Este sería el grupo brasilero más grande y tendría inversiones tanto en la zona del Norte como en la zona del Este de Santa Cruz. El grupo UNISOYA estaría compuesto por productores de soya de diversa nacionalidad donde prevalecen agricultores brasileros y están en el Norte con una extensión cultivada aproximada de 50 mil ha. Entre estos tres grupos más renombrados de agricultores brasileños cultivarían anualmente aproximadamente 200 mil ha. No todas las tierras cultivadas por estos grupos serían de su propiedad, ya que en una menor parte serían arrendadas de agricultores nacionales a un precio promedio de 80 dólares por hectárea por campaña. En la región del Norte las tierras y el clima admiten dos campañas por año, por lo que el precio por el alquiler es el doble.

Parece que algunos argentinos invierten en representación de grandes firmas que no tienen registros de operaciones en Bolivia. Otros lo harían a título individual o en representación de grupos familiares. Entre los principales grupos argentinos, tendrían la propiedad de unas 100 mil hectáreas.

5.6 Los brasileros ahora compran tierras de vocación ganadera

La nueva ola de brasileros que compran tierras de uso ganadero, estaría constituida por antiguos productores agrícolas (los que iniciaron con éxito el cultivo de la soya desde 1993 y que ahora expanden su negocio) y nuevos inversionistas ganaderos que empezaron su entrada a Bolivia a partir del año 2000 y van tomando posesión de sus tierras en las tres provincias fronterizas cruceñas con Brasil: la provincia Germán Bush, la provincia Velasco y la provincia Ángel Sandoval. A partir de entrevistas, observación sobre el terreno y recolección de información dispersa, aunque no oficial, se puede estimar que en estas tres provincias habría aproximadamente unas 700 mil ha en manos de ganaderos brasileños. Con los antecedentes antes citados sobre la ya importante presencia de agricultores brasileros en Santa Cruz, su renovada presencia tiende a extenderse a la actividad ganadera; si bien la tierra disponible para el cultivo de la soya habría llegado a su techo, por lo menos para las variedades de soya que se conocen; todo indica que el próximo rubro para la expansión de la inversión brasileña en Bolivia sería la ganadería, y para ello ya se han dado los primeros pasos, como ocurrió antes en el caso de la soya, con la compra de tierra en las provincias fronterizas.

El siguiente paso que ya se ha iniciado es la habilitación de extensos cultivos de pasto para la cría de ganado vacuno. En la provincia Velasco, inversionistas brasileros están instalando un gran

matadero frigorífico que -por sus dimensiones- parecería que está destinado principalmente a la exportación de carne. Los inversionistas brasileros en las provincias cruceñas fronterizas con Brasil, así como en la provincia Marbán del Beni, habrían comprado de los bolivianos más de 700 mil hectáreas de tierras con vocación ganadera. Las áreas de expansión agrícola y ganadera se muestran en el Mapa 6.

6. Principales conclusiones

En Bolivia no existe "*landgrabbing*" entendido como la compra de tierras directamente por Estados o gobiernos extranjeros. Sin embargo, basados en información no oficial y acudiendo a herramientas complementarias como otras investigaciones, avisos en los periódicos, trabajo de campo, pero sobre todo las entrevistas realizadas, podemos concluir que desde hace casi dos décadas, en Bolivia hay un progresivo acaparamiento extranjero de las mejores tierras agrícolas, especialmente por parte de ciudadanos brasileros y argentinos, quienes recientemente han iniciado un ciclo de compras de tierras para la cría y engorde de ganado. Estos extranjeros poseerían más de un millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas y ganaderas de Bolivia. Este fenómeno de concentración y acaparamiento se debe a una combinación de políticas estatales bolivianas y a condiciones de mercado y no se ha producido como efecto específico del auge de los precios de los alimentos y de la crisis financiera internacional de los años 2007-2008. No existen estadísticas oficiales sobre este fenómeno de concentración y extranjerización; sin embargo, es probable que haya información en los gremios de productores (CAO, ANAPO, FEGASACRUZ, FEGABENI, CONFEAGRO) quienes -ante el argumento de que los municipios no tienen las capacidades instaladas- son colectores del esmirriado impuesto a la tierra mediante el auto avalúo y mantienen su base datos virtualmente en secreto. No existe información disponible de tierras de uso forestal en propiedad o concesión de ciudadanos extranjeros.

Mapa Nº 6

Áreas de expansión agraria y ganadera en Santa Cruz

Fuente: Fundación Tierra. Elaborado en base a datos de UOT - Viceministerio de Planificación y Coordinación.

A pesar de que en Bolivia el año 1996 se inició un proceso de regularización del derecho propietario y de construcción de un catastro de las tierras rurales, este aún no ha concluido y el último y más importante tramo del proceso, el catastro, está aún en ciernes con el peligro de que los registros ya estén desactualizados. Durante este largo período se ha puesto particular énfasis en el saneamiento de las tierras, que consiste en la revisión técnico-jurídica de todos los títulos de propiedad de tierras otorgados por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC) en casi medio siglo (1953-1996) y en la titulación de territorios indígenas en áreas fiscales. En consecuencia no existe información oficial actualizada y de libre acceso sobre el saneamiento de tierras de unidades empresariales, y menos aún un catastro, que permita conocer con precisión la evolución de las ventas y compras de tierras clasificadas por tipo, tamaño, nacionalidad y año. Más aún, en las recientes fichas de registro de transferencias de tierras de la Unidad de Catastro del INRA no existe la identificación del propietario por nacionalidad. Después de 25 años, recién el 2011, se realizará en Bolivia un nuevo censo nacional agropecuario, que -entre otras cosas- debiera permitir acceder a datos actualizados sobre derechos propietarios de la tierra.

A pesar de la cada vez mayor cantidad de tierras en manos de extranjeros, en Santa Cruz los mayores concentradores de la propiedad de la tierra siguen siendo principalmente los productores ganaderos nacionales, quienes además de trabajar parte de ellas, las venden o alquilan al mejor postor para uso mixto, destacándose su rápida conversión a tierras de uso agrícola. En los últimos quince años, los principales compradores de tierras son inversionistas brasileros que han promovido el salto de la frontera agrícola en el departamento de Santa Cruz, de apenas 143.000 ha sembradas con soya y otras oleaginosas el año 1990, hasta cerca de un millón en 2009. Sin embargo, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo del departamento de Santa Cruz, ya no habría más tierras disponibles de clase I, de uso intensivo en agricultura, y se habría llegado al límite de la expansión de la frontera agrícola de la soya. No obstante, es muy probable que la pronta inauguración del "corredor de exportaciones transoceánico" Santa Cruz–Puerto Suárez, que unirá por primera vez por carretera a Bolivia y Brasil, presionará para que a los bordes de esta vía de cerca de 600 km y en regiones aledañas, se siga expandiendo la frontera agrícola soyera, aun cuando los suelos no sean mayormente aptos para ello y de la ganadería en mayores extensiones de la misma. También es previsible una ampliación de la frontera agrícola soyera y ganadera extranjera hacía regiones específicas del vecino departamento del Beni, al noreste de Santa Cruz.

Notablemente, este acaparamiento de tierras vía compra y la reciente modalidad de alquiler de tierras de bolivianos a brasileros, argentinos y marginalmente a algunos colombianos, no ha sido desalentado por la persistente inseguridad jurídica que deriva de la falta de títulos de propiedad saneados por el Estado boliviano a través del INRA. Es sorprendente como hasta fines del año 2010, la gran mayoría de las tierras que se destinan al cultivo de la soya en Bolivia y que están en manos de ciudadanos nacionales y extranjeros, no han concluido su proceso de saneamiento y no tienen títulos de propiedad en regla, aunque muchas de estas tierras cuentan con el Plan de Ordenamiento Predial (POP). A pesar de que este POP se debiera otorgar únicamente a los portadores de títulos debidamente saneados, en la práctica no ha ocurrido así ya que también han accedido quienes poseen otros documentos (autos de vista, sentencias ejecutoriada) que demostrarían la pacífica posesión de las tierras. Tan alta sería la utilidad que se obtendría del agronegocio, que justificaría el riesgo de eventualmente perder las tierras por reversión del Estado. Por eso, la activa presencia de la Cancillería brasilera para proteger las inversiones y los derechos de posesión de tierras de los ciudadanos brasileros en Bolivia, es tan resaltada y requerida por estos inversionistas.

También se debe destacar que -según informan algunas de las personas entrevistadas- la gran mayoría de las utilidades obtenidas por los ciudadanos extranjeros en el agronegocio de la soya y crecientemente en el negocio ganadero, serían periódicamente repatriadas a su país de origen, Brasil y Argentina, mientras una parte menor sería re invertida en Bolivia para mante-

ner los campos, caminos, instalaciones industriales, equipos y almacenes. Es evidente también que muchos de los hijos de los brasileros exitosos que inmigraron a principios de los años 1990, nacidos y educados en los colegios y universidades de Bolivia, posiblemente se queden definitivamente en el país, como ciudadanos bolivianos descendientes de brasileros.

Las condiciones que desalientan (impiden o dificultan) un mayor acaparamiento extranjero de tierras en Bolivia son:

- Títulos de propiedad otorgados por el Estado a favor de los pueblos indígenas, y legislación que otorga derechos exclusivos de estos pueblos indígenas y comunidades campesinas para el aprovechamiento de todos los recursos naturales renovables dentro sus territorios y que, además, promueve el futuro autogobierno indígena local.
- Pueblos indígenas organizados y movilizados en defensa de sus territorios, del aprovechamiento exclusivo de sus recursos naturales y formas de autogobierno indígena, y creciente conciencia del deterioro ecológico irreversible por desmonte de grandes áreas forestales orientales-amazónicas ricas en biodiversidad.
- La reforma agraria en marcha, conducida por un gobierno popular que proclama la eliminación del latifundio, la revolución socialista y la condena del capitalismo.
- Gran distancia (lejanía de 2.000 km) entre las zonas potencialmente útiles para producción agropecuaria y los puertos de exportación a ultramar en ambos océanos, agravada por la mediterraneidad y deficientes condiciones de carreteras para trasladar productos y mercancías a estos puertos, que elevan notablemente los fletes del transporte y el costo final de los productos.
- Baja competitividad boliviana con productos similares de países vecinos, por bajos rendimientos agropecuarios locales. En Bolivia el rendimiento promedio de la soya no llega a dos toneladas por hectárea, comparado con promedios de hasta tres toneladas o más en los países vecinos. Además, la fiebre aftosa del ganado no ha podido ser erradicada de varias regiones del país.

Las condiciones que favorecen (estimulan o facilitan) el fenómeno del acaparamiento de tierras en Bolivia son:

- Bajos precios de la tierra, abundancia de tierras no trabajadas y posibilidad de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, casi sin efectivo control ambiental de las débiles instituciones públicas bolivianas.
- Inexistencia de impuestos a la tierra y a las utilidades de las exportaciones agroindustriales.
- Crónica presencia extranjera en la extracción de recursos naturales y particularmente de migraciones externas, a las que desde el Estado y desde sectores empresariales se facilita la venta de tierras para la producción agropecuaria.
- Subsidio del Estado boliviano al precio del diesel -principal insumo de la agroindustria- que es importado desde Venezuela y Argentina a razón de 400.000 barriles mensuales, la mitad de los cuales se consumen en la agroindustria por un valor aproximado de 150 millones de dólares al año. Un representante del Banco Mundial afirmó que Bolivia es el único país que subsidia a los ricos.
- Fomento/apoyo de países, especialmente de Japón, al principio de los años 50 del siglo pasado y de Brasil en la actualidad, para asentamientos de sus connacionales en Bolivia.
- Exitosa inversión privada que acompañó el reciente flujo de migración externa, notablemente de Brasil, conectada al agronegocio de commodities.
- Liderazgo brasilero en la producción de oleaginosas y toda la cadena productiva, con efectos económicos, sociales, culturales y políticos y relativo acceso al poder local e influencia en políticas públicas regionales y nacionales.
- Existencia de mercados de tierras no transparentes que impiden la regulación del Estado.
- Escasez de tierras para uso agrícola y o ganadero en los países fronterizos, especialmente Brasil y Argentina y precios muy altos de la tierra en esos países, comparados con los de Bolivia.

En los últimos años, a pesar del discurso político gubernamental contrario al latifundio y

al agronegocio, la inversión extranjera directa destinada a la compra de tierras continúa siendo protegida por el Estado. De hecho, desde el año 2006 hasta el año 2010, ninguna hacienda de ciudadanos argentinos o brasileros ha sido "avasallada" por campesinos sin tierra, cosa que era muy común y frecuente antes del inicio de este gobierno. Todas las normas agrarias, incluidas la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y la nueva CPE de 2009, permiten la libre compra venta de tierras entre privados, independientemente de su nacionalidad, siempre y cuando el comprador extranjero resida en el país, salvaguarda que es fácilmente resuelta contrayendo matrimonio con ciudadanas bolivianas y obteniendo así automáticamente la naturalización.

La reversión de tierras latifundiarias improductivas para impedir la concentración de las tierras en pocas manos, no ha sido una política pública aplicada de modo generalizado, basada en criterios técnico-jurídicos, sino selectivamente política, contra líderes opositores bolivianos calificados de separatistas. Salvo muy contadas excepciones de estos activos políticos conservadores propietarios de tierras, los principales latifundios no han sido afectados por el Estado a través de medidas de reversión o expropiación. La nueva CPE promueve la conformación de empresas agropecuarias sin límite de tamaño.

Las iniciativas de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO) y del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBC) por lograr la aprobación de normas que estimulen el consumo de agro combustibles en Bolivia -y por tanto su producción en base a aceite de soya y alcohol de caña de azúcar- luego de algunas contradicciones gubernamentales internas, han encontrado el rechazo oficial del gobierno. Los incipientes emprendimientos privados en ese sentido, han sido congelados o abandonados.

Recién hace dos años y medio (enero 2008-julio 2010), el Estado ha implementado un sistema de registro de las transferencias de tierra (compra, venta, herencia, permuta…) que dan cuenta de un total de apenas 795 registros, de los cuales 229 son del departamento de Santa Cruz, lo que estaría mostrando una marcada falta de interés o temor a registrar dichas transacciones. Las fichas de transacciones de tierras no registran la nacionalidad del comprador o vendedor, aunque sí su cédula de identidad. Sin embargo, la categoría de nacional o extranjero no entra en la base de datos del INRA, hecho que revela la poca importancia que el Estado boliviano le da al tema de la extranjerización de la propiedad de la tierra. Se requiere una clasificación manual y acceso físico a todas las fichas para clasificar a compradores y vendedores por nacionalidad de origen. Es urgente que la Dirección de Catastro del INRA, corrija la ficha de registro de transferencias de tierras e incluya la nacionalidad de compradores y vendedores.

Algunos entrevistados y el estudio de Zoomers (2000) estiman que durante la década del 1990-2000 los bancos comerciales habrían llegado a tener hipotecadas y castigadas por mora unas 800.000 ha de tierras, muchas de las cuales fueron puestas a la venta y habrían alimentado el mercado de tierras mediante inmobiliarias. La mayoría de estas tierras han sido adquiridas por ciudadanos extranjeros, varios de ellos posteriormente naturalizados bolivianos. En el departamento de Santa Cruz, en general, consideran que la presencia de los ciudadanos extranjeros en el agronegocio -particularmente de la cadena de la soya- es altamente favorable al desarrollo departamental y nacional. Especialmente los inversionistas brasileros (y últimamente también los argentinos) son socialmente apreciados y respetados por sus pares nacionales, porque ellos han traído capital, conocimientos, tecnología, contactos comerciales, visión empresarial y modernidad. Está claro que la inversión de los ciudadanos brasileros en el cultivo de las oleaginosas es la más importante del departamento de Santa Cruz y no hay duda de su tendencia en el futuro cercano a hacer lo propio con tierras de uso en ganadería. Sin embargo, el modelo de presencia extranjera de los ciudadanos brasileros en Bolivia difiere del modelo paraguayo, principalmente porque en Bolivia se trata de muy pocos inversionistas con mucha tierra y capital.

Existe una percepción generalizada entre los productores medianos y grandes del departamento de Santa Cruz, de que el INRA está politizado y no ofrece garantías de neutralidad y objetividad

en su trabajo de certificación de la legalidad de la propiedad de la tierra. Esta conclusión revela una grave falencia del proceso de saneamiento, que pese a su costo en tiempo y recursos, no ha logrado la confianza de una buena parte de los agricultores y propietarios de tierras. En general los productores reclaman del Estado en primer lugar seguridad jurídica y luego mayores incentivos, caminos, créditos y tecnología, para que se amplíe el cultivo de las oleaginosas y otras actividades agropecuarias. Los empresarios agropecuarios de esta región están convencidos de que la incertidumbre creada por la última ley de tierras, denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006), es un cambio normativo adverso para su sector productivo y presenta un escenario de paralización de proyectos de inversión, con lo que -afirman- la producción agropecuaria del departamento en el futuro crecerá a un ritmo menor, mientras no se adopten las medidas correctivas de política pública que son necesarias para cambiar esa ley. A los productores agropecuarios, tanto nacionales como extranjeros, pero especialmente aquellos vinculados a las oleaginosas, les preocupa que los problemas políticos no les permitan aprovechar la favorable y excepcional coyuntura internacional de elevada demanda y altos precios de la soya y sus derivados.

Las autoridades del INRA y del gobierno afirman que en los últimos cuatro años se ha cambiado la estructura de la propiedad de la tierra en Bolivia, favoreciendo a los pueblos indígenas con la dotación de más de 16 millones de hectáreas en sus territorios. Eso es evidente, pero lo que no se informa es que la gran mayoría de esas tierras -antes de ser tituladas a favor de los pueblos indígenas- eran fiscales (del Estado) y se superponen con parques, reservas forestales y áreas de preservación. Las tierras efectivamente redistribuidas alcanzan a 3,9 millones de hectáreas que han sido recortadas (no revertidas) a grandes propietarios que no lograron demostrar la plenitud de los derechos que alegaban sobre ellas. En Bolivia era muy común que muchos demandantes de derechos de propiedad de tierras consiguieran títulos en gobiernos anteriores -dictatoriales y democráticos- pero nunca conocieron ni ejercieron posesión real de las mismas. Eso ha terminado y es un notable logro. Según las autoridades del INRA, al final del saneamiento el año 2013 las empresas medianas y grandes habrán conseguido la convalidación de cerca de 20 millones de hectáreas, lo cual relativiza el declarado cambio en la estructura de propiedad de la tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAPO. 2011. Boletín Estadístico publicado por la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo. Febrero; Año 5; Nº 37. Santa Cruz-Bolivia.
  - 2011. Boletín Estadístico publicado por la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo. Marzo; Año 5; Nº 38. Santa Cruz-Bolivia.
  - 2008. Anuario estadístico del cultivo de soya en Santa Cruz, Bolivia.
- ARRIETA, M. y otros. 1990. Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985). La Paz: ILDIS.
- BANCO MUNDIAL. 2007. Land for agricultural development Project. Project appraisal document, octubre. Disponible en http://www-wds-worldbank.org
- BARRENECHEA, R. 2007. Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre. La Paz – Bolivia.
- BORRAS Jr. S. y FRANCO, J. 2010. Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance. TNI, LDPI, ICAS working paper series N 001.
- CAINCO-CEBEC. 2008. Estudios Económicos. Doc: 04/2008. El aporte de Santa Cruz a Bolivia. Santa Cruz.
  - 2009. Estudios Económicos. Doc: 08/2009. Evaluación de la economía 2009. (Preliminar). Santa Cruz.
- CATACORA, G. 2007. Soya en Bolivia: Producción de oleaginosas y dependencia. Tierra Viva. GRR.
- CEDIB. 2008. Tierra y territorio en Bolivia. Cochabamba: Alianza interinstitucional CEDIB, CENDA, CEJIS.
- CHILLÓN O., D. 2009. Diagnóstico agro económico del sistema agrario de una micro región de la cuenca baja del rio Piray –cuna del agrobusiness boliviano: fracaso de una reforma agraria desviada en el cruce de caminos entre los llanos amazónicos y los contrafuertes andinos. Memoria UFR, Agricultura Comparada. AgroParis Tech.
- FUNDACIÓN TIERRA. 2010. Boletín mensual agosto www.ftierra.org

- GUZMÁN, R. Y QUEVEDO L.2007. El sistema de concesiones forestales en Bolivia. Santa Cruz: Bolfor II-CADEFOR, FOMABO-UAGRM.
- HERNÁIZ, I., Y PACHECO, D. 2000. Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. La Paz: Fundación TIERRA.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. IBC.2008. Bolivia: Desarrollo del sector oleaginoso 1980-2007. Año 16 número 161. Santa Cruz, abril.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA). 2010. Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. La Paz, 2010(a).
  - 2010. La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Resultados de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia. La Paz, 2010(b).
- LAPÍTZ, R. Y GUDYNAS, E. 2004. Los claroscuros del cultivo de la soya en el Mato Grosso. OD. CLAES. D3E.
- MAARTEN D, J. 2004. Manejo del boom de la soya: Dos escenarios sobre la expansión de la producción de la soya en América del Sur. Comisionado por WWF. Ámsterdam.
- MARQUES G., H. 2010. O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolivia e a presenca brasileira: uma história común. Sao Paolo, Brasil: Universidad de Sao Paolo.
- MEDEIROS U., G. 2008. "Evolución y características del sector soyero en Bolivia" en Los barones del oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy. Soruco Ximena y otros. Santa Cruz: Fundación TIERRA.
- MONTENEGRO E., D. Y GUZMÁN, A. 2000. Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: Caso de la agricultura comercial. Período 1985-1998. Bolivia.
- MURMIS, M. 2010. Borrador Preliminar Caso Argentina. Proyecto: Dinámica en el mercado de tierra en América Latina – FAO.
- ORMACHEA, E. 2007. ¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? Coyuntura 16. CEDLA.
- PEDRAZA, G. Y BALDERRAMA, C. 2006. Reforma Agraria, Estructura de la propiedad de la tierra y saneamiento en el departamento de Santa Cruz. UAGRM y SNV. Borrador no publicado.
- PÉREZ, M. 2007. No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia. La Paz: CEDLA.
- RIVERA, J.A. y otros. 2004. La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico. La Paz – Bolivia: Konrad –Adenawer- Stiftung.
- PNUD. 2008. Informe temático sobre Desarrollo Humano "La otra frontera". Usos alternativos de los recursos naturales en Bolivia. La Paz.
- SORUCO, X. y otros. 2008. Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy. Santa Cruz: Fundación TIERRA.
- SUÁREZ, R.V., CAMBURN, M., Y CRESPO, S. 2010. El pequeño productor en el "cluster" de la soya. Caso cruceño. PROBIOMA.
- Urioste, Miguel. "El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón" en Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX. Urioste Miguel y Diego Pacheco. La Paz: PIEB, 2001.
- URIOSTE, M. 2003. La Reforma Agraria abandonada. La Paz: Fundación TIERRA.
- URIOSTE, M., KAY, C. 2003. Latifundios, avasallamientos y autonomía. La Reforma Agraria inconclusa en el oriente. La Paz – Bolivia: Fundación TIERRA.
- URQUIDI, A. 1976. Temas de reforma agraria. La Paz.
- VILAR, R. y KUPFER, B. 1995. Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el período de ajuste estructural. La Paz: CEDLA. (Borrador no publicado).
- ZOMMERS, A. 2001. "El mercado rural de tierras en Santa Cruz" en Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX. Urioste Miguel y Diego Pacheco. La Paz: PIEB.
- WIENER B., E. 2010. La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina. Una aproximación a la problemática actual. Lima, Perú: International Land Coalition y CEPES.

Disposiciones legales

- Bolivia: Constitución Política del Estado, 2004.
- Bolivia: Constitución Política del Estado, 2009.
- Bolivia: Ley de Reforma Agraria, 1953.
- Bolivia: Decreto Ley Nro. 3819, 1954.
- Bolivia: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 1996.
- Bolivia: Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, 2006.
- Bolivia: Decreto Supremo Nro. 29215, 2007.
- Bolivia: Decreto Supremo Nro. 26559, 2002
- Fuentes de Internet: Instituto Nacional de Reforma Agraria www.inra.gob.bo

Glosario de términos

- ABT.-. Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra
- ADEMAF.-. Agencia para el Desarrollo de Macro regiones y Zonas Fronterizas
- ANAPO.-. Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas
- BM.-.Banco Mundial
- CAINCO.-. Cámara de Industria y Comercio
- CAN.-.Comunidad Andina de Naciones
- CAO .-.Cámara Agropecuaria del Oriente
- CNRA.-.Consejo Nacional de Reforma Agraria
- CONFEAGRO.-. Confederación de agropecuarios de Bolivia
- CPE.-.Constitución Política del Estado
- DD.RR.-.Derechos Reales
- EMBRAPA.-.Empresa Brasilera de Apoyo a la Producción Agropecuaria
- FEGABENI.-. Federación de Ganaderos del Beni
- FEGASACRUZ.-.Federación de Ganaderos de Santa Cruz
- FES.-.Función Económica Social
- INC.-.Instituto Nacional de Colonización
- INRA.-. Instituto Nacional de Reforma Agraria
- KFW.-.Banco alemán de reconstrucción y fomento
- MNR-. Movimiento Nacionalista Revolucio-nario
- OIT.-. Organización Internacional del Trabajo
- PLUS.-.Plan de Uso del Suelo
- PNUD.-. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- POP.-. Plan de Ordenamiento Predial
- TAN.-. Tribunal Agrario Nacional
- TCO.-.Tierra Comunitaria de Origen

ANEXOS

Anexo 1
Guía de entrevistas Actores Claves

Nombre: ……..
Cargo: ……..
Institución……

1. ¿Cuándo cree usted que se inicio y se produjo la mayor inversión extranjera en la agropecuaria en Santa Cruz?
2. ¿De qué países proviene esa inversión extranjera?
3. ¿Sabe usted si la inversión extranjera ha sido muy buena, buena, mala. ¿Por qué?
4. ¿Según su percepción, la agroindustria en Santa Cruz está controlada por inversiones: nacionales, extranjera; si es así ¿en qué proporción y de qué países proviene esa inversión?
5. ¿Cuál cree usted que es la principal fuente de la economía agroindustrial cruceña?
   a) El trabajo
   b) El capital financiero
   c) La tierra
6. ¿Qué proporción de las oleaginosas cree usted que se destina para producir biodiesel?
7. ¿Qué proporción del alcohol de caña se destina (vende) para producir etanol?
8. ¿Cuál cree usted que son las razones para que en Bolivia no se extienda la producción de la palma africana para biocombustibles?
9. ¿Qué cultivos principales cree usted que se desarrollarán más en las márgenes de la nueva carretera Santa Cruz -Puerto Suárez?
10. Las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) ¿facilitan o perjudican la Inversión en la agropecuaria?
11. ¿Cree usted que las TCO ayudan a frenar las migraciones de campesinos del occidente andino?
12. ¿Por qué la superficie destinada al cultivo de oleaginosas está prácticamente estancada en la última década?
13. ¿El saneamiento ayuda a fortalecer la seguridad jurídica?
14. ¿Por qué cree usted que hasta ahora, la mayoría de los productores agropecuarios no tiene todavía saneadas sus tierras?
15. ¿Por qué en Santa Cruz no es posible tener una lista-mapa georeferenciado de los principales dueños de tierras, su catastro y registro actualizado?
16. ¿Qué haría usted para atraer mayor inversión extranjera para la agropecuaria cruceña?
17. ¿El problema de inseguridad jurídica que ahuyenta las inversiones es de carácter político regionalista? (En el occidente no se entiende la lógica y el comportamiento de las empresas del oriente)
18. La Ley INRA ¿a quién ha beneficiado más en estos 14 años de su aplicación?

Anexo 2
Hitos históricos del desarrollo del sector soyero boliviano

Etapa	Características
Primera etapa (antes de 1987)	• Ejecución del plan Bohan. que disponía la denominada "marcha hacia el Oriente", la sustitución de importaciones de alimentos y promover la exportación de los excedentes agropecuarios (Plan entregado al gobierno boliviano en 1942 y ejecutado antes de la revolución del 52). • Ejecución de políticas públicas explícitas de apoyo al desarrollo agropecuario en el Oriente (años 50). Mayormente con apoyo en infraestructura de transformación para azúcar y arroz, fortalecimiento de servicios de asistencia técnica y extensión agropecuaria (con el Servicio Agrícola Internacional). También se inicia la producción de soya. • Ejecución de políticas de financiamiento estatal dirigidas a promocionar y desarrollar el sector productor agro-empresarial, a través de la Banca Estatal de Fomento y el Banco Agrícola Boliviano. • Definición y concretización de planes de integración caminera y férrea (con Brasil y Argentina y caminos al norte de la ciudad de Santa Cruz, que posteriormente se denominaría "Zona integrada" o "Zona del Norte Integrado"). A partir de 1985 la ampliación del cultivo de soya se dio en la denominada "Zona de Expansión"25, cubierta mayormente por bosque virgen y plana, lo cual al desmontarse dio como base tierras nuevas, baratas, planas y con mucho potencial para la siembra a gran escala. • Agresiva política de ocupación poblacional del Oriente con planes de colonización interna (sobre todo en los 70 con la colonización espontánea de población occidental fortalecida por la culminación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz) y de atracción de colonias extranjeras (Japoneses y Menonitas provenientes del Paraguay pero no originarios de ese país). • El área cultivada con soya pasó de 37 mil ha en 1980 a casi 70 mil en 1985, porque los aceites vegetales comestibles adquirieron importancia en la canasta básica de alimentos en sustitución de las grasas animales, originando incentivos a producir más. Por otro lado, el proceso hiperinflacionario desincentivó las importaciones de aceite que incentivó la mayor producción local de aceite en base a soya. El sector soyero también aprovechó el incremento de los precios internacionales de soya. Entonces, el periodo crítico de la hiperinflación fue un impulso para el naciente sector soyero. • Supremacía de los Menonitas en la producción de soya (50% de la superficie cultivada).
Segunda etapa (1987 a 1992)	• Etapa de ajuste estructural y de tránsito del capitalismo de Estado a una economía liberal. • Inicio del Proyecto de Tierras Bajas del Este (*) como búsqueda del gobierno de revitalizar la economía y reestablecer el equilibrio macroeconómico. • Declaratoria de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como zona de libre comercio y apertura del mercado. (Incremento de las exportaciones de grano y de subproductos con escaso valor agregado, en desmedro del aceite refinado que se destina mayormente al mercado local. • Políticas públicas destinadas a incentivar las exportaciones, a través de la devolución de los impuestos, subsidios indirectos mediante las empresas estatales de servicios de transporte. • Los precios oscilaron entre los 220 y 229 USD TM'1. • Repunte de la participación de productores nacionales en la superficie cultivada con soya.
Tercera etapa (1993 a 1997)	• Periodo denominado como el "Primer boom de la soya" y segunda etapa de su desarrollo en el "libre mercado". • Expansión explosiva de la superficie cultivada con soya dada la disponibilidad de tierras vírgenes, baratas, planas y productivas y mecanización del cultivo. Ello ha implicado la producción a gran escala y la mecanización del sector soyero. • Introducción de la siembra directa como técnica conservadora del suelo, ampliamente

La Zona Integrada del Norte (ZIN) se ubica al norte de la ciudad de Santa Cruz. Está conformada por las provincias de Ibáñez, Warnes, Sara, Ichilo, y Santiestevan. El desarrollo de la soya en esta zona se basa en la sustitución de los cultivos de arroz y algodón. Pero con la necesidad de ampliar la frontera productiva se incursionó en la denominada Zona de Expansión, que está conformada por Ñuflo de Chávez y Chiquitos.

Etapa	Características
	utilizada por los medianos y grandes productores de soya. • Ampliación de la participación de los pequeños productores, mayormente colonizadores de origen alto andino. • Incursión de capitales transnacionales (que provocó aumento de recursos -capital, inversiones y tecnología- dirigidos al sector). Sin embargo, no hay estudios del destino de las ganancias provenientes de la producción soyera de los productores extranjeros. • Incremento en la participación de los productores brasileros (35% del área cultivada) y reducción de la participación menonita y de productores rusos por el incremento de otros productores (argentinos y colombianos). • Los precios estuvieron por encima de los 240 USD-TM^{-1} y hasta llegaron a los 300 USDTM^{-1}. • Acuerdo para la conformación de la Zona de Libre Comercio entre Bolivia y MERCOSUR.
Cuarta etapa (1998 a 2002)	• Primera crisis del sector por la reducción de los precios mundiales debido al incremento de la producción mundial (por mayores rendimientos y reducción de los costos de producción). El precio llegó a 176 Usd-TM'1 para 1999. • A nivel local afectaron los factores climáticos y reducción de los rendimientos como consecuencia del monocultivo. • Incremento en la superficie cultivada de productores nacionales.
Quinta etapa (2003 a 2005)	• Periodo denominado como el "Segundo boom de la soya". • Apertura de nuevas zonas para la producción: al norte de la Zona Integrada del Norte y al Este de la Zona de Expansión. • Incremento de los rendimientos a casi 2,4 TM ha^{-1} • Di versificación de los productos exportados por el sector oleaginoso (introducen mezclas con girasol)
Sexta etapa (2006 a la fecha)	• Fenómenos climáticos (Niño y Niña) afectan con inundaciones y sequías y por tanto en la reducción de los volúmenes cosechados y exportados.

(*) El nombre oficial del Proyecto de Tierras Bajas del Este era: "Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y Producción Agropecuaria", pero también es conocido como Lowlands.
FUENTE: Elaboración de Gustavo Medeiros en base a Montenegro (2001), Kreidler et.al. (2004), Medeiros (2006) y Pérez (2007). Publicado en Los Barones del Oriente, 2008.

BRASIL

El Caso de Brasil

John Wilkinson, Bastian Reydon y
Alberto Di Sabbato

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende contribuir al análisis de los procesos de concentración de propiedad de la tierra en Brasil, así como de los inicios de una aceleración y de un cambio en el padrón de adquisiciones de tierras por parte de extranjeros. Para una mejor comprensión de este fenómeno, el trabajo se inicia con una recuperación histórica del modelo de consolidación de la propiedad de la tierra en Brasil y su progresiva institucionalización. A continuación, el análisis se focaliza en las medidas jurídicas y regulatorias que buscan controlar el acceso a las tierras por parte de extranjeros. Esta primera sección, concluye con un rápido sobrevuelo de las políticas de tenencia de la tierra más recientes.

En la sección siguiente se examinan las principales tendencias de concentración a partir de una comparación entre los datos censales de 1996 y 2006. El análisis capta la evolución de la estructura de tenencia de la tierra, sobre la base de los cambios en el número y en la superficie de las distintas categorías de productos, tanto en forma agregada, como separada por regiones o estados. Aun cuando existan procesos generales que afectan el mercado de tierras, la literatura especializada sugiere que las transformaciones en curso están siendo impulsadas, sobre todo, por transformaciones en la dinámica de los mercados de algunos grandes commodities agrícolas y forestales. Para captar ese fenómeno se desagregaron los datos de los Censos por grandes cadenas. Este análisis es complementado por el desarrollo de una tipología de capitales que se están destacando en la adquisición de tierras en el período reciente y las informaciones de periodistas, revistas especializadas, estudios de casos y sitios examinados para identificar las principales fuerzas que impulsan las transformaciones en esas grandes cadenas. Se incluye aquí la presentación de una Tabla de las adquisiciones más significativas, organizadas de acuerdo con la tipología elaborada anteriormente.

A continuación se intenta una aproximación al fenómeno de la "extranjerización" del proceso de compra de tierras en Brasil, sobre la base del examen de dos fuentes oficiales de datos. En primer

lugar, el catastro del INCRA, cuya implementación fue discutida en la primera sección, estando sujeto a un análisis minucioso. El análisis reveló sobre todo la fragilidad de esa base catastral, no siendo posible, a partir de esos datos, confirmar los procesos identificados en investigaciones empíricas. Los datos del Banco Central, por otro lado, no tratan aisladamente las inversiones en tierra. Ante esta realidad, se hace una aproximación a partir de la desagregación y la consiguiente organización de los datos de acuerdo a grandes rubros, así como su regionalización, identificados en la segunda parte de este estudio. Aunque apenas cubriendo una parte del período relevante, ese análisis confirma tendencias captadas en otras fuentes sobre la localización de esas nuevas inversiones, su concentración en rubros de las grandes cadenas e indicios, también, de la importancia de nuevos capitales en esas inversiones. Esa sección termina con una evaluación de la evolución del precio de la tierra a partir del Plano Real en 1994, hasta mediados de la década presente, resaltando el impacto del alza de los commodities y sobre todo las inversiones en el sector de la caña de azúcar/etanol.

En la quinta parte, se destacan las posiciones que están siendo tomadas por las principales organizaciones representativas de los distintos intereses en juego en Brasil. Este trabajo fue facilitado por dos trabajos que estimularon a esas organizaciones a posicionarse sobre el tema durante el año 2010. En primer lugar, un conjunto de organizaciones y movimientos sociales, lanzó la campaña de un plebiscito popular en pro o en contra de medidas de control sobre el acceso de extranjeros a la propiedad de la tierra y muchas organizaciones externalizaron sus posiciones al respecto. En segundo lugar, como se expone en la primera parte de este trabajo, el Gobierno brasileño acogió el parecer de la Procuraduría General de la Unión (Advocacia Geral da Uniao – AGU), reactivando las limitaciones previstas en la Ley 5.709, de 1971, sobre adquisiciones de tierras por extranjeros. Naturalmente, esa decisión provocó gran debate en el cual las distintas organizaciones de clase y distintos segmentos económicos expusieron sus posiciones.

En un esfuerzo por ir más allá de la interpretación de impresiones respecto del impacto de esas nuevas inversiones para la agricultura familiar, se retomó el análisis de los datos censales de 1996-2006 para evaluar la evolución de los indicadores sobre la agricultura familiar en ese período. Aun cuando los dos años de los Censos cubren apenas una parte del período, los resultados del análisis muestran que las políticas de refortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF), no pudieron modificar los procesos de concentración.

2. Contexto jurídico e institucional de la tenencia de la tierra en Brasil

2.1 Legislación sin gobernanza

La gran innovación institucional en el ámbito de la Política y Administración de la Tenencia de la Tierra brasileña, es el Estatuto de la Tierra de 1964[1], cuyas reglas y conceptos continúan válidos hasta el presente. Para orientar la implantación de la política agraria y agrícola, el Estatuto de 1964, creó el Registro de Inmuebles Rurales. Todos los inmuebles privados o públicos deberían ser registrados, inclusive los terrenos ocupados. Los propietarios deberían entregar la información sobre la documentación y el uso de la tierra (para estimar la productividad), con el fin de facilitar la reforma agraria. El INCRA, creado en 1970, se transformó en responsable de la gerencia del Sistema Nacional del Registro (Catastro) Rural (SNCR), el que mantenía el Registro de Inmuebles Rurales. Una vez que el inmueble era registrado, el INCRA emitía el Certificado de registro de Inmueble Rural (CCIR) exigido para cualquier tipo de transacción de tierra. Ocupantes registrados por el INCRA también recibieron el CCIR y deberían pagar el Impuesto sobre el Inmueble Rural, aun cuando los valores de ese impuesto siempre se mantuvieron en niveles bajos. El Estatuto de la Tierra, una vez más mantuvo la legitimación de ocupación, permitiendo así la titulación de tierras públicas ocupadas informalmente.

En cuanto a las interrelaciones entre los órganos del sistema de Administración de la Tenencia de la Tierra de Brasil, se aprecia que no hay vínculos entre el INCRA y los municipios, lo que hace que existan muchos problemas de tenencia de tierras rurales y urbanas. Además de eso, no

1 En gran medida basado en Banco Mundial (2007)

existe una institución que centralice el registro y establezca una relación con los organismos del sector judicial, que son responsables de la titulación de los inmuebles. Gran parte de los problemas de tenencia de tierras en Brasil, tanto rurales como urbanos, cuando no se resuelven en la esfera administrativa, llegan a la justicia y ésta por tener muchos procesos en todos sus tribunales, termina llevando años para juzgarlos, lo que hace que casi siempre los casos relativos a tierra, sea rural o urbana, sean juzgados como hechos consumados.

Al final de la dictadura, el gobierno brasileño focalizó toda su política de tenencia y toda su estructura institucional en la reforma agraria, y en el asentamiento de los sin tierra. En la realidad eso consiste en la institucionalización de las ocupaciones de los sin tierra, a través de la creación de asentamientos, que ocuparon tierras no trabajadas[2]. El proceso de asentamiento, además de garantizar la indemnización a los antiguos dueños de la tierra, garantiza los beneficios sociales, tales como la infraestructura (nivelaciones, caminos, construcción de áreas comunes, obtención de agua, estudio topográfico y división de los lotes, planificación del uso del suelo), como también la obtención de financiamiento subsidiado para instalación (Procera). El INCRA informa que entre 1985 y 2009, o sea más de 20 años, una verdadera reforma agraria ha venido siendo ejecutada, con más de 906 mil familias asentadas y con 84 millones de ha incorporadas a asentamientos, entre 1985 y 2009.

Más aun, en lo que se refiere a políticas de democratización del acceso a la tierra, la política de crédito para tierras que ha existido ha llegado a 54 mil familias entre 1995 y 2009. Esta modalidad, también llamada de reforma agraria de mercado, consiste en la concesión de crédito subsidiado a los grupos de familias que quieran adquirir tierras en forma conjunta. En algunos casos esa política ha presentado impactos en los precios de las tierras, pero es generalmente menos costosa, ya que sus costos por hectárea son menores que los de las expropiaciones[3], dadas las elevadas indemnizaciones de la Reforma Agraria.

Por otro lado, dada la ausencia de un adecuado registro y la incapacidad de regular el uso de la tierra, el Gobierno estuvo obligado a tomar las siguientes acciones concretas para disminuir la deforestación de la Amazonia y aumentar la gobernanza de la tenencia de la tierra:

- Estableció la Ley 11.952/09, regularizando las ocupaciones de hasta 400 ha a costo cero y vendiendo las tierras ocupadas de entre 401 y 1.500 ha (los ocupantes tienen que comprobar que viven en ese terreno desde 2004).
- El Gobierno implementó el Programa Tierra Legal DECRETO N° 6.992, del 28 de Octubre de 2009. Reglamenta la Ley N° 11.952 del 25 de Junio de 2009, para disponer la regularización de la tenencia de tierras en las áreas rurales situadas en tierras de la Unión, en el ámbito de la Amazonia Legal, definida por la Ley Complementaria N° 124, de 03 de Enero de 2007, y de otras disposiciones.
- Creación de innumerables APA's (Areas Protegidas) bajo la forma de Unidades de Conservación (basadas en la Ley N° 9985 de julio de 2000) para la protección de los bordes de las principales carreteras en construcción en la región Amazónica.

Este conjunto de acciones, principalmente en la Amazonia, muestra una vez más la gravedad de la situación de tenencia de tierra, en un contexto de gran afluencia de capitales dirigiéndose al campo para adquirir tierras. Estudios recientes muestran que hubo una valorización de la tierra del orden de hasta 600% en algunos estados del país, principalmente en las zonas de frontera agrícola.

2 La ironía es que los movimientos sociales que solicitan tierras para asentamiento se basan en el mismo principio que durante años usaran los latifundistas: ocupar tierras abandonadas y después regularizar la ocupación. En el caso de los sin tierras las ocupaciones se realizaron y el INCRA, o algunas veces un órgano estadual, expropia la tierra y legaliza la ocupación a través de los asentamientos.

3 En Reydon (2000), basado en los casos de Paraná, constatamos que los costos judiciales de las expropiaciones elevan sobremanera los costos de los asentamientos originarios de expropiaciones.

2.2 Medidas jurídico-institucionales para limitar el acceso a tierras rurales por parte de extranjeros

El conjunto de reglamentos, leyes, pareceres, que a lo largo de los últimos 40 años tratan de limitar el acceso a la tierra por parte de extranjeros, presenta dos etapas claras: i) la que va de 1969 hasta 1995, que tiene un claro espíritu nacionalista, colocando límites estrictos a la adquisición de tierras por extranjeros; ii) con posterioridad a 1995, cuando con el objetivo de posibilitar que capitales internacionales participen del proceso de privatización de tierras estatales, se modifica la legislación que se torna más permisiva a las adquisiciones, pero que queda, al mismo tiempo, menos clara, generando diversos pareceres y otras interpretaciones.

En 1995 fue promulgada la Enmienda Constitucional N°6, que revoca el artículo 171 de la Constitución, con el objetivo, en esa época, de impedir cualquier protección, beneficio o tratamiento preferencial a las "empresas brasileñas" y "empresas brasileñas de capital nacional", abriéndose con eso a una mayor permisividad para la entrada de capital extranjero al país (en especial se abre puertas a la inmovilización de capital extranjero en inmuebles rurales por la vía de subsidiarias de capital mixto nacional-extranjero), sin que signifique modificación en la ley para las restricciones que siempre fueron impuestas a extranjeros: inmuebles rurales y comunicaciones (empresas periodísticas, radio, TV, etc.). Además de esto la Enmienda 35 revocó sólo el artículo 171 de la Constitución y no tocó absolutamente en nada la Ley 5.709 y su reglamento. Los que están plenamente vigentes.

En 1997 se discutió el Parecer de la Procuraduría General de la Unión (Parecer AGU "Advocacia Geral de la Uniao" GQ-181, concluido en 1998), en el cual se adoptó la interpretación de que el inciso 1°, del art. 1° de la Ley N°5.709/71 no estaría acorde con lo "dispuesto en la Constitución Federal de 1988, por tanto carecía de toda validez". A partir de esa interpretación, el parecer de la AGU afirmó que no serían aplicables a las empresas brasileñas las mismas exigencias que la ley aplicaba a las personas naturales y jurídicas extranjeras, para la adquisición o arrendamiento de inmuebles rurales en el país. Defendió, entonces, que la ley ordinaria no podría hacer la distinción entre la denominada "empresa brasileña de capital extranjero" y la "empresa brasileña de capital nacional". El pronunciamiento de la AGU concluye que el citado artículo no podría entrar en vigor (a pesar de ser compatible con el actual paradigma constitucional), hasta que su contenido fuese objeto de otra ley específica, considerando revocada la ley anterior y pasando la responsabilidad al Congreso Nacional para dictar una nueva ley sobre este aspecto. Según ese parecer, la persona jurídica brasileña, aunque posea participación de persona (natural o jurídica) extranjera, no necesita una autorización para la adquisición de inmuebles rurales en Brasil. O sea, cualquier empresa con participación accionaria extranjera puede adquirir tierras en el territorio nacional. Los puntos de vista con relación a este Parecer de la AGU, varían entre aceptar la legitimidad de esta interpretación por la AGU, hasta las críticas que la AGU incurrió en un sofisma jurídico, para negar la concesión de cualquier protección o beneficio a las empresas nacionales y al propio capital nacional, que consistiría en una opción gubernamental que relajaba un poco la mano de la soberanía por el territorio nacional.

En 2007 se efectuó una reunión en la Casa Civil, teniendo como tema "la adquisición de tierras por extranjeros, y el objetivo, perfeccionar la legislación nacional sobre el asunto", dirigido a intereses nacionales ligados a la "crisis de alimentos en el mundo y a la posibilidad de adopción, en gran escala, del biocombustible como importante fuente alternativa de energía, apta para diversificar, con gran ventaja, la matriz energética nacional". Hubo acuerdo en esta reunión, en que esos dos nuevos fenómenos "son los principales vectores de esa nueva forma de abordar el tema de la propiedad de la tierra en Brasil, especialmente de los inmuebles rurales". Así, fue de interés de esta reunión el pedido de una eventual revisión del Parecer N° GQ 181 de la AGU, de 1998, procurando "imponer límites y restricciones a la adquisición de inmuebles rurales por empresas brasileñas, cuya mayoría de capital social estuviese en manos de extranjeros no residentes en Brasil, o de empresas extranjeras no establecidas en el territorio nacional". Pero específicamente buscaba despejar dudas sobre la aplicación de

las restricciones y límites previstos en la Ley N° 5.709, de 1971.

Esta revisión del Parecer N° GQ 181 no fue aprobada en la época, dados los impedimentos o bloqueos que el escenario económico externo adverso, de crisis económica mundial, podría traer al país. A raíz de esto, fue postergada su promulgación hasta 2010. El nuevo PARECER CGU/AGU N° 01/2008 – RVJ, publicado en el Diario Oficial de la Unión el día 23 de Agosto de 2010, trajo la información de que "las empresas brasileñas controladas por personas naturales o jurídicas extranjeras, con participación mayoritaria, tendrán sus adquisiciones de inmuebles rurales fiscalizadas, así como la totalidad de la decisión correspondiente", dándose carácter estratégico por tener, la ausencia de control de esas adquisiciones, entre otros, los siguientes efectos:

- "expansión de la frontera agrícola con avance de cultivos en áreas de protección ambiental y en unidades de conservación;
- valorización sin justificación del precio de la tierra e incidencia de la especulación inmobiliaria, generando aumento del costo del proceso de expropiación para la reforma agraria, así como la reducción del stock de tierras disponibles para ese fin;
- crecimiento ilegal de tierras públicas;
- utilización de los recursos provenientes del lavado de dinero, del tráfico de drogas y de la prostitución en la adquisición de esas tierras;
- aumento de la ocupación y de la adquisición de tierras con documentación falsa;
- proliferación de "intermediarios" en la adquisición de esas tierras;
- incremento de los números referentes a biopiratería en región Amazónica;
- ampliación sin la debida regulación, de la producción de etanol y biodiesel;
- adquisición de tierras en límites fronterizos, poniendo en riesgo la seguridad nacional".

Con la nueva interpretación hubo una revitalización de la constitucionalidad de la Ley N°5.709, de 1971, donde las compras de tierras deben ser registradas en libros especiales en las notarías o conservadores de Inmuebles. Todos los registros de adquisiciones hechas por personas jurídicas brasileñas, con la mayoría de su capital social perteneciente a extranjeros, personas naturales, residentes en el exterior, o jurídicas con sede en el exterior deben ser comunicados trimestralmente a la Corregiduría de Justicia de los Estados y al Ministerio de Desarrollo Agrario. Sólo podrán ser adquiridos inmuebles rurales destinados a la implementación de proyectos agrícolas, pecuarios e industriales que estén vinculados a los objetivos de negocio previstos en los estatutos y esos proyectos deben ser aprobados por Ministerio de Desarrollo Agrario. Las restricciones alcanzan también al tamaño de la tierra como lo establece la Ley N° 5.709.

En cuanto a la reglamentación de compra de tierras en áreas de frontera, el parecer regula lo que la Ley N°6.634/79 establece, que los negocios jurídicos que incluyan la obtención de ocupación, del dominio o de cualquier otro derecho real sobre el inmueble rural, y que incluya persona natural extranjera residente en Brasil, persona jurídica extranjera autorizada a funcionar en el país, o persona jurídica brasileña, de la cual participe, a cualquier título, persona natural extranjera no residente o persona jurídica extranjera con sede en el exterior, dependerán, después de iniciado el proceso en el INCRA, de la autorización previa del Consejo de Defensa Nacional. Por tanto, esta limitación vale para las sociedades con cualquier participación de capital extranjero, a cualquier título, y no sólo para sociedades con mayoría de capital extranjero.

Además del nuevo entendimiento de la AGU, el gobierno discute la posibilidad de envío de un proyecto de ley para el Congreso, para ampliar las restricciones a compras de tierra en Brasil, inclusive para personas naturales extranjeras residentes en Brasil – situación no incluida en el nuevo parecer de la Procuraduría General de la Unión.

3. Los principales procesos de concentración de la tierra en Brasil

3.1 La situación de tenencia de la tierra brasileña – datos generales

Brasil presenta aún en el Siglo XXI un elevado grado de concentración de la propiedad de la tierra, como se puede constatar en la Tabla 1. Posiblemente es uno de los países con mayor ín-

dice de concentración de tierras del mundo[4], a pesar de los recientes esfuerzos hacia su democratización /distribución. La participación en la superficie total del 50% de los establecimientos agropecuarios más pequeños, sigue siendo inferior en el rango de 2,3%, mientras que el 5% de los establecimientos más grandes representan más del 69,3% del total de las tierras. Estos datos demuestran el alto grado de concentración de la tierra en el país, a pesar de la amplia reforma agraria, no ha cambiado.

Se suma a esto, el hecho de que en el país hay mucha tierra ociosa o con un nivel muy bajo de uso. Una importante demostración de esto, es el hecho de que la ganadería sigue teniendo un índice de carga promedio en el país, de menos de una cabeza de ganado por hectárea, muy por debajo de los índices indicados por los organismos técnicos. Por otro lado, aún se encuentran en el país, muchos sin tierra demandando tierra. Sólo entre los campamentos, de acuerdo con el MST existen más de 50 000 familias, lo que indica que la demanda por tierras, además de lo alta que es, se hace con una movilización política fuerte.

Tabla 1. Estructura de tenencia de las explotaciones agrícolas en Brasil.

	1975	1985	1995/6	2006
Número de establecimientos (en millones)	5,0	5,7	4,8	4,9
Superficie total (millones de ha)	323,9	369,6	353,6	294
Promedio de superficie (ha)	64,9	71,7	72,8	67,1
índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Superficie del 50% de los más pequeños (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Superficie del 5% de los más grandes (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

FUENTE: IBGE Censos Agropecuarios - varios años

4 Según la FAO http:/www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/additional- international-comparison-tables-including-gini-coefficients/other-international-comparison-tables-of-agricultural-census-data-explanatory-notes-and-comments/en/, Brasil tiene uno de los más elevados índices de Gini del mundo.

La ausencia de un registro y de una efectiva regulación de la propiedad de la tierra en el país, puede ser confirmada por la realidad de las tierras de la amazonia. Los datos de registros existentes, basados en las declaraciones de los usuarios, muestran que, en 2003, el 35% de los 509 millones de ha de la tierra en la Amazonia Legal, estaban ocupadas en régimen de propiedad privada, ya sea como una propiedad registrada o como tierra ocupada. Por otro lado, el reciente proceso de creación de reservas federales o estatales de diferentes tipos, hizo que hoy un 42% de la Amazonia Legal está bajo algún tipo de protección. Aproximadamente la mitad de esta área es de tierras indígenas y la otra mitad de las Unidades de Conservación de diferentes tipos. El 24% restante no estaba en ninguna de esas categorías y, por lo tanto, son técnicamente consideradas tierras públicas sin asignación (Figura 1).

Figura 1. Situación de la tierra en la Amazonia sobre la base de datos del Catastro Rural Nacional (2003) y Áreas Protegidas (2006).

La situación, sin embargo es más compleja e incierta que lo que estos números indican. Muchas de las áreas protegidas están físicamente ocupadas por usuarios privados, cuyas demandas de ocupación pueden o no ser válidas, de acuerdo con la compleja legislación anteriormente presentada. La gran superficie descrita como privada por el sistema de registro también está en duda. De los 178 millones de ha declaradas como propiedad privada, 100 millones de ha pueden ser sobre la base de documentación fraudulen-

ta. Otros 42 millones de ha de esta superficie se clasifican en base a declaraciones en el registro como ocupadas, que pueden o no ser susceptibles de regularización como propiedad agrícola, una vez más en función de las circunstancias de su tamaño, historia y ubicación. De esta forma, el 30% de la superficie puede ser legalmente incierto y / o en disputa.

3.2 Una comparación entre la información de los Censos Agropecuario de 1995-1996 y 2006

Consideraciones metodológicas

Los Censos Agropecuarios, realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE, tienen como unidad recensable el establecimiento agropecuario, de importancia, en 2006[5], así también "toda unidad de producción dedicada total o parcialmente, a actividades agropecuarias, forestales y acuícolas, subordinada a una administración única: la del productor o del administrador. Independientemente de su tamaño, su forma jurídica o su ubicación en zona urbana o rural, teniendo como objetivo la producción para la subsistencia y/o venta" (IBGE. Censo Agropecuario de 2006: Brasil, Grandes Regiones y Unidades de la Federación. Río de Janeiro: IBGE, 2009, p. 40).

El Censo Agropecuario de 1995-1996 tuvo como período de referencia 01/08/1995 al 31/07/1996; los datos de la propiedad, superficie y trabajadores referidos al 31/12/1995, mientras que el efectivo ganadero, cultivos permanentes y la silvicultura, al 31/07/1996 (IBGE. Censo Agropecuario 1.995-1996: Brasil. Río de Janeiro: IBGE, 1998, p. 26). Ya el censo agrícola de 2006 tiene como período de referencia el 31/12/2006, y como fecha de referencia 31/12/2006 (IBGE, 2009, p. 30).

Análisis

El análisis de los datos del censo se lleva a cabo sobre los siguientes agregados: grupos de la superficie total y categorías de productores de acuerdo a su condición, en relación a las tierras y grandes regiones de Brasil. En primer lugar, se consideran las informaciones relativas al conjunto de los establecimientos agropecuarios del país, para examinar a continuación la evolución de algunos productos seleccionados.

El Censo Agropecuario de 2006 registró la existencia en el país de alrededor de 5,2 millones de establecimientos agropecuarios, abarcando una superficie de aproximadamente 330 millones de ha. Esto significó un aumento, en relación con el Censo Agropecuario de 1995-1996, de 6,5% en el número de establecimientos, por el contrario, la

5 Fueron consideradas como unidades no recensables "los parcelas de residencias com pequeños animales domésticos, huertas domésticas, crianza de pájaros, perros y gatos, como también animales destinados a experiencias de laboratorios, producción de sueros, vacunas, etc. (IBGE, 2009, p.41).

Tabla 2. Número de establecimientos y superficie según grupos de la superficie total – Brasil – 1996 y 2006

Grupos de superficie total (ha)	1996				2006			
	Establecimientos		Superficie total		Establecimientos		Superficie total	
	N°	% s/ total	Ha	% s/ total	N°	% s/ total	Ha	% s/ total
Menos de 10	2.402.374	49,4	7.882.194	2,2	2.477.071	47,9	7.798.607	2,4
10 a menos de 100	1.916.487	39,4	62.693.585	17,7	1.971.577	38,1	62.893.091	19,1
100 a menos de 1000	469.964	9,7	123.541.517	34,9	424.906	8,2	112.696.478	34,2
1000 y más	49.358	1,0	159.493.949	45,1	46.911	0,9	146.553.218	44,4
S/deel.-Prod. s/ superficie (1)	21.682	0,4	0	0,0	255.024	4,9	0	0,0
Total	4.859.865	100,0	353.611.245	100,0	5.175.489	100,0	329.941.393	100,0

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 y 2006.
Nota: (1) Sin declaración, en el Censo de 1995-1996, y productor sin superficie, en el de 2006.

superficie total se redujo en un 6,7% (Tabla 1). Se produjo, por lo tanto, una reducción del 8,3% de la superficie media total de los establecimientos, que pasó de 73,1 ha en 1996 a 67,1 ha en 2006. En los grupos de la superficie total considerada, no hubo una reducción de "100 a menos de 1000 hectáreas", sino que mostró un aumento del 0,9%.

Observando los datos presentados en la (Tabla 2) a continuación, es posible afirmar que la estructura de tenencia se modificó muy poco en esta década. Los establecimientos con menos de 100 ha, que representaban, en 1996, el 88,9% del total, con un 20% de la superficie, pasaron en 2006 a 86,0% del total, con el 21,4% de la superficie. En el otro extremo, los establecimientos con 1.000 ha y más, que eran en 1996, un 1,0% del total, teniendo el 45,1% de la superficie, pasaron, en 2006 al 0,9% del total, con el 44,4 % de la superficie (Tabla 1).

Esta situación de persistencia de la desigual estructura de la propiedad de la tierra en Brasil, también puede ser medida por el índice de Gini, que "tiene una gran estabilidad desde el Censo Agropecuario 1975" (Hoffmann y Ney, 2010, p. 20). Según estos autores, el coeficiente de Gini de la distribución de la tierra en Brasil, tiene los siguientes valores, calculados sobre la base de datos de los Censos Agropecuarios: 1975, 0,855, 1980, 0,857, 1985, 0,858, 1995-1996, 0,857, y 2006, 0,856.

3.3 Análisis de productos seleccionados

Como se puede observar en la (Tabla 3) a continuación, los establecimientos de más de 1000 ha, que representaban en 1996, el 0,7% del total, representaban la mitad de la producción de caña de azúcar en Brasil, logrando igualmente la mitad del valor la producción generada. En 2006, los establecimientos de este tamaño, que cubren el 0,9% del total, pasaron a producir más de 2/3 de la caña de azúcar brasileña, obteniendo el 63% del valor de la producción total. Este aumento de la concentración se produjo con la reducción de la producción en los establecimientos de 100 a menos de 1000 ha, lo que pasó de 38,2% en 1996 al 22,6% en 2006, con una caída del valor de la producción de 35,3% a 23,9%. La variación entre estos dos años fue negativa para el grupo de 100 ha a menos de 1000 ha (-12,6% en el volumen de la producción y el -2,9% en el valor de la produc-

Tabla 3. Producción, valor de la producción y área cosechada de caña-de-azúcar por grupos de superficie total – Brasil – 1996 y 2006

Grupos de superficie total (ha)	N° de Establ.	Cantidad (ton)		Valor de la prod.	Arca cosechada
		Producida	Vendida	(RS mil) (1)	(ha)
1996					
Menos de 10	116.801	2.663.398	1.814.846	89.438	84.588
10 a menos de 100	219.985	28.477.805	24.308.125	650.725	598.692
100 a menos de 1000	37.585	99.317.366	95.366.617	1.874.356	1.665.139
1000 y más	2.816	129.348.031	127.054.449	2.695.956	1.868.002
Sin declaración	20	103	1	7	6
Total	377.207	259.806.703	248.544.038	5.310.482	4.216.427
2006					
Menos de 10	76.716	5.886.722	4.463.248	375.695	135.323
10 a menos de 100	94.311	31.596.628	27.467.536	2.275.119	586.467
100 a menos de 1000	17.934	86.802.912	83.181.841	4.711.130	1.355.975
1000 y más	1.795	259.815.643	248.721.328	12.339.619	3.497.629
Productor sin superficie	2.089	63.253	52.193	4.558	2.257
Total	192.845	384.165.158	363.886.146	19.706.121	5.577.651

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 y 2006.
Nota: (1) Valores actuales.

Tabla 4. Producción, valor de la producción y superficie cosechada de soja en grano por grupos de superficie total – Brasil – 1996 y 2006

Grupos de superficie total (ha)	N° de establ.	Cantidad (t)		Valor de la prod.	Área cosechada
		Producida	Vendida	(R$ mil) (1)	(ha)
1996					
Menos de 10	57.203	356.726	343.979	75.336	195.068
10 a menos de 100	157.148	5.035.466	4.810.389	1.042.391	2.328.920
100 a menos de 1000	24.713	8.602.321	8.314.702	1.728.286	3.759.820
1000 y más	3.927	7.569.043	7.260.771	1.396.075	3.195.987
Sin declaración	8	213	211	36	97
Total	242.999	21.563.769	20.730.052	4.242.124	9.479.892
2006					
Menos de 10	38.748	709.772	683.393	512.252	280.159
10 a menos de 100	141.491	6.609.344	6.358.996	2.821.584	2.804.818
100 a menos de 1000	29.856	14.098.724	13.712.207	5.999.334	5.483.676
1000 y más	5.647	19.292.496	18.998.365	7.807.188	7.077.327
Productor sin superficie	235	2.347	2.218	1.126	1.000
Total	215.977	40.712.683	39.755.179	17.141.485	15.646.980

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 y 2006.
Nota: (1) Valores actuales.

ción en términos reales[6]), mientras que fue positiva y alta para los establecimientos de 1.000 ha y más (100,6% en el volumen de la producción y el 76,8% en valor de la producción). Cabe señalar que el rendimiento promedio (la cantidad producida dividida por la superficie cosechada) en la producción de caña de azúcar aumenta, con el aumento del área total, siendo mayor en los establecimientos de más de 1000 hectáreas (69,2 ton/ha en 1996 y 74,3 ton/ha en 2006).

De acuerdo con los datos de la (Tabla 4), la producción de soja en 1996, era predominante en los establecimientos de 100 ha a menos de 1000 (39,9% de la cantidad producida y el 40,7% del valor de la producción), seguido por los establecimientos de más de 1000 ha (35,1% de la cantidad y 32,9% del valor). En tercer lugar, se encontraban los establecimientos de 10 a menos de 100 ha (23,4% de la cantidad y 24,6% del valor). Esta situación se modificó en el año 2006, con los establecimientos más grandes (1000 ha y más) pasando a predominar en la producción (47,4% de la cantidad y 45,5% del valor), que se produjo con la caída en la participación de establecimientos de menor superficie. Tanto la cantidad producida como el valor de la producción tuvieron un cambio positivo en todos los grupos de la superficie total, aunque las mayores variaciones se produjeron en los grupos de mayores superficies (aumento de 154,9% en la cantidad, 116,1% en el valor).

La producción de madera para la producción de papel, proveniente de la silvicultura, estaba concentrada en 1996, en los establecimientos de más de 1000 ha, con una cantidad cosechada de 82,3% y valor de la producción del 87,5% (Tabla 5). En 2006, hubo un crecimiento de la participación de los establecimientos de 100 ha a menos de 1000, cuya cantidad se elevó a 32,1% (12,4% en 1996), y el valor de la producción, a 27,2% (9,4%, 1996). Aunque en menor medida, los establecimientos de 10 a menos de 100 ha, también aumentaron su participación. A su vez, los establecimientos de 1000 ha y más, pasan a tener el 60,3% de la cantidad cosechada y el 61,5% del valor de la producción. La producción creció en los establecimientos de 100 a menos de 1000 ha,

6 Los valores de 1996 fueron corregidos monetariamente para el 2006 por el IGP-DI. A lo largo del texto, las menciones a variaciones de valores monetarios será siempre en términos reales.

con un incremento del 174,8% de la cantidad cosechada y 16,1% en el valor de la producción, y también en los de 10 a menos de 100 ha (57,0% en la cantidad cosechada y el 42,8% en valor), habiendo disminuido en los establecimientos de más de 1000 ha (-22,1% en la cantidad cosechada y -71,7% en el valor).

Tabla 5. Producción y valor de la producción de madera en troncos para papel (silvicultura) por grupos de superficie total – Brasil – 1996 y 2006

Grupos de superficie total (ha)	Nº de establ.	Cantidad (1000 m3)		Valor de la prod.
		Cosechada	Vendida	(R$ mil) [1]
1996				
Menos de 10	126	101	101	534
10 a menos de 100	345	1.351	1.345	11.372
100 a menos de 1000	212	3.426	3.270	36.486
1000 y más	208	22.703	22.496	338.640
Total	891	27.581	27.212	387.032
2006				
Menos de 10	117	82	69	2.631
10 a menos de 100	509	2.122	2.049	42.029
100 a menos de 1000	283	9.415	9.250	109.659
1000 y más	155	17.684	16.258	248.082
Productor sin superficie	25	25	24	804
Total	1.089	29.327	27.650	403.206

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 y 2006.
Nota: [1] Valores actuales

La superficie total de praderas se redujo un 10,7% en Brasil, entre 1996 y 2006, de acuerdo con los Censos (Tabla 6). Se observa que esta disminución se produce sólo en los establecimientos de mayor superficie (100 ha y más), ya que en las superficies menores hay crecimiento, el que es más significativo en los establecimientos de menos de 10 ha (33,7%). Esta variación diferenciada, modifica ligeramente la proporción de la superficie de praderas de propiedad de los grupos de la superficie total: los que tienen menos de 100 ha pasan a tener el 19,8% en 2006, frente al 16,2% en 1996, mientras que 100 ha y más quedan con un 80,2% en 2006, en lugar del 83,8% en 1996.

Tabla 6. Área total de praderas por grupos y la superficie total – Brasil – 1996 y 2006

Brasil e regiones	1996		2006		% de variación
	Superf. (ha)	% s/ total	Superf. (ha)	% s/ total	1996-2006
Brasil	177.700.470	100,0	158.753.865	100,0	-10,7
Norte	24.386.621	13,7	26.524.174	16,7	8,8
Nordeste	32.076.339	18,1	30.539.604	19,2	-4,8
Sudeste	37.777.049	21,3	27.561.143	17,4	-27,0
Sul	20.696.549	11,6	15.610.729	9,8	-24,6
Centro-Oeste	62.763.912	35,3	58.518.215	36,9	-6,8

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 e 2006.

Cuando se considera la superficie de praderas distribuidas en grandes regiones (Tabla 7), se observa un aumento, entre 1996 y 2006, en el Norte (8,8%), y una fuerte caída en el sudeste (-27,0%) y en el Sur (-24,6%). Por lo tanto, se modifica la distribución proporcional entre las regiones, con un aumento principalmente en el Norte (del 13,7% en 1996 al 16,7% en 2006), por el contrario, hay una reducción de la participación en el sureste y en el Sur.

El resultado es que la relación entre las áreas de pastos naturales y plantados, fue para el conjunto de Brasil, en 1996, el 43,9% y 56,1%, respectivamente, cambió en 2006 a 36,1 % de praderas naturales y 63,9% plantadas. Este predominio de las praderas plantadas, que ya existía en 1996 en los establecimientos de 100 ha y más, se amplió en 2006, y también se extendió a los establecimientos desde 10 a menos de 100 ha. Sólo en los establecimientos de menos de 10 ha las praderas naturales superan a las plantadas, sin embargo, hubo una reducción en la prevalencia.

Entre 1996 y 2006, las superficies de pastos naturales han disminuido en todas las regiones del país, especialmente en el Norte (-38,6%) y en el Sudeste (-37,4%). En la distribución proporcional entre las regiones, hay una pérdida de participación en el Norte y Nordeste, y aumento en las otras. Las praderas sembradas crecieron, de 1996 a 2006, el Norte (39,7%) y Nordeste (20,1%) y disminuyeron en las otras regiones, en forma significativa en el Sur (-31,7%). La participación proporcional creció en el Norte (de 14,8% en 1996 al 20,3% en 2006), y el Nordeste (de 12,1% en 1996

Tabla 7. Área total de praderas por regiones – Brasil – 1996 y 2006

Brasil e regiones	1996		2006		% de variación
	Superf. (ha)	% s/total	Superf. (ha)	% s/ total	1996-2006
Brasil	177.700.470	100,0	158.753.865	100,0	-10,7
Norte	24.386.621	13,7	26.524.174	16,7	8,8
Nordeste	32.076.339	18,1	30.539.604	19,2	-4,8
Sudeste	37.777.049	21,3	27.561.143	17,4	-27,0
Sul	20.696.549	11,6	15.610.729	9,8	-24,6
Centro-Oeste	62.763.912	35,3	58.518.215	36,9	-6,8

FUENTE: IBGE, Censos Agropecuarios de 1995-1996 y 2006.

al 14,3% en 2006), y disminuyó en otras regiones, principalmente en el Sudeste (del 20,5% al 16,5% entre 1996 y 2006). Las praderas sembradas predominan en el Norte, Sudeste y Centro-Oeste, en las regiones Nordeste y Sur, hay un predominio de pastos naturales, aunque se redujo en la primera y aumentaron en la segunda.

El total del inventario ganadero aumentó entre 1996 y 2006, 10,4% en el país. Al considerar los grupos de la superficie total, los mayores incrementos en el número de cabezas se produjeron en los establecimientos menores a 10 (25,3%) y de 10 a menos de 100 ha (22,5%). La distribución proporcional entre los grupos según superficies, cambió a favor de los establecimientos de menor superficie. En relación a las regiones del país, fue importante el crecimiento en el Norte (79,7%) y en proporciones más modestas, también hubo un aumento en el Centro-Oeste (13,3%) y Nordeste (10,8%). La caída en el número de cabezas fue mayor en el Sur (-11,0%), ocurriendo lo mismo también en el Sudeste (-5,2%).

3.4 Inversiones, adquisiciones y concentración de la propiedad de la tierra

De la comparación de los Censos Agropecuarios de 1996 y 2006, se llega a la conclusión de que en este período, el índice de Gini no ha cambiado. George Hoffman y Gomes llegan a la misma conclusión en un estudio que incluyó a otra fuente de datos, a la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), también realizado por el IBGE, agencia del Gobierno Federal responsable de las estadísticas oficiales, (2010). Esto en un período caracterizado por una expansión de los asentamientos de reforma agraria, hasta llegar alrededor de 1 millón de propiedades, en algo más de 80 millones de ha, y una expansión continua de los recursos y proyectos ejecutados en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PNAD), cuyo crédito en 2009 alcanzó a algo más de USD 7 mil millones. Todo indica que la expansión de la frontera agrícola basada en medias a grandes propiedades, combinadas con tendencias de concentración en regiones ya ocupadas, anuló los esfuerzos para promover la desconcentración y el apoyo al sector de la agricultura familiar.

En las noticias sobre las recientes tendencias de inversiones en tierra y, sobre todo, en las discusiones sobre la crisis de 2008 han sido destacados dos factores: el fenómeno de land-grabbing y en forma más general el peso de las inversiones extranjeras. En el primer caso, se trata de iniciativas promovidas directa o indirectamente por los Estados ricos, pero pobres en recursos naturales, buscando garantizar la oferta de alimentos y de energía en los momentos más inciertos. Sobre el tema de la inversión privada extranjera, el foco se ha centrado principalmente en torno a sus aspectos más especulativos, impulsado por fondos de inversión. Estos dos componentes son factores claves y nuevos, y merecen la atención que han recibido. En elcaso de Brasil, sin embargo, se integran en una dinámica mucho más amplia dominada por el atractivo de Brasil como el nuevo eje de la oferta mundial de productos agrícolas. Así, se pensó captar mejor las tendencias recientes de la propiedad de la tierra, primero basado en la identificación de los diferentes tipos de inversionistas y luego a la luz de los principales

conjuntos de actividades relacionadas con la nueva posición de Brasil en las exportaciones de commodities agrícolas. En la lista de abajo para los casos de inversión extranjera, recogidos de periódicos, revistas, sitios web y otras fuentes, se dan ejemplos de cada uno de estos diferentes tipos de capital, y se muestra cómo la inversión extranjera participa en cada una.

Entre los diferentes tipos de inversionistas y las razones de la inversión se pueden distinguir al menos los siguientes:

1. **Capitales en el agro del propio sector agrícola**

   Aquí se trata tanto de nuevas inversiones, como de procesos de concentración a través de adquisiciones que incluyen igualmente empresas nacionales y extranjeras, presionadas y/o estimuladas por el nuevo ambiente competitivo. La consolidación de Brasil como el eje global más competitivo en el conjunto de los principales commodities agrícolas, está acelerando la concentración y transnacionalización en muchos sectores, tradicionales y nuevos. Por otro lado, la demanda mundial y la existencia de la vasta frontera brasileña, están ofreciendo oportunidades a los agricultores para expandir sus actividades y que eventualmente se transformen en nuevos leading players de los agronegocios.

2. **Capitales en el sector agrario de carácter sinérgico y/o convergentes.**

   El propio ciclo de ocupación de la frontera agrícola, lleva a empresas a involucrarse sucesivamente en madera, producción ganadera y en la producción de granos, eventualmente en caña de azúcar. Nuevos sistemas de producción estimulan la combinación de la ganadería y los granos. La transformación de bio-combustibles, que incluye la soja en el caso del biodiesel, en el caso de los commodities globales, estimula a los traders a diversificar sus inversiones.

3. **Capitales no tradicionales al agro en respuesta a nuevas sinergias.**

   Los bio-combustibles, particularmente el etanol de caña de azúcar, atraen a las empresas de la industria petroquímica, automotriz, logística y construcción, a invertir tanto en plantas de procesamiento agroindustrial, tanto como en la propia producción agrícola. Se debe recordar que, además de los biocombustibles, la caña de azúcar es ahora una fuente cada vez más importante de la bioelectricidad.

4. **Empresas de propiedades rurales que han surgido en respuesta a la valorización de las tierras y las perspectivas de la agricultura en Brasil.**

   La ocupación de la frontera agrícola se acelera, con la aparición de empresas especializadas en la compra de terrenos desnudos (sin plantaciones ni infraestructura). Estas empresas implementan la infraestructura de cercos, construcciones, electricidad, y preparan el suelo, lo que permite su compra en forma de proyecto turnkey (llave en mano). La tendencia es a iniciar la producción incluso antes de la venta para generar flujo de caja, haciendo como que estas empresas participan en actividades agrícolas. Estas empresas tienden a hacer pública su existencia, como estrategias para recaudar fondos a través de las bolsas.

5. **Los Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales que buscan garantizar el abastecimiento de alimentos y energía.**

   Aunque África y Asia han sido el principal foco de atención de estas inversiones, que se ha denominado *land grabbing* (acaparamiento de tierras), Brasil también se está convirtiendo en objetivo de esta inversión, incluyendo la participación de diversos países de Asia y el Medio Oriente. Japón, que tiene un papel de liderazgo en la promoción de la iniciativa Responsible Agricultural Investment (RAI) (Inversión Agrícola Responsable), además de invertir en la promoción de los bio-combustibles en Brasil, está en colaboración con Brasil, desarrollando un ambicioso programa para la ocupación de la frontera agrícola africana, en particular en Mozambique, donde se ve la posibilidad de jugar el papel clave que jugó en la apertura de los Cerrados de Brasil.

6. **Los fondos de inversión atraídos por las perspectivas de valorización de los commodities agrícolas.**

   Estos fondos tuvieron su apogeo en Brasil antes de la crisis financiera de 2008-9. A menudo, liderado por brasileños, se destacan por atraer a grandes inversionistas de los sectores líderes de la economía global, atentos a las oportunidades que estos mercados agrícolas nuevos y celosos de identificarse con la emergente economía limpia o verde. La crisis frenó la actividad de estos fondos, dejando proyectos en compás de espera, o incluso cancelándolos, pero siguen siendo un componente importante del nuevo ambiente de inversiones en Brasil.

7. **Inversiones relacionadas con los incentivos de servicios ambientales.**

   El desarrollo de muchas áreas de conservación del medio ambiente, especialmente en la región amazónica, que incluye asociaciones público-privadas, alienta a los inversionistas atraídos por los nuevos incentivos para servicios ambientales. Las políticas estilo REDD también están atrayendo este tipo de inversiones y existe un lobby para ampliar la aplicabilidad de estas políticas. En la medida que la captación de carbono también se ha convertido en un commodity global, tiende a tener una convergencia entre inversiones, específicamente orientados a servicios ambientales y los fondos atraídos de manera más general por la valorización de los mercados de commodities.

8. **Empresas mineras y prospección de petróleo.**

   La búsqueda de nuevas fuentes de petróleo y la fuerte demanda de una amplia gama de minerales, están aumentando significativamente las inversiones en tierra en Brasil. Estas inversiones, en la región amazónica, son tal vez el factor principal en los conflictos con las comunidades indígenas. Este tipo de inversión que considera nuevos usos del suelo, se convierte a menudo en una fuente de fricción en relación con la actividad agrícola y comunidades/productores tradicionales.

La tipología que aquí se presenta distingue las inversiones, fundamentalmente, en términos de su motivación. A esto se le suma una distinción en términos de origen, que sólo fue parcialmente retenida en la tipología anterior. En muchos casos, es relativamente fácil distinguir entre el capital privado nacional, el capital nacional estatal, el capital extranjero privado y el capital estatal extranjero. Cada vez más, sin embargo, estas categorías se mezclan. Esto no se limita a las estrategias de "fachada", donde los empresarios nacionales son sólo la parte visible de la inversión extranjera, aunque este fenómeno existe. Muchas empresas brasileñas, líderes de agronegocios, son de capital abierto con participaciones importantes de capitales extranjeros. Al mismo tiempo, joint-ventures, no sólo capitales nacionales y extranjeros, sino también de inversiones privadas y públicas, son comunes, especialmente en el campo de bio-combustibles. Vale la pena, recordar también, que las adquisiciones han sido la forma predominante de entrada de capital extranjero en el agronegocio brasileño, tornando la identidad nacional de las empresas un indicador volátil cuando se ve diacrónicamente. La novedad hoy en Brasil ha sido la importancia de inversiones del tipo greenfield en respuesta, tanto a la apertura de la nueva frontera agrícola, como a la rápida expansión de nuevos sectores como los biocombustibles.

El enfoque de este estudio son las nuevas inversiones en la tierra y los procesos asociados a la concentración. La caracterización de los tipos de actores involucrados muestra claramente el peso predominante de los actores externos al sector agrícola. La novedad del punto de vista de los estudios de los agronegocios es precisamente este interés en la inversión directa en la tierra. La transformación de la agricultura en un eslabón de la cadena productiva, analizado de diversas formas como cadenas, complejos, redes y clusters, fue acompañada por una tendencia a concentrar las inversiones o en productos y servicios para la agricultura, o en actividades desde la salida del establecimiento agrícola hasta el consumidor.

Los modelos de contratos con la definición de las condiciones de producción y entrega, parecía ser el nuevo paradigma de relación entre la

agroindustria y los agricultores. Las presiones para la concentración en este caso, provienen de las diferentes capacidades para responder a las condiciones de la agroindustria y que serían específicas de cada sector. Hoy en Brasil se puede ver muy claramente, cómo este modelo conduce a la concentración en sectores clásicos de contratos de integración, como son los pollos y los cerdos. Otros sectores como el tabaco, que duplicó su producción en los últimos años en Brasil, alcanzan sus metas más por la multiplicación de los productores que por la concentración. Una tendencia más generalizada que aumenta la concentración en el agro, proviene de los grandes minoristas, o supermercados, que requieren niveles más estrictos de calidad y capacidad de entrega. Esta situación ejerce una presión a la concentración, incluso en sectores típicos de agricultura de pequeña escala, tales como la horticultura. En otros casos, estas mismas tendencias pueden conducir a un nivel de desconcentración, como en el caso del café en Brasil, cuando la estrategia de commodity cede ante la búsqueda de la diferenciación por la calidad. En todos estos casos, el interés ha sido sólo un control indirecto de la tierra, a través del control abarca el sistema de producción.

Hoy en día el enlace agrario, tenencia de la tierra, se convierte en aspecto estratégico, tanto por la perspectiva de una demanda creciente de commodities, que amenaza con agotar las tierras de frontera disponibles, haciendo de la tierra un factor escaso, y la centralización de las actividades hace que la integración directa entre la agricultura y la industria se vuelvan ventajosas desde el punto de vista tecnológico y de organización (en especial para bio-combustibles a partir de la caña de azúcar y el sector del papel y celulosa, entre otros). Este nuevo fenómeno está estimulando la aparición de actores, cuyo interés es el acceso a y/o el comercio en torno a este bien escaso. Por otro lado, cada uno de los principales commodities, que en conjunto son responsables de la valoración de la tierra, muestra dinámicas muy diferenciadas, en relación con aspectos de concentración y extranjerización de la tierra. Así, siguiendo el análisis de los datos censales por grandes sectores, se tratará aquí de identificar el perfil de las inversiones detrás de estos datos, discriminando también por grandes sectores.

3.5 La caña de azúcar/etanol

Los datos censales, analizados anteriormente, constatan una mayor producción de caña de azúcar en las propiedades mayores de 1000 ha, que ahora representan dos tercios de la producción en 2006, contra la mitad de hace una década. Aun cuando Sao Paulo se mantiene como la principal región productora con alrededor de dos tercios de la producción nacional, hubo un aumento significativo en la participación de la región Centro-Oeste y una disminución en el Nordeste. A partir de niveles modestos, también hubo un aumento de la producción en la región Norte.

Las condiciones favorables para el azúcar ayudaron, pero en 2003 fue el lanzamiento de automóviles flex-fuel, permitiendo la decisión de utilizar gasolina o etanol en el momento de la compra, lo que marcó el comienzo del avance explosivo del cultivo de la caña de azúcar, que en 2010 alcanzó 8 millones de ha. La perspectiva de crecimiento de la demanda en el mercado interno y la esperanza de ser fundamental en un mercado global de etanol, ha llevado al sector a ser priorizado en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Gobierno Federal, despertando el interés de un amplio rango de capitales privados y estatales, nacionales y extranjeros. La inversión proyectada por el PAC en el sector fueron R$ 17 mil millones entre 2005-2012, en gran parte financiado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Cálculos a más largo plazo, estimaban que hasta R$ 40 billones serían invertidos en el sector. La crisis de 2008-9 hizo que varios proyectos fueran suspendidos o se cancelaran. En 2010, sin embargo, hubo un importante repunte.

El cultivo de caña de azúcar orientado principalmente a la producción de etanol, se convirtió en el centro de los debates internos y a nivel global, sobre la expansión de los agronegocios en Brasil. Alrededor del 70% de la producción de caña de azúcar se realiza directamente por las industrias y todos los nuevos proyectos de inversión, consideran desarrollar su propia producción. La industria del etanol ha atraído capitales de casi todas las categorías de la tipología desarrollada anteriormente. Por lo que éstos están directamente

considerados en las discusiones sobre el impacto agrario de las inversiones. Al comienzo del boom de la caña de azúcar, el grado de transnacionalización fue de alrededor de un 10%, llegando a 20% en 2010 y se estima que alcanzará hasta un 50% en los próximos 10 años.

Sobre las implicaciones negativas de esta expansión se destacan las siguientes críticas: En primer lugar, se argumenta que la expansión del cultivo de caña de azúcar en São Paulo está desplazando cultivos alimentarios y a los pequeños productores asociados. Hay evidencias de esto, pero las nuevas áreas ocupan prioritariamente las tierras dedicadas a la naranja y la ganadería. Una crítica más sistémica sostiene que la ganadería, así desplazada, se traslada o re-ubica en la frontera de la región Centro-Oeste y del Norte y se convierte en una de las causas de la deforestación en la región amazónica. Entre las críticas socio-ambientales se consideran los efectos de los monocultivos, la contaminación derivada de la práctica de quemar para facilitar la cosecha, y las prácticas "esclavizantes" de trabajo que concierne tanto a empresas líderes nacionales, como a los grandes inversionistas extranjeros. El deseo de convertir el etanol en un commodity global, y la presión de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, ha llevado a la adopción de una serie de medidas para asegurar su aceptabilidad incluyendo: eliminación de la quema y mecanización de la cosecha, programa de entrenamiento para mantener una parte la mano de obra excluida por la mecanización, zonificación que excluye las inversiones en la Amazonía, en el Pantanal y las áreas de bosque nativo, y el condicionamiento del acceso al crédito a un buen comportamiento socio-ambiental. Gran parte de las inversiones tienen el apoyo de BNDES, lo que en principio permite una mayor fiscalización.

En base a la zonificación, se estima que hay alrededor de 65 millones de ha aptas para el cultivo de caña de azúcar, se espera que se triplique en los próximos diez años, alcanzando más de 200 millones de ha. Los principales cultivos en Brasil ocupan alrededor de 60 millones de ha y la ganadería alrededor de 180 millones. Cálculos optimistas estiman la frontera aún posible de ser incorporada, sin amenazar el bosque amazónico, en unos 100 millones de ha, y más aún, si se tomara en cuenta, el potencial de recuperación de tierras degradadas. Tanto la disponibilidad de esta frontera y la eventual incorporación de tierras degradadas, han sido objeto de controversia y conflicto alrededor de la Tierra, sugieren que la actual ocupación de nuevas tierras no cumple con los criterios técnicos de disponibilidad.

3.6 La soja y otros granos

Con 20 millones de ha, la soja lidera el sector de granos en Brasil, así como las exportaciones del sector de los agronegocios. Los enlaces industriales de la cadena ya están fuertemente transnacionalizados en toda la cadena, pero a diferencia de las empresas de la caña de azúcar, no participan directamente en la producción agrícola. El desplazamiento del eje de la producción de soja de los estados del Sur cerca de los puertos, de la industria de procesamiento, y cerca, también, del complejo de la soja en Argentina, en dirección a los Cerrados en el Centro-Oeste, subiendo a las regiones del Nordeste y del Norte, está cambiando profundamente la dinámica del sector.

En primer lugar, cambia las escalas de la operación agrícola. Los colonos subiendo desde los Estados del Sur para ocupar la frontera, ya que con la venta de 30 ha en el sur podían comprar una propiedad de cientos e incluso miles de ha. Hoy en día, como se analizó anteriormente, las propiedades de más de mil hectáreas son responsables de 45% del valor de la producción total. El Centro-Oeste se ha convertido en la principal región productora sobrepasando al Sur, y, como reflejo del mismo proceso, el Nordeste ahora supera la producción en el Sudeste del país.

En segundo lugar, la distancia de la nueva frontera de los puertos y centros de procesamiento, requiere un desplazamiento progresivo de la cadena agroindustrial, para reestructurarse alrededor de una nueva base agrícola y viabilizar nuevas rutas de integración a los mercados mundiales. Todo esto abre oportunidades para el surgimiento de nuevos players, especialmente locales y en la base de acumulación agrícola. El caso icono aquí es Blairo Maggi, considerado el mayor productor de soja del mundo, que ahora consolida su base agroindustrial y de trader, apoyándose

fuertemente en la conquista del poder político del principal Estado productor de los cerrados, Mato Grosso.

La familia Maggi es originaria del Sureño Estado de Paraná y la gran mayoría de los productores agrícolas es del Sur, siendo identificados genéricamente como "gauchos". En este sentido, se trata de una transmutación del colono del Sur en farmers al estilo del "Medio Oeste de EE.UU." En 2010, Blairo Maggi plantó 168.000 ha, pero su primo Erai llegó a plantar 223.000 ha en 36 fincas. Originario de Rio Grande do Sul, la familia se trasladó a Paraná donde tenía una finca de 65 ha. Con la compra de un tractor, el cultivo se expandió a 240 ha sobre la base de arriendo de tierra. Al trasladarse a los Cerrados arrendó 2 mil hectáreas, pagando en especies con su propio grano. Hoy en día, su empresa Bom Futuro cuenta con una flota de más de 300 cosechadoras y pulveriza los cultivos con sus propios aviones. Adopta también, el sistema mixto de agricultura y ganadería, que hemos mencionado anteriormente y tiene un rebaño de 40.000 cabezas de ganado bovino. Otras empresas siguen el mismo camino, como la Vanguardia que cultiva 200 mil ha y maneja 180 mil animales en el mismo Estado. Productores de menor tamaño, pero productores grandes en comparación con los cultivadores de soja en el Sur del país, - el productor promedio de soja en Mato Grosso es de 3.000 ha - y comienzan a integrar agricultura de granos y ganadería de la misma manera. Procesos de concentración y diversificación, se combinan con la integración vertical en la elaboración de alimentación animal y biodiesel.

Aun cuando la ocupación de los Cerrados fue dominada por la migración de los productores del Sur, los intereses extranjeros estuvieron presentes desde el principio. En los años 70, un programa de cooperación, Prodecer, fue firmado entre Brasil y Japón, que duró veinte años y jugó un papel decisivo en la consolidación de un modelo agrícola de esa Región y ha desempeñado un papel clave en la expansión de esa frontera a los Estados del Nordeste y del Norte. En las negociaciones de este programa, Japón mostró interés en usar agricultores japoneses para consolidar los núcleos de colonización. Esta solicitud fue rechazada por el gobierno brasileño, pero se encontró una solución en las cooperativas de agricultores brasileños de origen japonés, que desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo de la agricultura en el Sudeste del país.

Hoy podemos identificar tres tipos de intereses extranjeros en la región. En primer lugar, hay un flujo de los *farmers* estadounidenses que son particularmente evidentes en el Estado de Bahía, y existen empresas especializadas en promover esta migración. En segundo lugar, podemos identificar el fenómeno de *land grabbing*, con China en el 2010 negociando 100 mil ha de tierra en el estado de Bahía, tierras para la producción de soja a través de su empresa estatal, Chongqing Grain Corporation. Según la empresa de bienes raíces, Duarte García, Caselli Guimaraes e Tierras, varios clientes chinos buscan tierras en 2010 para cerrar negocios antes de la entrada en vigor de la legislación que controla la compra por extranjeros (Exame, 24/04/2010). En tercer lugar, las empresas argentinas están introduciendo el modelo de la "Pampa" en la producción de soja en el Cerrado. Más que la compra de tierras, esta presencia tiene la forma de contratos de arrendamiento y, especialmente, la gestión completa de la finca, convirtiendo al agricultor en un simple "rentista". La empresa más grande en este sentido es el grupo "Los Grobo", que ya cuenta con 60 mil ha de superficie plantada, especialmente en la región de Mapito (Norte/Nordeste) y tiene la intención de extender esto a 150.000 ha al 2013, cuando la mayor parte de su facturación alcanza USD 700 millones en 2010 y con el objetivo de llegar a USD 1,3 billones en 2012/13, la mayor parte será en Brasil.

A pesar de que los Cerrados se tratan a menudo como una frontera virgen, la ocupación por los "gauchos" estuvo acompañada por el desplazamiento de los productores nativos, a veces en forma conflictiva, pero la mayoría de las veces como impacto de la valorización de la tierra y las presiones para su venta. Se pudo apreciar la creciente adopción de sistemas mixtos de producción, pero el monocultivo es predominante, provocando fuerte desgaste de los suelos. Además, el monocultivo está eliminando la rica biodiversidad de los Cerrados que sólo ahora comienza a ser objeto de políticas de conservación.

3.7 Logging, plantaciones forestales, madera y celulosa, y servicios ambientales

A finales de los años 90 en Brasil hubo una movilización contra la "invasión asiática" en la actividad de tala en la Amazonía, que llevó a la creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación. Greenpeace identificó 17 empresas extranjeras con inversiones en plantas industriales y en el bosque, a menudo en alianza con empresas nacionales, la mayoría europeas y norteamericanas, con una menor participación de empresas asiáticas, especialmente Malasia (Greenpeace, 1997). Entre 1998 y 2004 la participación de empresas extranjeras en la exportación de madera de la región amazónica aumentó del 14% al 36%. Una serie de factores - en particular la movilización social en Brasil y una mayor sensibilidad internacional sobre la Amazonia, como también consideraciones técnicas (baja densidad de la madera de alto valor) - parece haber frenado las nuevas inversiones a partir de 2004 (Macqueen, 2003). Algunos estudios sugieren que hubo un traslado de esas inversiones a otros países amazónicos (TTAP, 2008 y Putzel, 2009). Prochnik & Young (2003) concluye que las inversiones extranjeras en este sector fueron menores que en el promedio de la economía brasileña y que, en general, adoptaron más que las empresas nacionales, las buenas prácticas forestales y los sistemas de certificación exigidos por los mercados internacionales y crecientemente por la legislación brasileña.

Se debe llamar la atención sobre la importancia de los requisitos de certificación - que ahora llega a todas las principales cadenas de commodities agrícolas y forestales - para estrechar los lazos entre el procesamiento industrial y la producción de la materia prima. Aun cuando estos controles se puedan lograr sobre la base de los contratos, aumenta la tendencia de las empresas para entrar directamente en la producción primaria. La industria maderera está entrando en un proceso de concentración con la creciente adopción de MDF y OSB, en sustitución a los paneles de madera y la entrada de nuevas empresas que dominan esta nueva tecnología química. Consecuentemente la materia prima se traslada a los "bosques plantados" y este sector está localizado preferentemente en los Estados del Sur.

En la última década ha habido una transformación fundamental de la industria mundial de la celulosa y el papel, con el traslado de la producción primaria hacia los países del Sur y sobre todo América del Sur. Brasil tiene más de 6 millones de ha de "bosques plantados", una terminología rechazadas por ambientalistas porque es esencialmente un monocultivo de eucalipto. Grandes empresas del Norte - Stora Enso - dejan los bosques de pinos e invierten en eucaliptos, cuyo crecimiento en el Sur es tres veces más rápido. Con el 75% de la producción en 2005 y recuperadas de la crisis con el apoyo de BNDES, el sector nacional se iguala a los benchmarks internacionales, tanto en tecnología como en la adopción de prácticas socio-ambientales.

El modelo predominante es la integración vertical, con la producción de sus propios bosques que se han generalizado en varias regiones del país, tanto en el sur, donde la expansión es fuerte, como en los estados de Minas Gerais y Bahía. Todas esas áreas de bosques plantados han sido escenario de conflictos, no sólo por el problema de la expulsión y la intimidación, pero sobre todo, por los impactos sobre las fuentes de agua en las localidades. Los datos censales mostraron, sin embargo, una importante disminución relativa de la participación de las propiedades de más de 1.000 ha, bajando a alrededor del 80%, a poco más del 60% en favor de las propiedades 100 a 1.000 ha y también las de 10-100 ha. Para entender este fenómeno, la empresa brasileña Suzano, aunque depende en gran parte de sus propios bosques, tiene más de mil contratos con agricultores que plantan bajo las condiciones especificadas por la empresa. Suzano ahora invierte fuertemente en la región "Mapito" con dos plantas industriales y 200 mil ha de bosques que se plantarán. Los agricultores de esta región sufren fuertes presiones por la venta o arrendamiento de sus tierras, y en los tres años 2007-2010, el precio por hectárea aumentó de R$ 50 a R$ 400 (Painel Florestal, 10/11/2010). Más del 70% de crecimiento en la demanda mundial de celulosa, por lo menos hasta 2025, provendrá de los países asiáticos y especialmente de China. El Cono Sur y Brasil en particular, concentra las grandes inversiones en este sector, que debe duplicar la capacidad de producción entre 2010-2015.

Un estudio realizado en la sombra de la crisis financiera de 2008-9, y por lo tanto cauteloso en sus previsiones, estima que para 2014 habrá un aumento de más de un millón de ha de bosques plantados. De lejos, la mayor parte - 780 mil ha – por cuenta de la demanda de la industria del acero, que se ha comprometido a alimentar sus hornos de bosques plantados y no de madera nativa. Aumentos de 240 mil y 220 mil, respectivamente, se estima que para las industrias de celulosa y de la madera. Más de 200 mil ha se atribuyen a "productores independientes". Estos nuevos actores suelen ser principalmente fondos de inversión predominantemente extranjeros, que están apostando a los nuevos mercados ligados a servicios ambientales y secuestro de carbono. En la medida en que haya una superación de la crisis, se deberían acelerar estas inversiones (Fazenda Triqueda, 2008).

3.8 Ganadería

De 250 millones de ha dedicadas a la producción agropecuaria en Brasil, según el Censo de 2006, aproximadamente 170 millones están ocupadas por la ganadería con un factor de carga de poco más de una cabeza animal bovino por hectárea. Desde el inicio de la década de 2000 y más explosivamente desde el año 2003, el aumento del rebaño se concentra en la región Norte del país. En 2008, según Amigos de la Tierra (2009), la región tenía el 35% del rebaño nacional, con 74 millones de cabezas en 50 millones de ha. Entre 1997-2007, el rebaño en esa región aumentó un 77,4% contra una media nacional del 23,7% y en los años 2003-2006, la región representaba el 96% del aumento total en el país. Estos 50 millones de ha corresponden al 74% de la superficie deforestada en la región, y la ganadería fue identificada como la principal causa de la deforestación y no simplemente una parte de un ciclo impulsado por la demanda de madera.

Aunque la visión tradicional asocie la ganadería extensiva con los grandes terratenientes, la situación en el Norte es más compleja. En los estados de Rondonia y Acre, donde el avance de asentamientos fue más intenso, el 50% por ciento del rebaño viene de las propiedades de menos de 500 cabezas. En estos estados existe una asociación entre los productores grandes y pequeños, dividiendo las etapas de cría, recría y engorda. En el otro extremo, existen nuevas inversiones como la hacienda, ahora famosa, de Daniel Dantas en el Estado de Pará, que fue ocupado por el Movimiento Sin Tierra y que lo puso en el punto de mira del INCRA. De hecho, un conjunto de 25 haciendas, la empresa Santa Bárbara, con los socios del Banco Opportunity, tiene no menos de 141,2 mil ha. El informe de los Amigos de la Tierra, también identifica un nuevo tipo de ganadería, preocupada en cumplir con las exigencias socio-ambientales y de calidad de los mercados globales.

Hay varias razones por la importancia de la región Norte en la industria ganadera brasileña, entre las cuales su status de libre de fiebre aftosa, los bajos precios de la tierra y, a diferencia del Sur, la falta de usos competitivos. El ritmo de ese crecimiento sin embargo, sólo puede explicarse por fuertes inversiones de las empresas líderes del sector, que en un proceso acelerado de concentración ya representan más del 60% de la matanza en la región. A su vez, aunque impulsada por la perspectiva de la ocupación en los mercados globales dejados, por varios motivos, por los exportadores tradicionales - los Estados Unidos, Australia y Argentina -, esas inversiones tampoco habrían sido viables sin el fuerte apoyo del BNDES, interesado en consolidar empresas nacionales con competitividad global.

Así, la dinámica agropecuaria, como en muchas otras cadenas, se explica en gran parte en función de las estrategias de los principales actores industriales de distribución y de la sociedad civil. La ganadería es el alimento que desató el pánico en el nivel de consumo (la famosa "vaca loca") y desde entonces ha sido objeto de la imposición de controles de trazabilidad, que a trastabillones, se ha establecido en Brasil. La carne brasileña, también debe demostrar que no está asociada con la deforestación de la Amazonia y los cuatro grandes frigoríficos en las negociaciones con las principales ONGs están incluyendo este requisito en su modelo de trazabilidad. La no asociación con la deforestación también se convierte en una condición para el acceso al crédito. Para cerrar el círculo, Wal-Mart comenzó su propio embargo sobre la carne ligada a la deforestación. La cadena de la carne bovina está dominada por empresas nacionales y la dinámica de la ganade-

ría está fuertemente influenciada por su control cada vez más oligopólico.

Otros sectores

El análisis se ha centrado en los procesos de concentración y extranjerización en unas pocas cadenas grandes de commodities, por la importancia de estos productos en la ocupación de la tierra y su papel estratégico en el comercio y las inversiones mundiales. Es importante reconocer, sin embargo, que muchos sectores agropecuarios son los objetivos de la reestructuración en Brasil, llevando a la concentración y a un aumento de las inversiones extranjeras. Esto es notable en el sector lechero, la fruticultura y en la vitivinicultura, entre otros. Una de las transformaciones más comentadas en la última década, ha sido la creciente posición hegemónica de las grandes cadenas minoristas en el sistema agroalimentario. En las cadenas tradicionales, las redes de supermercados presionan a la industria alimentaria para reducir sus costos y mejorar su logística, lo que ha llevado a la industria a abastecerse de un menor número de proveedores agrícolas. En otras cadenas, los supermercados asumen directamente la organización del sector agrícola, como en el caso de frutas y verduras, un reducto tradicional de producción a pequeña escala, que ha experimentado una fuerte concentración en el período más reciente. Además de las presiones ejercidas por los mercados globales, se pueden identificar, por tanto, una tendencia general hacia la concentración en el sector agrícola, como resultado de la transnacionalización de los grandes minoristas, también en los mercados internos de países como Brasil y los demás países de América Latina.

4. Inversiones extranjeras de acuerdo con el registro del INCRA y datos del Banco Central

4.1 Perfil de los inmuebles rurales que pertenecen a los extranjeros de acuerdo con el Registro del INCRA

Consideraciones metodológicas

En esta sección se pretende esbozar el perfil de las propiedades rurales pertenecientes extranjeros, tomando como base la información del Registro de la Propiedad Rural proporcionada por el INCRA, correspondientes al estado de éste a Mayo de 2010. Con el fin de hacer comparaciones, también se utilizan estadísticas Catastrales de 1998, del INCRA, y la información contenida en la Tabla de Indices Básicos, disponible en la página del INCRA en Internet.

El Registro de la Propiedad Rural, a cargo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria - INCRA, registra la información proporcionada por todos los propietarios, titulares del dominio útil o poseedores a cualquier título de la propiedad rural, que es considerado como "el predio rústico de superficie continua, sea cual sea su ubicación, que está destinado o pueda estar destinado a la explotación agrícola, pecuaria, extractiva vegetal, forestal o agroindustriales (Ley N º 8629 de 25/02/1993, art. 4 °, inciso I). Entre otros fines, el registro de propiedad rural permite obtener el Certificado de Registro de Inmueble Rural - CCIR, documento necesario para dividir, arrendar, hipotecar, vender o hacer promesas de venta de la propiedad rural y para dividir o compartir en acuerdo amigable o judicial", por la sucesión a causa de muerte "(Ley N º 4.947 de 06/04/1966, art. 22, párrafos 1 y 2). Entre la información proporcionada están las relativas a las características de los propietarios/titulares extranjeros, ya sean personas naturales o jurídicas. Estos fueron los datos relativos a la situación del registro de mayo de 2010, que se utilizan para trazar el perfil de las propiedades rurales pertenecientes a extranjeros.

Análisis

De acuerdo con las informaciones disponibles, existen en Brasil 34.371 propiedades rurales pertenecientes a extranjeros, con una superficie total de 4,3 millones de ha. De este total, 92,6% pertenecen a las personas naturales, que representan el 73,9% de dicha superficie total. Las empresas pertenecientes a personas jurídicas, aunque sólo ocupan el 7,4% de todas las propiedades rurales, tienen el 26,1% de la superficie total. Teniendo en cuenta la situación de cada región, se constata que de las personas jurídicas se destaca su presencia en el Nordeste, donde poseen el 19,9% de las propiedades y el 50,3% de la superficie. En el caso de las personas naturales, lo

Tabla 8. Inmuebles rurales y superficie total perteneciente a extranjeros
Brasil y Regiones – 2010

Brasil e Regiones	Persona natural		Persona jurídica		Total	
	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)
Brasil	31.813	3.213.630,0	2.558	1.135.192,0	34.371	4.348.822,0
Norte	1.816	504.116,8	41	150.049,6	1.857	654.166,4
Nordeste	3.031	291.515,3	754	295.332,4	3.785	586.847,7
Sudeste	16.616	712.393,3	728	375.648,1	17.344	1.088.041,4
Sur	7.902	430.638,5	413	36.830,2	8.315	467.468,7
Centro-Oeste	2.448	1.274.966,1	622	277.331,7	3.070	1.552.297,8

Fuente: Incra, Registro de Propiedades Rurales, 2010.

más destacado es el caso del Sur, donde, del total de la región, poseen el 95% de las propiedades y el 92,1% de la superficie (Tabla 8).

Teniendo en cuenta la distribución regional, los extranjeros se concentran en la región del Sudeste, donde poseen el 50,5% de las propiedades rurales y el 25,0% de la superficie. Las personas naturales extranjeras también tienen una concentración de las propiedades en el Sudeste (52,2% del total), mientras que el Centro-Oeste tiene la mayor proporción de la superficie (39,7% de la superficie total). Con respecto a las personas jurídicas, la mayor concentración de las propiedades ubicadas en el Nordeste (29,5%), y de superficie en el Sudeste (33,1%). En la región Norte, tanto las personas naturales y las jurídicas tienen la menor proporción de las propiedades rurales del país (5,7% y 1,6%, respectivamente), mientras que la menor proporción de superficie de las personas naturales pertenece a la región Nordeste (9, 1%), y de las personas jurídicas, la del Sur (3,2%) (Tabla 9).

Para ponderar la importancia de las propiedades rurales de extranjeros en el conjunto de las propiedades rurales del país, se recurrió a una comparación con la situación del Registro de la Propiedad Rural de mayo de 2006, sacada de la Tabla de Indicadores Básicos, disponibles en la página de Internet del INCRA. Aunque hay una diferencia de cuatro años entre las dos informaciones, esta fue la situación general más reciente del Registro que, por el momento, se logró obtener. El ideal sería que se pudiese tener la información del conjunto de las propiedades rurales a mayo de 2010, la misma información disponible sobre los extranjeros.

De acuerdo con esta comparación, los extranjeros tienen un 0,70% de las propiedades rurales en el país, que cubre el 0,79% de la superficie total registrada. En el Sudeste, se constata una mayor participación de los extranjeros, tanto en número de propiedades (1,31%) como en superficie (1,38%). La participación más baja se encuentra en la región Norte (0,47% de las propiedades y 0,42% de la superficie) (Tabla 10).

Tabla 9. Distribución regional de los inmuebles rurales y superficie total perteneciente a extranjeros (%) – 2010

Regiones	Persona natural		Persona jurídica		Total	
	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)
Norte	5.7	15,7	1.6	13,2	5,4	15.0
Nordeste	9.5	9,1	29,5	26,0	11,0	13.5
Sudeste	52.2	22,2	28,5	33,1	50,5	25,0
Sur	24.8	13,4	16.1	3,2	24.2	10,7
Centro-Oeste	7,7	39,7	24,3	24,4	8.9	35,7

Fuente: Incra, Registro de Propiedades rurales, 2010.

Tabla 10. Comparación entre inmuebles rurales y la superficie total en el país (en 2006) pertenecientes a extranjeros (en 2010) – Brasil e Regiones

Brasil y Regiones	Total		Extranjeros		% Extranjeros/Total	
	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie
Brasil	4.932.791	552.009.680,3	34.371,0	4.348.822.0	0,70	0.79
Norte	392.618	154.063.945,3	1.857,0	654.166,4	0,47	0,42
Nordeste	1.398.410	107.475.791,4	3.785,0	586.847,7	0,27	0,55
Sudeste	1.324.243	78.603.904,2	17.344,0	1.088.041,4	1,31	1,38
Sur	1.421.930	48.998.049,7	8.315,0	467.468,7	0,58	0,95
Centro-Oeste	395.590	162.867.989,8	3.070.0	1.552.297,8	0,78	0,95

Fuentes: Incra, índices Básicos, 2006 y Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

Teniendo en cuenta la distribución regional, se observa que existen diferencias significativas en la proporción de inmuebles rurales totales y de extranjeros en las regiones del Nordeste y Sudeste. Esta última destaca por tener una proporción de la propiedad rural por parte de extranjeros de casi el doble de la que se encuentra para todos los bienes raíces en el país. En el Nordeste, la proporción de la propiedad rural por parte de extranjeros es menor que la mitad del país. En cuanto a la proporción de la superficie, existen diferencias en todas las regiones. Hechos más destacados para la región Norte, cuya proporción de la superficie que pertenece a los extranjeros es casi la mitad de aquella en todo el país, y en el Sudeste, donde ocurre fenómeno similar al del número de propiedades.

Otra comparación relevante es la que permite observar la evolución temporal de las propiedades rurales en manos de extranjeros. Para ello, se utilizó la información Estadística del Registro de 1998, del INCRA, que refleja la situación del Registro de la Propiedad Rural hasta abril de 1998. Las tablas que siguen muestran los datos correspondientes a 1998 (Tabla 11) y la evolución entre 1998 y 2010 (Tabla 12). Lo que es sorprendente es el creciente número de propiedades de las personas jurídicas extranjeras en las regiones Nodeste (518%) y Centro-Oeste (450,4%), seguidas por el Sudeste (176,8%). En estas regiones, también hay un crecimiento de la superficie, aunque en menores proporciones. En la región Norte, disminuye el número de propiedades de las personas jurídicas extranjeras (-21,2%), pero crece la superficie (60,5%). Sólo en el Sur hay una disminución en ambos casos (-4,0% en el número de propiedades y el -46,2% de la superficie). En lo que respecta a personas naturales extranjeras, se destaca el crecimiento del número de propiedades y de la superficie en el Sudeste (26,3% y 12,1%, respectivamente); en todas las regiones hay aumento del número de propiedades, con una disminución sólo en las regiones Norte (-2,3%) y Nordeste (-2,6%).

Tabla 11. Inmuebles rurales y superficie total pertenecientes a extranjeros Brasil e Regiones – 1998

Brasil y Regiones	Persona natural		Persona jurídica		Total	
	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)	Inmuebles	Superficie (has)
Brasil	27.254	3.033.237,6	980	726.162,3	28.234	3.759.399,9
Norte	1.658	516.166,7	52	93.479,6	1.710	609.646,3
Nordeste	2.695	299.322,2	122	157.391,0	2.817	456.713,2
Sudeste	13.153	635.611,7	263	194.489,1	13.416	830.100,8
Srl	7.656	392.583,0	430	68.468,4	8.086	461.051,4
Centro-Oeste	2.092	1.189.554,0	113	212.334,2	2.205	1.401.888,2

Fuentes: Incra, índices Básicos, 2006 y Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

Tabla 12. Evolución porcentual del número de inmuebles rurales y de la superficie total pertenecientes a extranjeros entre 1998 y 2010 – Brasil y Regiones

Brasil y Regiones	Persona natural		Persona jurídica		Total	
	Inmuebles	Superficie	Inmuebles	Superficie	Inmuebles	Superficie
Brasil	16,7	5,9	161,0	56,3	21,7	15,7
Norte	9,5	-2,3	-21,2	60,5	8,6	7,3
Nordeste	12,5	-2,6	518,0	87,6	34,4	28,5
Sudeste	26,3	12,1	176,8	93,1	29,3	31,1
Sul	3,2	9,7	-4,0	-46,2	2,8	1,4
Centro-Oeste	17,0	7,2	450,4	30,6	39,2	10,7

Fuentes: Incra, Estadísticas Registro, 1998 y Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

Para tener una idea de lo que significa la evolución de las propiedades rurales en manos de extranjeros entre 1998 y 2010, se hizo una comparación con la evolución de todas las propiedades rurales en el país entre 1998 y 2006[7]. Es posible comprobar que la evolución del número de propiedades rurales de propiedad de personas jurídicas extranjeras, es muy superior a la de todo el país en las regiones Nordeste, Sudeste y Centro-Oeste, mientras que para las personas naturales extranjeras, la evolución del número de propiedades rurales es inferior al del conjunto del país en todas las regiones.

La evolución de la superficie de las personas jurídicas extranjeras, es muy superior al conjunto del país en las regiones Nordeste y Sudeste, y ligeramente superior en el Centro- Oeste, mientras que esta evolución en el sur, por ser negativa, es bastante inferior a la del conjunto del país. También en relación con la superficie, la evolución de las personas naturales extranjeras es inferior a la del país en todas las regiones. Los cambios ocurridos entre 1998 y 2010, prácticamente no alteran la distribución regional de la propiedad rural y de las superficies pertenecientes a personas naturales extranjeras.

Por el contrario, en el caso de las personas jurídicas extranjeras, hubo cambios significativos en la distribución regional, especialmente del número de propiedades. En relación a éstas, las regiones Norte y Sur vieron reducida su participación a cerca de 1/3, mientras que las regiones del Nordeste y Centro-Oeste más que duplicaron su participación. Con respecto a la superficie, hay una reducción de la participación de las regiones del Sur (también a cerca de 1/3) y el Centro-Oeste, habiendo un aumento de participación en las otras regiones, aunque en menor proporción que en el número de propiedades.

Hechas las comparaciones anteriores, se pasa a trazar el perfil de las propiedades rurales pertenecientes a extranjeros en 2010. El primer aspecto se refiere a la distribución por clases de la superficie total (Tabla 13). Se constata una fuerte concentración, tanto en las propiedades de personas naturales como en las que pertenecen a personas jurídicas, lo que puede ser constatado por el índice de Gini: 0,836 para personas naturales y 0,818 para las personas jurídicas. En el caso de las personas naturales, las propiedades rurales con menos de 50 ha representan el 77,0% del total, lo que abarca 10,6% de la superficie, mientras que aquellos con 500 ha y más, son 3,6% del total, con el 61,2 % de la superficie. Las propiedades rurales de las personas jurídicas con menos de 50 ha totalizan el 41,9%, teniendo el 1,8% de la superficie, mientras que aquellos con más de 500 ha, representan el 16,3% del total, con el 81,0% de la superficie.

Cabe señalar que existen en el Registro del INCRA 818 propiedades rurales pertenecientes a extranjeros con superficie cero (2,4% del total). Teniendo en cuenta que la superficie es una va-

7 Como ya se afirmara anteriormente, no fue posible, hasta el momento, obtener informaciones estadísticas sobre el conjunte de inmuebles rurales del país, relativas a la situación del Registro de Inmuebles Rurales en 2010.

Tabla 13. Inmuebles rurales y superficie total pertenecientes a personas naturales y jurídicas extranjeras según clases de superficie total - Brasil – 2010

Clases de superficie	Persona natural				Persona jurídica			
	Inmuebles		Superficie		Inmuebles		Superficie	
total (has)	N°	%	Ha	%	N°	%	Ha	%
Cero	795	2,50	0.0	0,00	23	0,90	0.0	0,00
Más de 0 a menos de 1	896	2,82	386,0	0,01	8	0,31	3,5	0,00
1 a menos de 2	1.091	3,43	1.496,5	0,05	14	0,55	21,5	0,00
2 a menos de 5	4.897	15,39	16.070,8	0,50	230	8,99	694,0	0,06
5 a menos de 10	4.435	13,94	32.440,8	1,01	164	6,41	1.164,0	0,10
10 a menos de 25	7.818	24,57	130.496,4	4,06	266	10,40	4.393,0	0,39
25 a menos de 50	4.573	14,37	160.433,7	4,99	366	14,31	13.204,9	1,16
50 a menos de 100	2.880	9,05	202.358,6	6,30	394	15,40	25.827,1	2,28
100 a menos de 200	1.860	5,85	257.466,5	8,01	355	13,88	51.893,1	4,57
200 a menos de 500	1.415	4,45	446.106,8	13,88	320	12,51	103.002,4	9,07
500 a menos de l 000	561	1,76	394.081,1	12,26	216	8,44	154.923,3	13,65
1000 a menos de 2000	309	0,97	426.397,4	13,27	92	3,60	131.669,0	11,60
2000 a menos de 5000	229	0,72	657.898,4	20,47	79	3,09	246.522,9	21,72
5000 a menos de 10000	44	0,14	316.043,3	9,83	21	0,82	132.771,0	11,70
10000 a menos de 20000	7	0,02	98.244,1	3,06	6	0,23	80.548,3	7,10
20000 a menos de 50000	3	0,01	73.709,6	2,29	3	0,12	107.824,8	9,50
50000 a menos de 100000	0	0,00	0,0	0,00	1	0,04	80.729,4	7,11
Total	31.813	100,00	3.213.630,1	100,00	2.558	100,00	1.135.192,0	100,00

riable fundamental para el control de la adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros, de acuerdo con la legislación vigente, éste es un hecho preocupante, aunque el número de casos es relativamente bajo.

Se declaran como registrados el 81,1% de los inmuebles rurales de personas naturales extranjeras, que representan el 90,1% de la superficie. En el caso de las personas jurídicas es el 91,3% de los inmuebles, que alcanzan el 90,2% de la superficie. No es de extrañar que la proporción de los inmuebles declarados como ocupados sea mayor en las personas naturales extranjeras, aunque cabe señalar que el área bajo ocupación tiene la misma proporción en las personas naturales y en las personas jurídicas extranjeras. Téngase presente que, aunque reducido, hay una serie de propiedades cuya situación jurídica es desconocida (1,4% de los inmuebles y el 0,7% de la superficie), lo que, sobre todo cuando se trata de inmuebles de extranjeros, sugiere falta de control en la obtención de las informaciones.

Tabla 14. Inmuebles rurales y superficie total pertenecientes a personas naturales y jurídicas extranjeras de acuerdo a la situación jurídica – Brasil – 2010

Situación jurídica del inmueble	Persona natural				Persona jurídica			
	Inmuebles		Superficie		Inmuebles		Superficie	
	N°	%	Ha	%	N°	%	Ha	%
Registrada	25.813	81,1	2.896.197,10	90,1	2.335	91,3	1.024.369,60	90,2
Ocupada	5.535	17.4	292.779,10	9,1	209	8,2	103.372,70	9,1
No informada	465	1,5	24.653,90	0,8	14	0,5	7.449,70	0,7
Total	31.813	100	3.213.630,00	100	2.558	100	1.135.192,00	100

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

El destino de los inmuebles es el tercer aspecto a considerar. Las personas naturales extranjeras tienen como actividad principal la ganadería, que ocupa un 39,7% de los inmuebles y 65,0% de la superficie. Se presentan en la (Tabla 15), las diez principales actividades (en orden descendente de superficie), que totalizan el 99,5% de los inmuebles y 99,8% de la superficie. Las actividades asociadas a la producción agropecuaria sumadas representan el 92,3% de los inmuebles y 91,3% de la superficie.

Tabla 15. Inmuebles rurales y superficie total perteneciente a personas naturales extranjeras según el destino productivo – Brasil – 2010

Destino productivo del inmueble	Inmuebles		Superficie	
	N°	%	Ha	%
Ganadería	12.623	39,7	2.089.061,80	65
Producción de granos (de temporada)	6.650	20,9	427.468,60	13,3
Agricultura (permanente)	6.850	21,5	288.150,50	9
Inexistente	1.627	5,1	210.929,80	6,6
Extracción	224	0,7	78.866,20	2,5
Sin destino	531	1,7	49.115,50	1,5
Hortalizas	2.625	8,3	27.895,30	0,9
Reforestación	376	1,2	23.901,40	0,7
Otra actividad	125	0,4	8.418,00	0,3
Industrial	23	0,1	3.434,90	0,1
Actividades varias	159	0,5	6.388	0,2
Total	31.813	100	3.213.630	100

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

En el caso de personas jurídicas extranjeras, las diez principales actividades (también clasificadas en orden decreciente de superficie) totalizan 93,0% de los inmuebles y 98,0% de la superficie (Tabla 16). La principal actividad es el cultivo permanente, seguida de la ganadería, que en conjunto representan el 46,0% de los inmuebles y 54,7% de la superficie. Las actividades relacionadas con la actividad agropecuaria representan el 62,0% de los inmuebles y 80,8% de la superficie[8]. Considérese que los inmuebles con destino desconocido (inexistente o no informado) representan el 25,7% del total, y que abarca el 10,9% de la superficie.

Tabla 16. Inmuebles rurales y superficie total pertenecientes a personas jurídicas extranjeras según el destino productivo – Brasil – 2010

Destino productivo del inmueble	Inmuebles		Superficie	
	N°	%	Has	%
Agricultura (permanente)	617	24,1	346.282,10	30,5
Ganadería	559	21,9	274.413,80	24,2
Extracción	25	1	135.563,20	11,9
Inexistente	641	25,1	115.225,90	10,2
Reforestación	245	9,6	96.256,40	8,5
Producción de granos (de temporada)	141	5,5	65.260,70	5,7
Sin destino	89	3,5	48.856,50	4,3
Unidades de conservación ambiental	5	0,2	11.892,30	1
Otras actividad	40	1,6	10.263,50	0,9
No informada	17	0,7	8.651,60	0,8
Actividades varias	179	7	22.526,20	2
Total	2.558	100	1.135.192,00	100

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

La tabla 17 presenta las diez principales nacionalidades (en orden decreciente de superficie) de las personas naturales extranjeras. Un hecho que llama la atención es la alta proporción de inmuebles (21,4%), cuyo propietario/titular es de nacionalidad desconocida (inválida o inexistente), cubre el 14,6% de la superficie. Portugueses, japoneses e italianos – son los tres primeros del ranking - representan el 52,3% de los inmuebles y 52,9% de la superficie en poder de personas

8 Se incluye en este grupo Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Luxemburgo, Antillas Holandesas, Islas Caymán, Isla de Jersey, Panamá, Isla de Man, Islas del Canal, Liechtenstein, Mónaco, Barbados y Bahamas. Esta lista es el resultado de un cruce entre la definición de Paraíso Fiscal, usado por la Tesorería Federal (Instrucción Normativa 188, de Agosto de 2002) y conversaciones informales con inversores de mercados de capitales.

naturales extranjeras. Las diez primeras nacionalidades representan el 68,1% de los inmuebles y el 75,1% de la superficie.

Tabla 17. Inmuebles rurales y superficie total perteneciente a personas naturales extranjeras por nacionalidad – Brasil – 2010

Nacionalidad del propietario/titular	Inmuebles		Superficie	
	N°	%	Has	%
Portugal	6.436	20,2	1.030.079,40	32,1
Japón	7.888	24,8	432.469,80	13,5
Italia	2.314	7,3	237.186,60	7,4
Líbano	582	1,8	172.696,60	5,4
España	1.290	4,1	127.499,10	4
Alemania	1.404	4,4	123.667,20	3,8
Holanda	750	2,4	112.181,80	3,5
Uruguay	306	1	95.222,30	3
Estados Unidos	330	1	45.069,00	1,4
Polonia	364	1,1	38.240,00	1,2
Otras nacionalidades (1)	3.348	10,5	328.791,10	10,2
Inválida	5.961	18,7	352.569,50	11
Inexistente	840	2,6	117.957,70	3,7
Total	31.813	100	3.213.630,00	100

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.
Nota: (1) Están constituidas por 79 nacionalidades identificadas y "otras".

En la (Tabla 18) están relacionadas las nacionalidades identificadas de las personas jurídicas extranjeras (también en orden decreciente de superficie). Como se puede apreciar, el análisis se ve completamente perjudicado, ya que la gran mayoría de los inmuebles (95,0%) y su respectiva superficie (96,1%) tiene propietario/titular de nacionalidad desconocida (inexistente e inválida). Este hecho - que se produce, aunque en menores proporciones, también con las personas naturales - es preocupante, ya que la legislación prevé, entre otros, el control de la adquisición de inmuebles por extranjeros de la misma nacionalidad.

El quinto factor que debe tenerse en cuenta se relaciona con el perfil de los propietarios/ titulares extranjeros de inmuebles rurales. Por lo tanto, fue necesario, antes que nada, agregar los inmuebles pertenecientes a un mismo dueño/ titular, ya que el tratamiento dado por el INCRA se centra básicamente en el inmueble rural, por lo que resulta, que toda la información está disponible en esa unidad de análisis. La agregación se llevó a cabo por municipio, considerándose el código de la persona dado por el INCRA.

Tabla 18. Inmuebles rurales y superficie total pertenecientes a personas jurídicas extranjeras por nacionalidad – Brasil – 2010

Destino productivo del inmueble	Inmuebles		Superficie	
	N°	%	Has	%
Italia	3	0,1	18.958,50	1,7
Argentina	19	0,7	8.670,80	0,8
India	19	0,7	4.542,40	0,4
Liberia	19	0,7	4.218,00	0,4
Estados Unidos	48	1,9	2.355,10	0,2
Francia	2	0,1	2.317,40	0,2
Holanda	2	0,1	2.007,50	0,2
Irlanda	1	0	658,5	0,1
Noruega	2	0,1	340,2	0
Suiza	3	0,1	150,1	0
Uruguay	2	0,1	102,7	0
Portugal	1	0	40	0
Venezuela	1	0	3,9	0
Otros	6	0,2	65,6	0
Inexistente	2.426	94,8	1.090.732,60	96,1
Inválida	4	0,2	28,8	0
Total	2.558	100	1.135.192	100

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

La (Tabla 19) muestra el resultado de los propietarios/titulares personas naturales. Para todo el país, cada persona natural extranjera tiene, en promedio, 1,2 inmuebles. Por lo tanto, la superficie de los inmuebles por propietario/titular llega a 124,2 ha (contra 101,0 ha de superficie promedio). La región Norte se destaca, con 1,4 inmuebles por persona natural extranjera, alcanzando una superficie por propietario/titular de 400,4 ha.

En el caso de personas jurídicas extranjeras, la concentración es mucho mayor, una vez que llega a 3,3 inmuebles por propietario/titular en todo el país. En las regiones del Centro-Oeste y Nordeste de esta relación alcanza, respectivamente, 5,5 y 4,8 inmuebles por propietario/titular, con una superficie por persona jurídica extranjera de 2,4 mil ha en la región Centro-Oeste y 1,9 ha en el Nordeste.

Tabla 19. Propietarios/titulares personas naturales extranjeras de inmuebles rurales y superficie total – Brasil – 2010

Brasil y Regiones	N°de Propietarios	N°de inmuebles	Superficie (ha)	Inmueble/ Propietario	Superficie/ Propietario (ha)	Superficie/ inmueble (has)
Brasil	25.865	31.813	3.213.630,00	1,2	124,2	101
Norte	1.259	1.816	504.116,80	1,4	400,4	277,6
Nordeste	2.573	3.031	291.515,30	1,2	113,3	96,2
Sudeste	14.153	16.616	712.393,30	1,2	50,3	42,9
Sur	5.894	7.902	430.638,50	1,3	73,1	54,5
Centro-Oeste	1.986	2.448	1.274.966,10	1,2	642	520,8

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

En un artículo publicado en la Folha de São Paulo (07/07/2008), que fue muy publicitado en Brasil, titulado "Cada día, los extranjeros compran" 6 Monacos "de tierra en el país", Eduardo Scolese sostiene que: "El ritmo de la llamada" extranjerización" de tierras fue medido, por la Folha, a partir de datos SNCR (Sistema Nacional de Registro Rural) en un intervalo de seis meses, entre noviembre de 2007 y mayo de 2008. Durante este período, los extranjeros adquirieron por lo menos 1.523 propiedades rurales en el país, en una superficie sumada de 2.269,2 km2. En el mismo período, se despojan de al menos 151 inmuebles rurales, que totalizan 216 km2. Entre compras y ventas, el balance es de 1.372 inmuebles más en manos de extranjeros 2.053,2 km2. "

El análisis del registro, muestra que la superficie de inmuebles extranjeros entre 1998 y 2010 (12 años) aumentó a 589.422,1 ha, o sea 5,894.2 km2. Así, siguiendo el artículo de la Folha, en 6 meses la superficie de los extranjeros habría aumentado 38,5%, lo que aumentó en 12 años, es nueve veces más acelerado que durante el período en su conjunto. La debilidad de los datos del Registro sugiere que cualquier conclusión sobre el ritmo y el alcance de la adquisición de tierras por extranjeros, requiere la comparación de esos datos con otras fuentes e informaciones. En este sentido se discute a continuación los datos del Banco Central sobre la inversión extranjera directa.

4.2 Análisis de los datos del Banco Central sobre Inversiones Extranjeras Directas (IED) 2.002-8

Consideraciones metodológicas

Esta sección del trabajo tiene como objetivo sistematizar las estadísticas proporcionadas por el

Tabla 20. Propietarios/titulares personas jurídicas extranjeras de inmuebles rurales y superficie total – Brasil – 2010

Brasil y Regiones	N°de Propietarios	N°de inmuebles	Superficie (ha)	Inmuebles/ Propietarios	Superficie/ (ha)	Superficie/ (ha)
Brasil	767	2.558	1.135.192,00	3,3	1.480,00	443,8
Norte	24	41	150.049,60	1,7	6.252,10	3.659,70
Nordeste	156	754	295.332,40	4,8	1.893,20	391,7
Sudeste	288	728	375.648,10	2,5	1.304,30	516
Sur	185	413	36.830,20	2,2	199,1	89,2
Centro-Oeste	114	622	277.331,70	5,5	2.432,70	445,9

FUENTE: INCRA, Registro de Inmuebles Rurales, 2010.

Banco Central (BC/DIFIS) sobre los flujos de inversión extranjera. Los datos originales, se refieren a los montos en USD de las inversiones realizadas en Brasil por país de origen, UF de destino, y por tipo de actividad económica (conforme a la clasificación CNAE-1.0, el IBGE). Para organizar la presentación de hechos estilizados, en primer lugar se crearon cinco grupos principales de la actividad económica: agricultura, ganadería, madera/celulosa, fabricación de alimentos y producción de alcohol. También se agregaron los países de origen por grandes regiones: Europa, EE.UU./Canadá, Asia, América Latina y, por último, un grupo llamado Paraísos Fiscales. Este grupo incluye a los estados nacionales o las comunidades autónomas donde la ley facilita la aplicación de capital extranjero, ofreciendo tasas impositivas muy bajas o nulas. Por otra parte, a menudo el origen de los fondos invertidos en Paraísos Fiscales es desconocido y la identidad de sus propietarios sigue siendo confidencial[9]. La variable de interés en este análisis, por lo tanto, simplemente se refiere al monto anual de USD que entraron al país, bajo la forma de inversiones extranjeras directas, por región de origen, destino y UF de destino y el grupo de actividad, agregado a nivel de las principales actividades agropecuarias y de la industria relacionada. Los datos fueron procesados por año, y los resultados se presentan en series temporales, incluyendo los años 2002 a 2008.

Análisis

Al analizar la tasa media de crecimiento de la IED en el período 2002-8, desglosados por grandes sectores del agro, se destaca el crecimiento del sector del azúcar-alcohol. Al comparar la tasa media en el sector primario, menos minería, con la media de otros sectores de la economía y con el IED total, la tasa media, a partir de una base mucho menor, aparece muy superior. En cuanto al origen de IED para el conjunto del sector de los agronegocios y para los sub-sectores ganadería, madera y celulosa, fabricación de alimentos, Europa es de lejos el mayor inversionista. Desglosado por países, podemos ver que el liderazgo de Europa se debe al peso de las inversiones holandesas. La centralización que representa Holanda como puerto de entrada y de redistribución en Europa, puede ser un factor explicativo, así como la reciente entrada del Banco Rabobank en las inversiones en el sector de los agronegocios en Brasil. En el sub-sector agricultura predominan las inversiones de los Estados Unidos y de Canadá. En el sector específico de azúcar y alcohol, sin embargo, es el conjunto de los países identificados como paraísos fiscales, lo que refuerza las otras evidencias de la importancia de los nuevos capitales, en particular los fondos de inversión, en este sector. En cuanto a la región del país donde estas inversiones se concentran, el liderazgo de lejos lo tiene el Estado de Sao Paulo en todos los rubros. Luego, en el ranking general viene el Estado de Mato Grosso do Sul, en los cerrados brasileños por el peso de las inversiones en madera/celulosa, con el Estado de Bahía en el Nordeste en tercer lugar sobre la base de las inversiones en la agricultura y la madera/celulosa. En la ganadería, las inversiones se concentran en São Paulo, lo que contrasta con la expansión reciente de la ganadería en la región Norte.

4.3 La evolución reciente de los precios de la tierra en Brasil y el papel de las adquisiciones de extranjeros

Uno de los hitos más importantes en la evolución de los precios de la tierra en Brasil, fue la caída de más del 40% que el precio de la tierra sufrió después del Plan Real en 1995. Este plan, al estabilizar el valor de la moneda, cerró un ciclo de muchos años de inflación y terminó con algunos usos especulativos de la tierra. Después de esta caída en 1995, el precio de la tierra se mantuvo estable por más de 5 años, con un precio medio de venta de alrededor de R $ 2.500,00. No fue sino hasta los años 2000, en que los precios de la tierra se vuelven a recuperar y pasan a un nuevo nivel en torno R $ 5.000,00, debido principalmente a la recuperación de los precios de los commodities. El primer período de un importante crecimiento en los precios de la tierra, fue el resultado de la recuperación de los precios internacionales de los commodities y del crecimiento de la demanda de productos agrícolas en el país. Para el período más reciente, después de 2002, la evolución de los precios de venta de las tierras agrícolas, en base a datos recogidos por la PNF

9 Esta metodología está presentada detalladamente en MDA/INCRA, 2000 y también en Guanziroli et al., 2001.

Tabla 21. Inversión Extranjera Directa: 2002 - 2008

Actividades	Cnae #	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	T. Media Anual de Crecimiento 08/02	Media de Tasas Anuales de Crecimiento de IED entre 2002- 2008
Pesca	0	4,1	4,2	7,6	6,4	2,6	6	3,3	-0,03	0,15
Agricultura	1	22,2	97,9	94,9	133,9	143,2	196,8	383,6	0,5	0,86
Ganadería	2	28,3	72,6	71,3	76,3	32,9	120,2	114,5	0,22	0,61
Madera y Celulosa	3	45,9	402,1	272,4	322,5	1904,1	158,6	207,3	0,24	1,99
Fabr. Alimentos	4	1944,5	411,3	5348,1	2094,9	853,6	1839,8	2244,4	0,02	1,9
Fabr. Alcohol	5	4	0	4,4	7,1	257,9	1569,9	1636,3	1,36	10,31
Comercio - Por Mayor	6	80	49,7	110,3	64,7	282,1	145,1	191,1	0,13	0,6
Comercio - Venta Detalle	7	571,8	135,3	405,9	1870,2	407,3	1814,8	511,6		1,13
Fabr. Maq y Equip.	8	14,7	9,5	11,5	30,9	107,9	55,4	24,5	0,08	0,5
Servicios Alimentación	9	96,3	103,9	20,9	16,5	22,4	76,1	54,3	-0,08	0,26
Servicios Financieros	10	1156,9	358,7	845,6	887,8	2631,1	5401,7	3554,7	0,17	0,57
IED Total		18778,3	12902,4	20265,3	21521,6	22231,3	33704,6	43886,3	0,13	0,2
IED - Primario Excepto Extractiva Mineral		70,9	181,9	207	253	213,6	796	619,2	0,36	0,71
IED - Industria		7555,3	4506	10707,8	6402,8	8743,8	12166,1	14013	0,09	0,25
IED - Comercio y Servicios		10585,1	6909,4	8484,7	12924,4	12124,4	16556,4	16877,8	0,07	0,12
Grupo 1-5 sobre Total (excluye financiero)		0,12	0,08	0,3	0,13	0,16	0,14	0,11		
Grupo 0-9 sobre Total (excluye financiero)		0,16	0,1	0,33	0,22	0,2	0,21	0,13		

FUENTE: Banco Central

Tabla 22. Inversión Extranjera Directa: 2002 - 2008 por país de origen

Actividades	Cnae #	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	T. Media Anual de Crecimiento 08/02	Media de Tasas Anuales de Crecimiento de IED entre 2002- 2008
	Suma 02 - 08	Ranking Suma 02 - 08	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
	Total Grupos Agribusiness									
Europa	13425	I°	730	424	5248	1980	2332	1218	1493	
Paraísos Fiscales	4581	2°	54	183	210	121	355	1890	1769	
EUA y Canadá	3553	3°	1176	242	242	283	282	592	735	
Asia	710	4°	34	99	16	89	138	108	224	
América Latina	531	5°	43	34	72	160	62	56	104	

FUENTE: Banco Central

Tabla 23. Inversión Extranjera Directa: 2002 - 2008 por región de Brasil

Actividades	Cnae #	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	T. Media Anual de Crecimiento 08/02	Media de Tasas Anuales de Crecimiento de IED entre 2002- 2008
	Suma 02 - 08	Ranking Suma 02 - 08	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
	Total Gupos Agribusiness									
SE	19059	Iº	1728	529	5487	2270	1600	3403	4043	
Sur	1289	3º	244	155	139	171	198	211	171	
CO	1625	2º	28	7	9	16	1216	139	210	
N	167	5º	10	6	16	32	80	12	10	
NE	978	4º	35	287	139	146	97	121	153	

FUENTE: Banco Central

(2010) identifica cuatro etapas en la evolución del precio de la tierra: a) 2002 y 2004 con un aumento marcado en el precio de la tierra, b) desde 2004 hasta 2007 con relativa estabilidad de precios, c) entre 2007 y 2008 hubo un gran aumento en los precios de la tierra y d) a partir de 2008 hubo un crecimiento menor de los precios de la tierra. La recuperación de los precios después de 2000, que se extiende hasta el 2004, debido al crecimiento de los precios de los commodities. Entre 2004 y 2007 las expectativas en este mercado se frenaron, la demanda de precios de la tierra cayó y se mantuvo en el nivel alcanzado en 2004. En relación al aumento de los precios de la tierra entre 2007 y 2008, hay unanimidad entre los analistas que fue fruto de la combinación de un creciente interés en la producción de etanol por parte de grupos brasileños y extranjeros. Este fuerte crecimiento tiene un factor determinante además, que fue el crecimiento de la demanda de tierras, derivada del movimiento especulativo con commodities, que normalmente se produce en períodos de pre-crisis. La caída en el crecimiento de los precios del suelo en el periodo posterior a 2008, fue causada por la crisis económica que azotó al mundo en septiembre de ese año. Pero lo que es interesante de destacar, es que a pesar de la magnitud de la crisis, el precio de venta promedio de la tierra de Brasil no ha disminuido. En Sao Paulo, sin embargo, el precio de venta de la tierra cayó durante la crisis, mostrando que su impacto fue mucho más intenso en el mercado de la tierra de São Paulo, muy posiblemente porque la inversión extranjera disminuyó después de la crisis.

4.4. Las inversiones brasileñas en el exterior

Mientras que las noticias sobre la extranjerización se centran en las transnacionales, los fondos de inversión y los Estados de países emergentes, el análisis de las inversiones en Brasil también mostró la presencia de empresas de países vecinos. En este sentido, se puede identificar un proceso de regionalización de las grandes empresas de América Latina. Se pudo ver la fuerte presencia de capital argentino en la nueva frontera de la soja en Brasil. Inversiones en otros sectores también se pudo detectar como en la industria del vino, donde las empresas chilenas entran tanto en Argentina como en Brasil, y el sector forestal también con presencia de empresas chilenas en Brasil. Brasil, a su vez, va más allá de sus fronteras y avanza con fuerza en países vecinos, Paraguay y Bolivia, en el caso de la soja, y Uruguay, en el caso del arroz.

En el sector de la caña de azúcar y el etanol es donde las inversiones brasileñas en el exterior son más notables. Con la adopción del vehículo flex-fuel, que puede utilizar etanol o gasolina, el mercado interno brasileño será muy dinámico en el mediano plazo para el etanol. Entre tanto, el objetivo del sector es crear un mercado global y acceder a los principales mercados de EE.UU. y Europa. Con este fin, Brasil promueve la adopción del etanol de caña de azúcar en otros países de América Latina y de África, a través de oferta de tecnología (que incluye el establecimiento de filiales de EMBRAPA), y de capital a través de su Banco de Desarrollo (BNDES). Al mismo tiempo,

invierte directamente en América Central y el Caribe con el fin de exportar a Estados Unidos sin pagar aranceles, beneficiándose de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio del Caribe (CAFTA). De la misma manera, invierte en países de Africa para acceder al mercado europeo en virtud del acuerdo EBA, "Todo menos armas" (Wilkinson y Herrera, 2010).

Los agronegocios brasileños ya se encuentran en plena fase de transnacionalización, siendo el caso más emblemático percibido en la consolidación global de la empresa brasileña de carne, JBS Friboi, como líder mundial en la industria. A diferencia del caso de la caña-de-azúcar/etanol, inversiones extranjeras por parte de empresas líderes brasileñas en otras cadenas agroindustriales, se limitan normalmente a las fases industriales de la cadena. En el caso de las carnes, sin embargo, estas inversiones también incluyen las formas de contrato con el sector ganadero en países donde se realizan esas inversiones, lo que implica el establecimiento de un control indirecto sobre la tierra.

5. Actores principales y sus posiciones

Como era de esperar, la imposición de límites a la adquisición de tierras brasileñas por extranjeros - anunciada por el Gobierno Federal en agosto - ha dividido a la opinión. Cuando el presidente Lula acató la opinión de la Procuraduría General de la Unión (AGU), reactivó las limitaciones previstas en la Ley 5709 de 1971 - que estaban suspendidas por propia decisión anterior de la AGU. En 1994, la agencia decidió que no habría restricciones en la compra de tierras por empresas brasileñas controladas por extranjeros. La discusión debe ser ampliada para que un nuevo texto reglamente el tema. Al mismo tiempo, un conjunto de organizaciones y movimientos sociales iniciaron una campaña, para un plebiscito a favor o en contra de las medidas de control sobre el acceso a la tierra por parte de extranjeros y muchas organizaciones han exteriorizado sus posiciones al respecto. Como se verá, la Iglesia (CNBB y CPT), los movimientos sociales (MST), y los sindicatos (CONTAG) se expresan claramente a favor. Las posiciones de los representantes de la agroindustria (CNA, APROSOJA y ABAG) adoptan variadas posiciones, incluyendo el apoyo a las medidas de control, la evaluación de que cualquier medida sería ineficaz y un claro apoyo. La siguiente es una muestra de esas opiniones:

CNBB: obispos, sacerdotes, religiosos y religiosas de la Iglesia Católica de las 10 Diócesis de Mato Grosso, reunidos en la XXIV Asamblea Regional de Pastoral, decidieron apoyar formalmente el mensaje nacional divulgado por la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) sobre el plebiscito por el límite de la propiedad rural. "Esta decisión se basa en la conciencia de que la democratización de la tierra mediante la reforma agraria es una lucha histórica del pueblo y una exigencia ética afirmada hace décadas por la CNBB. También es la realización de un gesto concreto propuesto por la Campaña de la Fraternidad Ecuménica de 2010. "

El presidente de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), don Jayme Chemello defendió la invasión de tierras promovida por el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), como una estrategia de "protesta". Señaló, sin embargo, que esta práctica no puede ser utilizada como un " método constante", por el riesgo de causar inestabilidad en el país. La CNBB envió una carta al Senado Federal sobre la MP 458, aprobada por la Cámara de los Diputados. La medida provisional regulariza las ocupaciones de tierras de la Unión en el ámbito de la Amazonia Legal, sin necesidad de licitación.

CPT: Thomas Balduíno, presidente de la Comisión Pastoral de la Tierra, un organismo de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil, ve con preocupación la creciente inversión extranjera y la especulación inmobiliaria, impulsados por la abundancia de tierras brasileñas, aptas para minimizar la crisis alimentaria mundial y aumentar la producción de biocombustibles. "El presidente Lula olvidó que tenemos Constitución y abrió el país a la codicia extranjera", dijo Balduíno.

MST: La opinión del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) divulgada en su página web, es que "esta cantidad de tierra es espantosa si recordamos que Brasil trabaja sólo 65 millones de ha de cultivos. Aún más, el resto de nuestro territorio es utilizado en los pastos, los activos de reserva patrimonial y especulación, y las tierras públicas".

CONTAG: La Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas lanza una nota favorable en el límite de la tierra a los extranjeros. La CONTAG crítico, sin embargo, el hecho de que el dictamen no contempla la revisión de las compras y las inversiones realizadas antes de su publicación, y argumenta que el límite se debe establecer también para los brasileños, fortaleciendo la campaña del Plebiscito Popular por el Límite de la Propiedad de la Tierra. La CONTAG recuerda que desde hace años el movimiento sindical del campo, a través de sus grandes movilizaciones de masas, como el Grito de la Tierra Brasil, Marcha de las Margaritas y el Festival de la Juventud, vienen reivindicando frente al gobierno la necesidad de la intervención del Estado en el proceso de extranjerización de la tierra en Brasil y la revisión de la opinión de 1994 del Procurador General de la Unión. El proceso potencia la concentración de la tierra en Brasil, aumenta el riesgo de control de las transnacionales sobre la agricultura brasileña y aumenta los precios de la tierra. La CONTAG considera que es necesario asegurar el control público sobre el territorio y regular el derecho a la propiedad rural en Brasil, con el cumplimiento de la función socio-ambiental de la tierra.

CNA: Kátia Abreu, presidente de la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) es la principal defensora de estos cambios en el Código Forestal. El vice-presidente de la Confederación de Agricultura y Ganadería (CNA), José Mario Schreiner, apoya la medida de control sobre la adquisición de tierras por extranjeros. "No está mal, debe haber un control. Pero hay que cuidar el capital productivo que ayuda al sector. Tenemos que profundizar el debate." El informe presentado por el diputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) con los cambios en el Código Forestal, aprobado por la Comisión especial de la Cámara de los Diputados, flexibiliza las normas sobre la deforestación.
Aprosoja Brasil: El presidente de la Asociación Brasileña de Productores de Soja (Aprosoja Brasil), Glauber Silveira, cree que la prohibición no va a resolver la situación del sector. "Si se restringe, se asocia con brasileño y listo. Eso no resuelve nada. Lo que importa es la política de ingresos. Si el productor no tiene dinero, va a terminar vendiendo la tierra", dice. "Hoy en día, el 50% del área sembrada con soja en Mato Grosso es de tierras arrendadas. El productor no tiene capacidad para sembrar, lo que provoca una alta concentración de la tierra. Y cada año aumenta", señala.

ABAG: *(ver a continuación), Roberto Rodrigues, de la Asociación Brasileña de Agronegocios, dijo: "Esta sustentabilidad de nuestro sector rural atrae a los fondos de pensiones, fondos de inversión, private equities (participación accionaria) de todos los sectores para lucrar con la valorización eventual de los productos agrícolas en un escenario de demanda explosiva. Y también para ganar dinero con la valoración del inmueble, que sólo ocurre si se trabaja la tierra. Por otro lado, el extraordinario potencial del país para aumentar la producción agropecuaria y la conquista de los mercados se ve amenazada por la falta de capital nacional y la falta de estrategia, de infraestructura y los ingresos rurales. Por lo tanto, la llegada de capitales externos ayudaría el salto de Brasil en el escenario mundial, generando miles de empleos en el país, aumentando su riqueza, la creación de excedentes para la exportación, mejorando la logística, agregando valor (porque muchas inversiones se realizan en el sector industrial). La tierra no se va de aquí, maquinaria, semillas, correctivos, fertilizantes, equipos serán adquiridos aquí, multiplicando las actividades en las cadenas productivas. Los inversionistas extranjeros serán aliados en la tarea de reducir el proteccionismo en el extranjero. Por tanto, hay razones reales para ver con buena voluntad estas inversiones, aun porque producen un fuerte desarrollo en las zonas fronterizas donde se instalan, con buena gestión y tecnología. Sin embargo, es correcto establecer reglas claras para la compra de tierras por extranjeros, sin prohibirla. En primer lugar, ya está determinado que sólo compra tierra aquí, quien se organiza como una empresa brasileña, incluso con aporte mayoritario de capital extranjero".

(*Coordinador del Centro de Agronegocios de la FGV, Presidente del Consejo Superior del Agronegocios de la Fiesp y profesor del Departamento de Economía Rural de la UNESP-Jaboticaba, fue Ministro de Agricultura en el Gobierno de Lula y uno de los representantes más destacados del sector moderno de los agronegocios).

6. Impacto de la concentración de la propiedad de la tierra en la agricultura familiar a partir de los censos de 1996 y 2006

La caracterización de la agricultura familiar brasileña utiliza la metodología aplicada originalmente a los microdatos del Censo Agropecuario de 1995-1996, desarrollada a finales de 1990, en el marco del "Proyecto de Cooperación Técnica del INCRA/FAO". Recientemente, fue adaptado para permitir el procesamiento de microdatos del Censo Agropecuario de 2006, para permitir la comparación de los resultados obtenidos en los dos censos. Esta metodología, de forma bastante resumida[10] define el universo familiar como estando constituido por establecimientos agropecuarios que cumplen simultáneamente, las condiciones siguientes[11]: 1) la dirección de los trabajos de la explotación es ejercida por el productor; y 2) el trabajo familiar es superior al trabajo contratado.

De acuerdo con esta metodología, Brasil tenía en 2006 unos 4,3 millones de explotaciones familiares, con una superficie de 106,7 millones de ha. Esto significa que las explotaciones familiares representaban, en relación con lo reportado por el Censo de 2006, el 83,2% del total de establecimientos y el 32,4% de la superficie total. En relación con el censo de 1995-1996, el número de explotaciones familiares crecieron un 4,0%, mientras que su superficie disminuyó un 0,9%. Es decir, el crecimiento de la agricultura familiar fue ligeramente inferior al total (cuyo aumento fue del 6,5%, como se muestra en la primera sección), pero la superficie de la agricultura familiar se mantuvo prácticamente estable (frente a un descenso del 6,7% de la superficie total). Por lo tanto, se puede decir que los productores familiares han mantenido su presencia en el período considerado[12].

¿Cómo interpretar la estabilidad del lugar de la agricultura familiar dentro del conjunto de la agricultura brasileña? En la década, entre los dos censos, hubo un proceso continuo de asentamientos dentro del Programa de la Reforma Agraria. Alrededor de 720 000 familias fueron asentadas en los diez años comprendidos entre 1995-2005 (Sabourin, 2008) lo que implica la ocupación de unos 15 millones de ha, estimando un promedio de 20 ha por familia (menos de la media del sector de acuerdo con los datos del censo). El año 1996 también se dio inicio al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa, amparado en el reconocimiento del estatuto de la agricultura familiar en la Legislatura Federal, se ejecutó por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) creado específicamente para promover la agricultura familiar y la reforma agraria. Cada año, el programa cuenta con más recursos, atiende más municipios y beneficia a más productores. El año del segundo censo, mencionado anteriormente, un monto de R$ 10 billones, beneficiaron entre 1,5 a 2 millones de productores, casi la mitad del universo de la agricultura familiar. Sin embargo, una comparación de los datos de los censos, muestran que no hubo ningún cambio en la propiedad de la tierra y el sector de la agricultura familiar apenas consigue mantener su espacio. En ese mismo período se observó un gran avance de los agronegocios en la nueva frontera de los cerra-

10 Esta metodología está presentada detalladamente en MDA/INCRA, 2000 y también en Guanziroli et al., 2001

11 Conforme al texto original (MDA/INCRA, 2000, p.18), "adicionalmente, fue establecida una superficie máxima regional como límite superior para la superficie total de las explotaciones familiares. Tal límite tuvo por fin evitar eventuales distorsiones que se derivarían de la inclusión de grandes latifundios en el universo de unidades familiares, aunque desde el punto de vista conceptual la agricultura familiar no sea definida a partir del tamaño de la explotación, cuya extensión máxima es determinada por lo que la familia puede explotar, teniendo como base su propio trabajo asociado a la tecnología que dispone". Esta superficie máxima regional tiene los valores relacionados que siguen. Para 1996: Norte – 1.122,0 has; Nordeste – 694,5 has; Sudeste – 384,0 has; Sur – 280,5 has; y Centro-Oeste – 769,5 has. Para 2006: Norte -1.152,2 has; Nordeste -693,9 has; Sudeste – 348,2 has; Sur – 279,3 has y Centro-Oeste – 650,7 has.

12 Aunque no sea el foco principal del presente trabajo, es importante destacar la importancia económica y social de la agricultura familiar brasileña, que puede ser evaluada por el hecho que generó, en 2006, 40% del valor total de la producción, y ocupó 78% de la mano de obra agrícola. En 1996, estos porcentajes eran respectivamente, 38% y 77%.

dos, en la región Centro-Oeste de Brasil. Durante ese período también, mientras la agricultura familiar se benefició de los recursos del PRONAF, se estima que el sector de los agronegocios recibió, en promedio, cinco veces más de financiamiento. Así, con la expansión de la frontera agrícola, que se acelera en el período inmediatamente después del segundo Censo de 2006, los niveles históricos de concentración de la propiedad de la tierra se mantienen.

7. Conclusiones

Con una insistencia cada vez mayor desde el aumento de los precios de los alimentos en la mitad de esa década, estudios e informaciones periodísticas han identificado un movimiento de inversiones directas en tierras agrícolas por parte de una variedad de actores, tanto nacionales como extranjeras, públicos y privados. A partir de los años 70 del siglo pasado, la modernización de la agricultura ha sido entendida ante todo, como un proceso de consolidación de las inversiones y crecientemente de grandes empresas, orientados a los procesos de antes y después de las actividades productivas agrícolas. En general, las empresas optaron por un control indirecto de la actividad agrícola sobre la base de contratos de integración, cuyos requisitos o exigencias tecnológicas impulsaron, al mismo tiempo, procesos de selección, exclusión y la concentración en la agricultura. Estas mismas tendencias persisten y se fortalecen hoy, con la creciente hegemonía de la gran distribución al detalle, que establece nuevos estándares de calidad y logística, cuya consecuencia es una aceleración de la concentración de la actividad agrícola.

Las inversiones directas en tierra apuntan, por tanto, hacia una serie de nuevas tendencias, donde el control directo sobre la tierra se convierte en condición central. La prensa tiende a asociar este fenómeno, por un lado, a movimientos especulativos del capital financiero, o a estrategias de asegurarse las materias primas agrícolas, por parte de los nuevos países emergentes. El análisis del caso brasileño confirma ambas tendencias, como componentes importantes de esta nueva ola de inversión en tierras. Al trabajar los datos del Banco Central, se identificó la importancia de capitales con origen en paraísos fiscales y al levantar informaciones periodísticas se hizo evidente el interés en la adquisición de tierras, por parte de los Estados de países emergentes. Este estudio, por otro lado, sugiere que los procesos de concentración y de adquisición de tierras responden a tendencias más amplias que también afectan a los sectores tradicionales de los agronegocios, capitales nacionales y las políticas del Estado brasileño.

A medida que la tierra (y con ella el agua y el propio clima) se convierte en un recurso escaso y a medida, también, que la tierra es vista como problema/solución clave en el entorno geo-político del medioambiente, aumenta la necesidad de su reglamentación. Los requisitos de la trazabilidad, la certificación y la zonificación son cada vez más, exigencias de los nuevos mercados de los grandes commodities agro-forestales lo que aumenta la necesidad de poder administrar el uso de la tierra. Una condición previa para esto, es un sistema eficaz de regulación de la tenencia de la tierra. El análisis identifica las raíces históricas de la falta de una regulación efectiva de la tierra en Brasil, así como los límites de la utilidad del sistema actual de registro rural para los procesos de concentración y extranjerización.

El caso brasileño es fundamental para comprender los procesos globales de concentración y extranjerización de la tierra, por tres razones. En primer lugar, Brasil se está convirtiendo en el eje principal de la producción mundial de los principales commodities agro-forestales. En segundo lugar, en Brasil se muestra la diversidad de intereses involucrados en la ola actual de adquisición de tierras. Y en tercer lugar, las empresas que lideran este proceso en Brasil, sean nacionales privadas, Estatales o extranjeras, están invirtiendo también, fuertemente en tierra en el resto de América Latina y en Africa. Las limitaciones impuestas actualmente al acceso a la tierra por parte de extranjeros en Brasil, en muchos casos, inocuas o ineficaces, por el uso de terceros que suplantan a los verdaderos dueños (palos blancos). Por otro lado, ellas incentivan formas de control indirecto sobre la tierra, como en el caso de nuevas inversiones chinas en el sector de la soja en Brasil, que conllevan contratos de entrega de largo plazo, por parte de cooperativas financiadas por bancos chinos.

BIBLIOGRAFIA

- BURKI, S.J.; PERRY, G.E. (1998) Beyond the Washington Consensus: institution matter. World Bank: Latin America and Caribbean Studies Viewpoint. WASHINGTON.
- COSTA, E.V. (1987) Politica de Terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: Da monarquia a Republica: momentos decisivos. Editora Brasiliense. 4a. Edicao. Sao Paulo.
- DEAN (1971) Latifundia and Land Policy in nineteenth century in Brazil. In: The Hispanic American Historical Review Baltimore, MD vol. 51 no. 4 p.605-25.
- DEININGER, K. (2003) Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington: World Bank and Oxford University Press.
- DEININGER, K. et alli (2010) The land governance framework: methodology and early lessons from country pilots. In: Innovations in land rights recognition, administration and governance. Washington: World Bank, GLTN, FIG and FAO.
- ECHEVERRIA, (2003) Desarrollo Territorial rural en America Latina e el Caribe. BID. Washington. DC
- FAO Land Tenure and Managment Unit. 2007. "Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre Tenencia de La Tierra no. 9. Rome: Food and Agricultural Organization of the UN.
  - 2009. "Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources." Land Tenure Working Paper 10. Rome: Food and Agricultural Organization of the UN.
- FNP (2010)
- GESSA, S.D. (2008) Participatory Mapping as a tool for empowerment. In: International Land Coalition.Rome Italy.
- GUANZIROLI, C. et al. (2001). Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. (2010). Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Brasília: MDA, 2010.
- IBGE. Censo Agropecuário 1995-1996: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.
- IBGE. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- INCRA. 2010. Números da reforma agrária. Brasília: Incra. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=174&Itemid=203 Acesso em: 09/11/2010.
- MDA/INCRA. 2000. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília: MDA/Incra.
- POLANYI, K. (1980) A grande transformação: as origens da nossa época. 3.ed. Rio de Janeiro. Campus, 1980. 351p.
- REYDON (1992). Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos. Campinas,SP: UNICAMP.IE. (Tese de Doutorado).
- REYDON, B. P. e CORNELIO, F.N.M. 2006. Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinamica. Brasilia: Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA) NEAD. 444 p. (Nead Debate n.7).
- REYDON, B. P. e PLATA, L. O. 2000. Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil. Campinas: NEAD. 172p. (Estudos NEAD, n.3).
- SABBATO, A. 2003. Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99. [Internet : http://www.incra.gov.br — capturado 03.Ago.2003].
- SABOURIN, E. 2008. "Agrarian Reform in Brazil", Estudos, Sociedade e Agricultura vol. 4 no. se, 2008, Rio de Janeiro.
- UN. (1996) Land Administration Guidelines. Committee on Human Settlements, ECE/HBP/96, Geneva and New York.
- WILKINSON, J & S. 2010. HERRERA, "Biofuels in Brazil:debates and impacts", The Journal of Peasant Studies,vol. 37 no. 4, 2010

ANEXO TABLA DE INVERSIONES EN TIERRA BRASILEÑA

Capitales en el agro del mismo sector de actividad

LOCALIZACION	PAIS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSION
Brasil	EE.UU.	Grupo Iovva	Algodón, soja y maiz	9 mil hectáreas
Brasil	China	Rizhao	Celulosa	Projecto de una gran fábrica con capacidad para producir 1.5 milllones ton de celulosa por año.
Guaíba RS	Chile	CMPC	Celulosa	En 2009 adquirió una fábrica de celulosa.
Brasil	India	Shree Renuka Sugars	Caña de azúcar	El grupo hindú negoció la compra del control accionario del grupo Equipav. gigantes del petróleo como la británica BP. y fondos de inversión como Clean Energy, que captan recursos en el exterior para invertir en usinas en Brasil.
Mato Grosso	Argentina	El Tejar	Maiz y soja	El grupo mantiene la empresa el Tejar Agropecuaria, que planta maiz y soja en 35 mil hectáreas en el Estado.
				El Tejar invierte en la compra de más de 1 millón de hectáreas de tierra en el Mato Grosso.
Mato Grosso	Brasil	SLC Agrícola	Algodón	Gmpo brasileño que es el mayor productor de algodón del país, capta recursos en el exterior. Compró 10.635 hectáreas en Campos de Júlio
				Creación de una nueva empresa: LandCo. El grupo pretende agregar de un lado a producción agrícola que permanecerá bajo la responsabilidad de la SCC Agrícola, además, la compra y la venta de tierras, quedará con LandCo. La nueva empresa comprará tierras con potencial de valorización. Actualmente la SLC tiene 237 mil hectáreas de soja, maiz , algodón, trigo v café.
Goiás	Francia	Bonduelle	Legumbres	La empresa familiar Bonduelle inauguró una nova fábrica de legumbres en conserva en Cristalina (GO). La lider mundial en el procesamiento de vegetales se prepara para garantizar crecimiento en base a fúturos arriendos y adquisiciones de tierras en la región Centro-Oeste.
MaPiTo	Argentina	Los Grobos	Granos	Uno de los mayores productores de granos del Pais, y un grupo extranjero, Los Grobo, de Argentina. La empresa, presidida por Gustavo Grobocopatel, tiene 50 mil hectáreas, principalmente en Mapito, y facturó en 2009 USD 267 millones.
Brasil	EE.UU.	Bunge		Imierte 100 millones de USD para comprar tierras en Brasil.
		Moeina	Caña de azúcar etanol	La Moema, uno de los actores más tradicionales del sector, fúe adquirida la sanana pasada por la gigante norteamericana del agronegocio Bunge. Después de la venta de la Moema, cerca de 20% de la capacidad de procesamiento de caña del Brasil ahora está en las manos de empresas extranjeras. Hace cerca de una década, cuando el sector fue desregulado, prácticamente no había presencia extranjera; en 2008, ella fúe de 12%.

Capitales en el agro de sectores sinérgicos y/o convergentes

LOCALIZACIÓN	PAÍS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSIÓN
Brasil	Japón	Mitsui	Soja	100 mil hectáreas
Amazonia	EE.UU.	Wal-Mart Stores	Mayor empresa de venta al detalle del mundo	Wal-Mart aumenta compras locales a pequeños productores en un plan que pretende evitar la deforestación de la Amazonia para producción de alimentos. La iniciativa es para mejorar la imagen de la empresa con la reducción del impacto de sus actividades sobre el medio ambiente. Planea invertir 65 millones de USD para desarrollar agricultores locales en Brasil y reducir en 20% el desperdicio de sus locales.
Mato Grosso	Singapur	Noble	Soja	Inversión de 150 millones de USD para construir una procesadora de soja

Capitales no tradicionales al agro que responden a nuevas sinergias

LOCALIZACIÓN	PAÍS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSIÓN
Brasil		Hyundai	Soja	Empresa negocia con gobiernos de PI, MA, TO, BA compra de 10 mil hectáreas para plantar soja

Empresas de inmuebles rurales que han surgido en respuesta a la valorización de las tierras y de las perspectivas del agro brasileño.

LOCALIZACIÓN	PAíS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSIÓN
Rio Grande do sul	Suecia/ Finlandia	Stora Enso	Celulosa	-46 mil hectáreas de inmuebles mrales en 11 municipios
				-Interés en construir una unidad en sociedad con Fibria en Eunápolis BA
Amazonas				- El IBAMA multo en el Amazonas en R$ 450 millones a la maderera Getahl de comercio y transporte de madera noble sin seguir la legislación ambiental
Cerrado brasileño y SP				60 haciendas/ 800 millones de USD
Goiás, Mato Grosso y Bahía	España	Enrique Bañuelos		Maeda uno de los mayores productores de soja del País (antes del algodón.) El día27 de mayo, la familia Maeda vendió el control de la compañíaa Arion Capital, fondo de inversiones, controlado por el billonario Enrique Bañuelos - gran exponente de la oferta inmobiliaria de España. El inversionista llegóa Brasil hace menos de dos años y provocó revuelo en el sector inmobiliario al promover fusiones y crear uno de los mayores fondos de garantía del país, la Agre, recientemente vendida.
Brasil	AgHoldings (EE.UU.)	Brazil Agrilogic Investment		Su finalidad es facilitar la adquisición de terrenos por inversionistas extranjeros en Brasil para la producción de alimentos, biocombustibles, proteína animal y materias primas. Ellos actualmente administran, sea como arrendatario, y/o como contratista principal, grandes superficies de tierra recién-convertidas del Cerrado.
MaPiTo		Tiba Agro	Captación de recursos	Tiba Agro, orientada a la captación de recursos de extranjeros para la adquisición de tierras, y donó de 320 mil hectáreas en Mapito

Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales en busca de asegurar abastecimiento alimentario y de energía

LOCALIZACION	PAIS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSION
Brasil	Arabia Saudita	Saudi Group Agro Invest	Granos y aves	Representantes del grupo Saudi Agro Invest, una empresa de inversión público-privada agrícola, ahora en Brasil en busca de mediérías para la producción de exportación de granos y de aves. Inversión por 500 millones de USD.
Oeste de Bahia y el sur de Maranháo y de Piauí	China			Según el director de la Cámara de Comercio e Industria Brasil-China, Kevin Tang, en los últimos meses seis grupos chinos con participación estatal demostraron interés en comprar tierras en Brasil.
Goiás	China	CNADC empre-sa estatal china de desarrollo agrícola	Soja	En mediería concreta en la producción de granos y en inversiones en infraestructura en 11 polos rurales. Los chinos se comprometen a avalar la participación en proyectos de expansión de cultivos de granos, además de invertir en la construcción de ramales de la ferrovia Norte-Sul en territorio goiano. La cooperación considera el abastecimiento de 5 millones de toneladas de soja y maíz hasta 2017 a China. Como no puede comprar directamente tierras en Brasil, en razón de restricciones legales adoptadas por el gobierno federal, la CNADC quiere participar en proyectos específicos realizados por consorcios o cooperativas de productores rurales en Brasil. Los planes bilaterales incluyen inversiones en los polos de desarrollo de Anápolis, Cristalina, Flores de Goiás, Jaraguá, Ju?ara, Mozarlándia, Niquelándia, Porangatu, Santa Izabel, Sao Miguel do Araguaia e Uruasu.
Brasil	Punjab	Gobierno de Punjab		Interés en la compra de tierras brasileñas

Fondos de inversión atraídos por las diversas perspectivas de valorización de los commodities agrícolas.

LOCALIZACION	PAIS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSION
Oeste Bahia	Alemania	AC Agri Opportunity. Áquila capital group - empresa de inversiones.	Leche, carne, cana de azúcar, granos	42 mil hectáreas de tierras
Brasil	EE.UU.	Galtere	Soja y arroz	25 mil ha, sólo 22 mil ha planificadas
Brasil	China	SinoLatin		
Capital	Soja	Plataforma de inversiones en tierras brasileñas		
Brasil		Cosan	Caña de azúcar	370 mil USD para compras de tierras
Brasil	EE.UU.	Radar		La Radar, del Grupo Cosan, dedicada a la compra y venta de tierras, time 80% de su capital en manos de un fondo americano, http ://www_cosan_combr/cosan2009/web/conteudo jpti_asp?idioma=0&tip o=26424&conta 45
Brasil -Maranhao	Fondos EE.UU.	Suzano	Celulosa	El precio de la hectárea en Maranhao, en tierras de reforestación, pasó de R$ 1,7 mil en 2008 a R$ 3 mil actualmente, de acuerdo con la analista Jacqueline Bierhals, de AgraFNP. La Suzano Papel e Celulose sera la primera del sector en instalar una fábrica en ese Estado. Las empresas brasileñas de celulosa tienen la mayor parte del eucalipto que usan de bosques propios, también compran de productores independientes En el caso de la Suzano, por ejemplo, 27% de la madera es adquirida de terceros. El director forestal de la Suzano, Joáo Comério, considera las regicmes Sur y Sudeste del País "saturadas". Para él, dentro de diez años otras partes de Brasil estarán en situación semejante, lo que puede significar que productoras brasileñas de celulosa busquen bosques en otros países, sobre todo en América del Sur.
Brasil-Paraná Bahia Rio Grande do Sul Santa Catarina		Global Forest Partners (GFP)	Celulosa	La necesidad de materia-prima para suplir la producción del sector forestal está atrayendo cada vez más la acción de grandes fondos de inversiones, especialmente extranjeros. Las llamadas "timos" (del inglés Timberland Investment Management Organizations), gestoras de fondos principalmente americanos y europeos, desembarcaron en Brasil ee 2001, atraídas por la alta productividad y el avance genético en los bosques nacionales. Se estima que se encuentran en negociación hoy, por cuenta de fondos de inversión, 250 mil hectáreas de superficie, de las cuales 50 mil en Paraná
				El Global Forest Partners (GFP), que al comienzo de la década compró los bosques de la Norske Skog Pisa, en Jaguariaíva, y hoy tiene negocios, además de Paraná, en Bahia, en Rio Grande do Sul y en Santa Catarina.

		Grupo Zugman		El grupo Zugman, que es dueño de las madereras Lavrasul, Bras-comp y Lavrama y tiene sede en Curitiba, vendió algunas superficies para la americana Resource Management Services (RMS).
Brasil	Chile	Masisa	Celulosa	El año pasado, la fabricante chilena de paneles de madera Masisa, que tiene fábricas en Paita Grossa, en Campos G erais, y en Montenegro (RS), anunció una asociación con el fondo Hancock para la compra de 40 mil hectáreas de tiaras para la plantación, focalizada en Brasil. La Klabin, la Suzano y la Irani también tiene asociaciones con fondos para ampliar la base forestal. Para las empresas, la ventaja está en concentrar la atención e inversiones en áreas que sai su foco, como la fabricación y la venta de sus productos.
Mato Grosso do Sul	EE.UU.	Soros	Etanol	El inversionista George SOTOS llega a Brasil coi USD 900 millones para establecer un megaproyecto de alcohol en una superficie de 150 mil hectáreas en Mato Grosso do Sul.
				"Será uno de los mayores proyectos de Brasil", ha (ficho Soros, que invierte en agronegocios a través de Adeco, empresa que nació en Argentina y hace tres años desembarcó por aquí, comprando haciendas de soja, algodón y cafés especiales.
				Frente a un escenario tan claro, varios billonarios y financistas brasileños también se han involucrado en la onda del etanoL Uno de ellos es Armínio Fraga, ex-discípulo de Soros, que está en la recta final de la disputa por la adquisición de 15% de las usinas Vale do Rosário y Santa Elisa, que, juntas, forman el segundo mayor grupo sucroalcoholero del País. Armínio estaría dispuesto a invertir cerca de USD 300 millones en el negocio, antes de una apertura de capital en la bolsa. Así como él, Luiz Cezar Femandes, creador del Pactual, también está en la disputa, pero él tiene una política más diversificada.

Inversiones relacionadas a los incentivos de servicios ambientales

LOCALIZACION	PAIS	EMPRESA	ACTIVIDADES	INVERSION
Amazonas, Manicoré, Itacoatiara, Hnmaitá, Lábrea	Suecia	Gethal Amazonas, De Johan Eliasch	Celulosa	47 inmuebles rurales
Mato grosso do Sol	Numis (UK), T empletan Capital Partners (Bahamas), Czamikow Sugar (México), Agrop (República Checa)	Clean Energy, Brazil Investment	Caña	Clean Energy Brasil es una sociedad de inversiones que fue lanzada al final de 2006 con más de USD 100 millones en fondos. Su objetivo es asumir y ampliar la producción de caña y procesamiento para azúcar y etanol. La empresa tiene por lo menos un contrato de arrendamiento de tierras garantizado, para 7.000 ha en Mato Grosso do Sul.

CHILE

El Caso de Chile

Jorge Echenique

INTRODUCCIÓN

"La crisis alimentaria y financiera del 2008 aunadas, desencadenaron un nuevo ciclo mundial de acaparamiento de tierras. Los gobiernos con "inseguridad alimentaria", que dependen de las importaciones para alimentar a sus pueblos, se están adueñando rápidamente de tierras agrícolas en todo el mundo, en las cuales producir sus propios alimentos para el futuro. Las corporaciones de alimentos e inversionistas privados, han visto en la inversión en tierras, una oportunidad de ganancias en medio de la profundización de la crisis financiera" (Grain, 2008).

El proyecto "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina" está referido a la concentración y extranjerización de la tierra, contemplando todos los casos importantes donde se han producido o están produciendo estos procesos, más allá de si se trata del "land grabbing" al cual hace referencia la cita anterior.

El proyecto se inscribe en la temática prioritaria para la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, referida a profundizar el conocimiento sobre el impacto que estos procesos de concentración tienen sobre la producción de alimentos, así como su incidencia sobre el acceso de la agricultura familiar a la propiedad de la tierra; en la perspectiva analizada recientemente en Brasilia (Mayo 2010) con los Gobiernos de América del Sur y México, de interés mundial para FAO, sobre posibles alternativas de regulación al mercado de tierras y otros recursos naturales (Términos de Referencia del Proyecto).

En el presente estudio, una primera parte está dedicada a examinar las políticas de desarrollo de la agricultura y de la tenencia de la tierra en Chile a partir de la Reforma Agraria 1964 – 1973; aquí se examina el surgimiento de la empresa agrícola en reemplazo del latifundio, continuando con la apertura externa y las políticas del Gobierno Militar, así como su estrategia en lo alimentario. Termina esta parte, con el análisis de las políticas de incentivos a las exportaciones que se implementan en los dos últimos decenios de gobiernos democráticos.

Un segundo capítulo está dedicado al análisis de las nuevas concentraciones de tierras, mediante

el examen de las cifras censales del 2007. Este se complementa con el estudio de la evolución de la tenencia y el uso del suelo por tipología de productores, destacando la tendencia hacia el rezago y marginación de la pequeña agricultura en el llamado "boom" exportador. Se cierra esta segunda parte con el examen del comportamiento en el precio de la tierra, a partir de un riguroso estudio reciente de más de 12 mil registros comerciales.

La tercera fracción está centrada en el estudio de los conglomerados económicos (grupos y clusters) y sus características básicas. Se sostiene que el predominio integral de éstos en la estructura de las cadenas alimentarias y forestales de Chile, es más determinante que el simple control sobre la tierra y la producción primaria, aunque este control es una condición indispensable para dominar todo el proceso de creación de valor y su rentabilidad. En una cuarta parte, se hace una síntesis de los principales grupos económicos que intervienen en el sector y para ello se recurrió principalmente a información de primera fuente publicada por las empresas en las páginas web, en sus memorias del 2009, e informes recientes de prensa. La revisión de estos grupos económicos se ha ordenado tomando en cuenta los 10 principales rubros de exportación de la agricultura chilena, en el entendido que son éstos los que dinamizan en los últimos tiempos al sector.

Se agrega en esta síntesis, a los principales poseedores de tierras que han sido compradas con fines de conservación de recursos naturales y la recuperación del medio ambiente. La inclusión de estos, se fundamenta en las gigantescas dimensiones de estas unidades y en el paradójico hecho que estas transacciones han provocado mayor debate público que el control productivo de tierras por parte de los grupos económicos.

Se cierra el documento con un resumen de conclusiones, teniendo en la mira los alcances que interesaba rescatar en los objetivos y contenidos del estudio global, de acuerdo a los enunciados de los términos de referencia.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada en el trabajo consistió en los siguientes pasos:

- Revisión documental y bibliográfica del material existente sobre *land grabbing* a nivel internacional; y sobre concentración de tierras y agronegocios en Chile.
- Complementación del archivo personal (de 25 años) sobre transacciones de tierras y concentración, consultando la Revista del Campo, El Mercurio, La Tercera, los periódicos económicos El Financiero y Estrategia, además de la revista Que Pasa.
- Consultas de documentos de académicos de Economía Agraria de la PUC que han estudiado el mercado de tierras; de Odepa y Banco Central sobre precios de transacciones e inversión extranjera ; de gremios de agricultores (SNA , Vinos de Chile, Asoex, Fedefruta, Chileoliva) ; de Codeff, acerca de parques privados de conservación; de INFOR, en lo relativo a tierras forestales .
- Revisión de memorias 2008 y 2009 e informes de las empresas forestales, vitivinícolas, frutícolas, semilleras, lecheras, de ovinos, cerdos y aves. Además, se han revisado páginas web de estas mismas empresas y de aquellas que forman parte de los grupos económicos más sobresaliente del país.

Con toda la información anterior se ha completado un fichero de Agraria[1] el cual ha tenido seguimiento permanente desde 1984, registrando en éste todos los acontecimientos significativos de la agricultura nacional. Este background ha permitido un avance relativamente ágil, dando cumplimiento a los términos de referencia.

1. Las políticas de desarrollo agrícola y tenencia de la tierra

1.1 El término virtual del latifundio y el sistema de tenencia emergente

Desde la Colonia, hasta los inicios de la Reforma Agraria (1964 – 1973), prevaleció en Chile una gran rigidez en el mercado de tierras, provocada por un mayoritario latifundio reacio a la subdivisión y una tímida emergencia localizada en el

1 Agraria, entidad con 27 años de vida, dedicada a la temática de desarrollo rural, en la cual ha trabajado el consultor.

centro del país, de la mediana empresa agrícola. En el otro extremo, la presión de las herencias familiares estimulaba la veloz subdivisión de la pequeña propiedad y la reproducción acelerada de los minifundios.

Durante el decenio de aplicación de esta Ley, se expropian 5.800 propiedades agrícolas con 720 mil ha de riego permanente y eventual (58% del total) y 1.370 mil ha de secano arable (38% del total nacional). Gran parte de las expropiaciones se concentran en el estrato de tamaño equivalente a más de 80 ha de riego básico[2] (HRB), en términos tales que las 4.900 explotaciones con más de 80 HRB que concentraban el 55,4% de las tierras de todo Chile, diez años más tarde se habían reducido a 260 explotaciones, con el 2,7% de la superficie equivalente del país.

Esta violenta reducción, generada básicamente por las expropiaciones, pero también por las subdivisiones privadas orientadas a evitar la expropiación por tamaño, terminó con el modelo de producción latifundiario basado en las haciendas originadas durante la Colonia (Echenique, 1996).

A partir de la irrupción del gobierno militar en 1973, se implementa un programa denominado de "Regularización de la Tenencia", que consistió en la devolución a sus antiguos propietarios del 29% de la tierra expropiada, en la licitación pública a privados de un 15% adicional y en el reparto del 56% de las tierras reformadas en parcelas individuales a 37 mil campesinos. Paralelamente, se titulan en forma individual las tierras reconocidas a comunidades indígenas un siglo antes, entregando 70 mil títulos parcelarios a indígenas.

El conjunto de predios surgidos directa o indirectamente con la Reforma Agraria (parcelas campesinas, reservas de expropiados y restituciones a ex propietarios, divisiones voluntarias, licitaciones de tierras en remates públicos), los que ascendieron a cerca de 65 mil nuevas unidades (excluidas tierras indígenas), conformarán la base material del dinámico mercado de tierras vigente desde 1977 en adelante y que permitió la emergencia masiva de empresas agrícolas.

1.1.1 Surgimiento de la empresa agrícola, retroceso de las pequeñas unidades y las políticas del gobierno militar

La política neoliberal impulsada por el Gobierno Militar desde mediados de la década de los setenta, significó el retiro del Estado de los ámbitos económicos y financieros, la privatización de las múltiples empresas públicas3 y bancos intervenidos por la autoridad pública (1970 – 1973), la eliminación de subsidios y desregulación de los precios, junto a la apertura amplia de la economía hacia capitales y mercados externos. En paralelo, se postula el control de la inflación y el mejoramiento de la balanza de pagos, junto al tratamiento igualitario a los sectores económicos, sin excepción.

En el caso concreto de la agricultura, las políticas medulares que la orientan son cinco:

- Se apuesta al aprovechamiento de las ventajas comparativas (agroclimáticas y geográficas) de la agricultura nacional, para su inserción plena en el mercado internacional sobre tres ejes principales: forestal, vitivinícola y hortofrutícola.
- Se establece el principio de subsidiariedad en el rol del Estado, delegando la producción de bienes y servicios en el sector privado; en el mercado la asignación eficiente de los recursos, liberando precios de productos, insumos y servicios.
- Se impulsa el mercado libre de las tierras, eliminando todas las restricciones a las enajenaciones de tierras. Con posterioridad, en 1980 se crea el mercado libre de todas las aguas del país, disociado de la propiedad de la tierra. En este mercado son los particulares los que determinan el uso, beneficio y conservación de las aguas, bien económico que se transa libremente. Estas políticas se mantienen hasta hoy.

2 Sistema de equivalencia nacional que redujo todo el territorio nacional a su equivalente a tierras de riego del Valle del Maipo mediante la tabla de conversión a HRB, totalizando 2,3 millones de HRB.

3 Muchas de estas empresas eran históricas, creadas por la Conformación de Fomento en los años cuarenta (petróleo, acero, electricidad, puertos, frigoríficos, industria del azúcar, etc.).

- Se desarticulan las organizaciones de asalariados agrícolas y campesinos, reprimiendo a sus dirigentes, medidas que obviamente son eliminadas en democracia.
- Se crean estímulos especiales (Banco Central) a la internación de capitales, los que continúan vigentes.

El nuevo mercado de tierras y las transformaciones del contexto macroeconómico impulsadas hace más de treinta años, han dado origen al surgimiento de cuatro tipos de productores en el sector, los cuales con ciertas adecuaciones siguen presentes hasta la actualidad.

a) Sociedades controladas por grandes grupos económicos

Desde principios del siglo pasado, e incluso con anterioridad, existieron en Chile grupos económicos importantes, vinculados inicialmente a la minería, pero que después incursionaron en la pesca, la agroindustria o la actividad forestal; muchos de ellos fueron afectados a principios de los años setenta por las políticas del Gobierno de la Unidad Popular. A mediados de los años ochenta, se implementa un masivo proceso de privatización de empresas y bancos por parte del Gobierno Militar, acompañado de un vasto apoyo público para sanearlas financieramente. Esta política proporcionó nuevo impulso a los grupos económicos que habían logrado sortear la crisis de los años previos e incentivó la formación de nuevos conglomerados.

Principalmente importantes, como se verá con mayor detalle más adelante, son los clusters y grupos económicos que se han venido desarrollando en los sectores alimentario y forestal durante estos tres últimos decenios.
Aunque los grupos económicos controlan importantes extensiones de tierra, su fuerte poder e incidencia en la agricultura nacional no emanan primordialmente de este control, sino que de su potente integración vertical (desde la genética y producción de insumos, hasta los sistemas de distribución en los mercados finales), del gran tamaño de sus escalas de producción y de su directa inserción en los mercados externos e internos más rentables.

En el último Censo Agropecuario del 2007, figuran 10.073 sociedades anónimas y limitadas, con 7,8 millones de ha (38% de la superficie nacional), aunque muchas de éstas pertenecen al segundo grupo que se menciona a continuación.

b) Empresas agrícolas modernizadas

Son en su mayoría empresas ubicadas en las zonas con mayor potencial agroclimático del Valle Central de riego, de los valles transversales del Norte Chico y de las áreas lecheras y ganaderas de la Zona Sur. Están dedicadas a la producción de frutas, vinos, hortalizas y semillas de exportación; y en un número menor, a leche, maíz y remolacha azucarera, de alta productividad para el mercado interno.

Es frecuente su integración a alguna fase complementaria de la cadena de valor, como infraestructura de frío y packing, así como su manifiesta diversificación territorial por la vía de compra de tierras en zonas agroclimáticas diferenciadas.

La mayor parte de estas empresas proviene de alguna de estas dos vertientes originarias:

Descendientes de agricultores tradicionales que sobrevivieron, en alguna forma, a la Reforma Agraria (por sus niveles de eficiencia, porque recibieron reservas, o porque les devolvieron lo expropiado), y reconstituyeron empresas en retazos menores, pero más capitalizadas.

Empresarios o profesionales de otros sectores económicos y jóvenes profesionales del agro, los que atraídos por la rentabilidad auspiciosa de ciertos rubros, compraron tierras derivadas del fraccionamiento provocado por la Reforma Agraria.
Se caracterizan por su capacidad emprendedora y de innovación, lo que las ha puesto directamente en contacto con los mercados de Europa, Asia, América del Norte u Oceanía, a cuyos países además realizan giras tecnológicas para la captura de innovaciones, con el apoyo de programas públicos. En general han asumido las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), han introducido la fertirrigación, trabajan con plantaciones de gran densidad y han incorporado maquinaria de alta eficiencia.

Son en su mayor parte empresarios medianos, con 20 a 200 ha de riego y excepcionalmente

muy pocos superan las 1.000 ha. En ramas como la vitivinicultura y la fruticultura, muchas de estas empresas conforman clusters territoriales e incluso a través de estos actúan integradamente con grupos económicos, que forman parte del mismo rubro.

c) Empresas agrícolas tradicionales

En proceso de descomposición o reconversión, estas empresas de preferencia se localizan en zonas de menor aptitud agroclimática para los cultivos de exportación y han continuado produciendo cereales, leguminosas, papas, carne bovina y otros rubros para el mercado interno. En algunos períodos de mejores precios internacionales y tasas de cambio internas favorables, este estrato ha encontrado espacios de crecimiento y acumulación en la sustitución de importaciones; pero fundamentalmente la oferta a menores precios de los países del Mercosur ha impulsado a muchos hacia la forestación o la venta de tierras a los dos grupos anteriores.

d) La pequeña agricultura

Sólo unos pocos han logrado insertarse en los mercados más rentables e iniciar un proceso de modernización. A pesar de la cuantiosa cantidad de recursos que el sector público ha canalizado a este amplio grupo en los últimos años, la pequeña agricultura ha venido perdiendo las tierras que controla y tiene limitada presencia en la producción de los rubros más rentables. Su baja productividad en comparación con los grupos anteriores, les dificulta la competitividad, lo que estimula la emigración de los más jóvenes, a lo cual contribuye su progresiva mayor escolaridad. Los datos censales y estudios de casos, demuestran que gran parte de las propiedades mayores se han expandido en base a la compra de tierras, tanto de parcelas de la Reforma Agraria como de retazos menores que se derivaron de este proceso.

Como se describirá más adelante, la agricultura familiar campesina no ha participado mayormente del "*boom*" agrícola exportador y su articulación con los mercados más activos es muy débil en comparación con la de las empresas agrícolas y grupos.

1.2 La apuesta alimentaria y la limitada superficie de tierras

Un estudio reciente a nivel mundial, ha estimado que el potencial de tierras disponibles en el mercado para ampliar la frontera de cultivos, sería de 1.500 millones de ha. La mitad de este potencial de reserva agrícola estaría en: Angola, República Democrática del Congo, Sudán; y en cuatro países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia (Haramboulus, 2009).

Cuadro Nº 1
Superficie nacional por tipo de uso del suelo

Uso	Superficie (Miles ha)	%
Áreas urbanas e industrial	182,2	0,2
Terrenos agrícolas	3.814,4	5,0
Praderas y matorrales	20.529,7	27,1
Bosques y plantaciones forestales	15.637,2	20,7
Humedales	4.498,1	5,9
Áreas desprovistas de vegetación	24.727,8	32,7
Nieves y glaciares	4.646,7	6,1
Aguas continentales	1.226,8	1,6
Áreas no reconocidas	339,8	0,5
	75.662,6	**100,0**

FUENTE: Proyecto CONAF, CONAMA, BIRF. Marzo, 1999.

Está claro que Chile no forma parte de este potencial, porque sólo el 5% de sus 75,7 millones de ha corresponde a terrenos de uso agrícola, con una baja disponibilidad de tierra per cápita (0,22 ha).

Este catastro evaluativo de los recursos naturales y vegetacionales nativos de Chile, reconoció que del área total de praderas y matorrales, la mitad de las cuales se sitúan en la Patagonia, sólo 8 millones de ha tendrían potencial ganadero; y que de los bosques y plantaciones forestales, 7,8 millones de ha serían susceptibles de explotación silvícola.

El clima mediterráneo predominante en gran parte del territorio agrícola del país, caracterizado por un prolongado período de sequía que se extiende en un año normal desde Octubre hasta Abril, exige del regadío para la producción de la gran mayoría de los cultivos.

Las tierras de regadío del país, basamento esencial de la agricultura, se han mantenido en una extensión efectiva del orden de 1,1 millón de ha durante los últimos 60 años, aunque ésta ha experimentado cambios muy significativos en el mismo lapso, como los que se indican:

Una fuerte expansión de las áreas urbanas, industriales y turísticas en terrenos irrigados, previamente dedicados a la agricultura. No existe una medición de esta invasión urbana y de la ampliación de usos no agrícolas de los suelos irrigados, pero cálculos aproximados indican que entre 1997 y el 2007 se habían perdido 10 mil ha sólo por concepto de urbanización (FAO, 2009).

Importante inversión pública en obras mayores y medianas de riego y la incorporación en los últimos 25 años de numerosas obras privadas de riego, estimuladas por las bonificaciones de la Ley de Fomento a las Inversiones Privadas de Riego (Ley 18.450). Estas obras han contribuido básicamente a brindar seguridad de riego (85%) a tierras que contaban sólo con riego eventual en años de pluviometría excepcional y a transformar los sistemas de riego tradicional (gravitacional e inundación) en sistemas de alta eficiencia (goteo y aspersión, mecánico). Estas inversiones han significado que actualmente, casi el 40% de la superficie de riego nacional cuente con sistemas modernos y eficientes.
Lo anterior ha permitido una mayor disponibilidad de agua y el empleo de crecientes volúmenes de este recurso acompañando la intensificación en el uso del suelo, provocada por la reconversión de tierras dedicadas a praderas naturales y cereales, a cultivos con demandas mucho mayores de agua, como hortalizas, semilleros o fruticultura. Mientras en 1986 la extensión de cereales era de 879 mil ha, en el 2007 se había reducido en 400 mil ha; por el contrario, en el mismo período, la superficie destinada a hortalizas, viñedos de riego y plantaciones frutícolas se había incrementado en 350 mil ha. Cabe resaltar que una hectárea de frutales ocupa tres a cinco veces más agua que una de trigo.

La constatación de las restricciones en cuanto a la disponibilidad de tierras y de agua, condicionó la estrategia alimentaria durante los últimos decenios. Desde mediados de los años sesenta, se postuló la necesidad de aprovechar los recursos naturales para la producción forestal y frutal, apuntando a las exportaciones; pero en paralelo, se continuaba defendiendo la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, oleaginosas, azúcar, leguminosas, carne y leche.

A fines de la década de los setenta, el Gobierno autoritario se pronunció definitivamente por salir al exterior y entrar a los mercados alimentarios a comprar y vender en función de las ventajas comparativas del país (recursos naturales). En los dos últimos decenios, los gobiernos democráticos han reiterado la política de maximizar la vocación exportadora e importar los alimentos que el país no pueda producir.

Esta estrategia ha permitido hasta ahora, satisfacer con holgura los requerimientos alimentarios del país. Mientras las exportaciones han superado con creces a las importaciones de alimentos, el país no ha tenido problemas para comprarlos, en especial a los vecinos del Mercosur. Sí todavía existen 200 mil hogares que no pueden satisfacer sus requerimientos nutricionales (Casen, 2009), cifra que puede ser más baja en la realidad si se consideran desayunos y almuerzos escolares (no incluidos en la Casen), es por falta de ingresos para satisfacer estos requerimientos, a pesar de la amplia disponibilidad alimentaria.

En los tres últimos años las exportaciones de origen forestal y agropecuario se aproximaron a 12 mil millones de dólares, mientras que las importaciones fueron cercanas a 4 mil millones de dólares. Los mayores valores de importación corresponden a alimentos cuya producción en Chile es difícilmente competitiva, ellos son por orden de importancia:

- Carne de bovino
- Maíz y sorgo
- Aceites vegetales
- Tortas y harinas de soya

- Azúcar
- Insumos para alimentación animal

A esta lista se agregan los productos tropicales como café, banano, té, piña, etc.

1.3 Políticas de incentivos a la vocación exportadora

En compensación a la restricción en la disponibilidad de tierras agrícolas, Chile cuenta con condiciones agroclimáticas y geográficas extremadamente favorables para la producción de bienes de alto valor y calidad.

Los 4.300 km de longitud norte – sur del país y la marcada diversidad de paisajes que provocan los relieves transversales de las Cordilleras de Los Andes y de la Costa, que acompañan a lo largo de casi todo el territorio nacional, generan una generosa variedad agroclimática que se ha caracterizado en 16 áreas homogéneas (ODEPA, 1998) con vocación productiva diferenciada y al interior de cada una de ellas, se identifican cada año mayor número de "terroirs", con potencial de marcar cualidades propias.

A la positiva condición anterior se agrega el carácter insular de Chile, causado por la presencia de Los Andes por el este y el Océano Pacífico por el oeste, el árido Desierto de Atacama en el norte y las estepas de la Patagonia en los confines del sur. Este rasgo aislado permite condiciones sanitarias muy favorables, que conforman otro patrimonio para la competitividad de la producción agrícola. No menos importante es la recurrida característica de ser una agricultura de contraestación, que puede satisfacer las demandas de alimentos de los mayores mercados mundiales del Hemisferio Norte en los períodos en que éstos no cuentan con oferta propia.

Estas consideraciones son las mismas que se han tenido en cuenta para apostar a la agricultura de exportación, fundamentalmente durante los últimos 25 años. Complementariamente un conjunto de políticas públicas han impulsado este proceso.

En el contexto de una política de eliminación de las barreras arancelarias y creciente apertura comercial por parte de los sucesivos gobiernos, preferentemente en los últimos dos decenios, se ha reducido el arancel promedio efectivo a cerca del 2% , a través de una amplia red de acuerdos comerciales preferenciales[4] con más de 70 países, destacando los convenios con América del Norte, Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio, Mercosur, Japón, Corea del Sur, China, Malasia, Países Escandinavos, Rusia, India, América Central y países del Área Andina.

Si bien la política de comercio agrícola es esencialmente liberal, en ningún caso su orientación puede clasificarse como de "laissez faire" (OCDE, Chile 2008). Los gobiernos han sido activos en la adopción de políticas para incentivar la competitividad, apoyar a los productores pobres, proteger el medio ambiente y la dotación de recursos naturales.

Entre los mecanismos adoptados para estimular la competitividad de la agricultura y silvicultura chilena, destacan los siguientes:

a) Programas de Riego

En el último decenio estos programas han concentrado cerca del 30% de las transferencias públicas al sector agropecuario y silvícola, con un promedio de 68 millones de dólares/año. Ellos han significado proyectos extraprediales de obras mayores y medianas, así como subsidios a la inversión privada intrapredial.

Su contribución al incremento de plantaciones frutales y vitivinícolas ha sido esencial, mediante su aporte al financiamiento de sistemas de riego eficientes.

b) Financiamiento a la Investigación y Desarrollo (I+D)

Este fluye hacia las empresas e instituciones del sector por la vía de: instituciones que reali-

4 Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica, que además del régimen preferencial de reducción arancelaria, comprenden mecanismos para la solución de controversias, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia y su defensa.

zan investigación directa como el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) y el Instituto Forestal (INFOR); aportes de recursos a las empresas para la investigación y preinversión, mediante programas y proyectos concursables, entre los que destacan INNOVA de la Corporación de Fomento, los del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT) y los de la Fundación de Innovación Agraria (FIA); apoyo a la Fundación Chile, institución que identifica nuevos negocios y provee capital de riesgo en el ámbito de la innovación tecnológica.

Una fracción mayoritaria de estos programas requiere de la coinversión privada en términos tales que entre el 2002 y 2005, se invirtieron en INIA, CIREN, FIA e INFOR (organismos dependientes del Ministerio de Agricultura – MINAGRI), alrededor de 263 millones de dólares, de los cuales un 54% fue aporte del MINAGRI y el 46% restante provino de los fondos concursables con aporte privado (Sotomayor, O., 2007).

c) Protección al patrimonio fito y zoo sanitario

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) del MINAGRI, es el encargado de los programas de sanidad vegetal y animal, la protección de los recursos naturales renovables, la certificación de insumos (semillas, pesticidas, etc.) e inspección de exportaciones e importaciones de productos vinculados al sector.

Su reconocimiento internacional le ha permitido ser un garante de los tratados sanitarios, que complementan los tratados de libre comercio; y sus proyectos de mejoramiento del patrimonio sanitario, han contribuido a la erradicación de pestes y enfermedades, cuya presencia significaría el rechazo de productos en los mercados internacionales.

El presupuesto fiscal del SAG ha sido en promedio del orden de 80 millones de dólares anuales en el último período, monto en sostenido incremento.

La preocupación por la calidad e inocuidad de los alimentos ha acompañado a la protección de la sanidad, siendo hoy en día generalizadas entre los exportadores las certificaciones de BPA, en cuya consecución colaboran diversos organismos gubernamentales.

d) Promoción de exportaciones

Además de PROCHILE, institución responsable directamente de la promoción de productos chilenos en el exterior, tanto MINAGRI como CORFO, a través de sus agregados e instrumentos de fomento, han colaborado con las empresas agrícolas, agroindustria y exportadoras, para participar en ferias y exposiciones, realizar campañas externas y recibir información de mercados (existen agregados agrícolas en EEUU, México, Brasil, China, Japón, Corea del Sur y Unión Europea).

e) Fomento a las plantaciones forestales

En 1974 se estableció una legislación especial (DL 701) para fomentar las plantaciones forestales, sobre la base de la devolución del 75% o más en el caso de pequeños agricultores, de las inversiones en nuevas plantaciones una vez comprobada su emergencia. Complementariamente se conceden beneficios tributarios de larga duración y se bonifican los costos de manejo de las plantaciones en sus primeros años. El beneficiario se obliga a reforestar las áreas de plantación explotadas.

Después de 30 años de vigencia del Decreto 701 se introdujeron modificaciones con la doble finalidad de privilegiar el acceso de pequeños agricultores y de incorporar plantaciones con fines conservacionistas; objetivos que se han cumplido parcialmente por las barreras estructurales que dificultan las inversiones de los pequeños en plantaciones con retornos a 15 – 20 años.

Los impactos de esta legislación en su largo transcurso han sido notables, de 300 mil ha plantadas existentes en 1970, cuarenta años después se elevaron a 2,8 millones de ha, de las cuales un 75% corresponden a la especie pino radiata y la mayor parte del resto a eucaliptus. Se estima que aproximadamente el 60% de la superficie plantada ha sido bonificada, beneficio que como se verá más adelante, ha recaído directa o indirectamente en unos pocos megacomplejos forestales.

Un estudio de la OCDE sobre las políticas medioambientales de Chile, concluyó que las planta-

ciones silvícolas en el país eran en su mayoría sustentables, contrariamente a ciertos juicios en boga que postulaban a éstas como causantes de destrucción de la biodiversidad y de los ecosistemas. La investigación aludida ha destacado que éstas han tenido efectos positivos sobre el medio ambiente porque absorben carbón, favorecen la retención de agua, reducen la erosión y mejoran el paisaje de cerros y lomajes degradados donde se han desarrollado mayormente las nuevas plantaciones (OCDE, 2005).

En los últimos 10 años los gastos públicos en políticas agrícolas se han más que triplicado en términos reales, pero aún así este mayor gasto representa un 0,4% del PIB, proporción equivalente a un tercio del promedio de la OCDE y muy por debajo de Brasil o México. Una fracción significativa de este presupuesto a favor de la agricultura chilena, corresponde a bienes públicos que el sector privado no habría desarrollado por sí solo y otra cuota importante, se tradujo en interacción público-privada con resultados promisorios (OCDE, 2008).

2. La actual concentración de tierras

Un examen somero de los datos del último Censo Agropecuario en Chile (2007) revela la existencia de una fuerte concentración de tierras que se resume a continuación:

Cuadro N°2
La distribución de la tierra en Chile, por estrato de tamaño, 2007

Estratos de tamaño (ha)	N° de Explotaciones	%	Superficie total (Miles ha)	%
Menos de 500	274.126	98,4	6.184	20,8
501 - 1.000	2.054	0,7	1.414	4,7
1.001 -2.000	1.048	0,4	1.441	4,8
2.001 y más	1.430	0,5	20.743	69,7
Total	278.660	100	29.782	100

FUENTE: Censo Agropecuario 2007, INE.

Esta concentración, que avanza con respecto a 1997 cuando el Censo registró un 61,9% de la tierra nacional en explotaciones de más de 2.000 ha, no tiene en realidad la desmedida magnitud que aparenta. Alrededor de la mitad de las tierras en unidades de más de 2.000 ha se localiza en el extremo desértico del Norte Grande o en el extremo meridional del país, con muy poco valor agropecuario y difícil explotación silvícola; otro porcentaje significativo de estas extensiones controladas por las unidades mayores corresponde a parques y reservas, o a tierras de propiedad estatal, sin fines productivos.

Las 10 explotaciones más grandes de la zona central, desde Coquimbo a Maule, considerando como tamaño las tierras de riego del Censo Agropecuario 2007, son:

Cuadro N°3
Ordenación de explotaciones de acuerdo al tamaño en riego (2007)

N°	Región	N° Predios[1]	Superficie total (ha)	Superficie de Riego (ha)
1	Maule	2	24.000	10.000
2	Maule	30	3.025	2.889
3	O'Higgins	17	8.302	2.284
4	O'Higgins	5	4.897	1.695
5	Maule	2	1.867	1.348
6	Coquimbo	8	2.371	1.326
7	Maule	10	2.472	1.284
8	Maule	18	1.395	1.269
9	Maule	7	3.641	1.257
10	R. Metropolitana	65	3.858	1.256

FUENTE: Censo Agropecuario 2007. INE

Lo que muestra el cuadro anterior, es que en la Zona Central y Norte Chico, las con mayor potencial productivo y rentabilidad del país, tienen 10 explotaciones de riego mayores a 1.250 ha de riego, conformadas por más de 150 predios o roles de propiedad diferenciados. Incluso una explotación de la RM tiene 65 predios o roles de propiedad diferentes en la misma comuna, lo que indicaría probablemente que se trata de una empresa que compró múltiples parcelas contiguas de la Reforma Agraria.

La mayor de estas explotaciones, al igual que otras cinco, se sitúa en Maule, región con tierras menos valiosas que las de las cinco regiones de la Zona Central y Norte Chico, situadas más al

norte. Aún así, 10 mil ha de riego en Maule constituyen una dimensión muy respetable y pertenecen a la Colonia Dignidad, enclave de colonos alemanes tristemente célebre por su colaboración con las torturas durante el Gobierno Militar.

Ciertas empresas agrupan explotaciones de riego que en su conjunto superan las 1.000 ha, pero en diferentes comunas, materia que será examinada más adelante cuando se describa la estrategia de fruticultores y viticultores consistente en cubrir territorios diferenciados, en la búsqueda de extender las temporadas de cosecha y exportación, aprovechar variedades y cepas distintas, obtener productos originales, etc.

El mismo ejercicio de identificar las explotaciones más grandes registradas en el Censo Agropecuario del 2007 se hizo para la Zona Sur, centrada en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos, epicentro de la producción de ganadería bovina (carne y leche), comprobando la existencia de 20 explotaciones con más de 2.500 cabezas de bovinos, de las cuales 10 explotaciones poseían unitariamente más de 4.000 cabezas de bovinos.

Cuadro Nº4
Ordenación de las 10 mayores explotaciones de bovinos de la Zona Sur. 2007

Nº	Región	Nº Predios	Superficie Total (ha.)	Bovinos Nº	Vacas Nº
1	Los Lagos	17	38.396	21.507	17.768
2	Los Ríos	14	2.342	10.235	-
3	Los Ríos	63	2.977	8.075	2.944
4	Los Ríos	1	9.050	5.088	1.812
5	Los Lagos	17	2.068	4.576	498
6	Los Ríos	24	4.250	4.558	-
7	Los Ríos	18	1.942	4.264	1.168
8	Los Lagos	7	1.698	4.068	68
9	Los Ríos	1	1.760	4.006	14
10	Los Ríos	24	1.942	4.000	12

FUENTE: Censo Agropecuario 2007. INE

Los datos del cuadro previo, demuestran que en la Zona Sur la compra de parcelas de la Reforma Agraria y de retazos menores, es la forma como se han conformado estas explotaciones, porque sería razonable aceptar la existencia de cierta división de explotaciones en roles diferentes y con distintos fines (temor a expropiaciones, herencia, deudas bancarias, etc.), pero el exagerado número de predios sugiere más bien la agrupación de roles preexistentes por la vía de compras.

La mayor explotación ganadera con 21 mil bovinos, la hacienda Ñuble Rupanco, será estudiada en los casos seleccionados. Esta empresa, junto a otras seis de la Zona Sur, son las únicas que tienen en existencia más de 1.000 vacas lecheras (2007).

El examen de la ganadería en Magallanes, Región donde se concentra la ganadería ovina, también permitió ordenar las 10 mayores explotaciones en función del tamaño de sus existencias ovinas. En la etapa de la Reforma Agraria, se expropiaron prácticamente la totalidad de las estancias existentes, buena parte de las cuales pertenecían a la Sociedad Ganadera Tierra del Fuego de capitales transnacionales. Paulatinamente se han venido conformando grandes explotaciones, las que aún no logran restituir los inventarios ovinos del pasado. Los tamaños de las unidades en la Patagonia extrema, con paisajes de amplias praderas, clima frío predominante y baja pluviometría, son de una escala incomparable con la del resto del país, como lo indican las cifras del cuadro siguiente:

Cuadro N°5
Ordenación de las 10 mayores explotaciones de ovinos en Magallanes. 2007

N°	Nº de Predios	Superficie (ha)	Ganado Ovino (cabezas)
1	2	94.666	72.148
2	18	95.438	65.975
3	10	48.553	59.490
4	1	71.693	52.520
5	15	28.510	41.800
6	5	31.099	40.371
7	13	45.370	38.750
8	1	26.000	36.489
9	1	84.108	34.902
10	19	41.849	28.813

FUENTE: Censo Agrícola y Ganadero 2007. INE

Cabría agregar en la región vecina de Aysén, la Estancia Baño Nuevo de Inversiones Siemel (Gru-

po Angelini), la cual posee 45 mil ha y un inventario de 60.000 ovinos.

En Magallanes, algunas de las explotaciones mayores de ovinos pertenecen a las familias Simunovic y Marín, propietarios de los mayores y modernos mataderos – frigoríficos de ovinos en el país y orientados al mercado externo y nacional.

Contrariamente a lo sugerido en la etapa histórica pre-reforma, estas propiedades mayores no responden a la explotación característica del latifundio, por el contrario, son parte de empresas modernas y tecnificadas, de alta productividad y articuladas a los mercados más rentables.

Como se explicita más adelante, la tierra con valor productivo es en Chile muy escasa y la actividad agrícola de mayor valor está muy circunscrita a las tierras de riego. Por lo tanto, es en estas áreas donde verdaderamente debe estudiarse la concentración de la tenencia de la tierra.

2.1 La evolución más reciente de la tenencia y el uso del suelo, por tipología

Un estudio de FAO que comparó los cambios por tipologías de tamaño, experimentados por la agricultura nacional en el último período intercensal 1997 – 2007 (FAO, 2009), comprobó ciertas tendencias como las que se resumen a continuación:

- Disminuye el número de explotaciones muy pequeñas (-2 HRB)5 y pequeñas o familiares campesinas (2 – 12 HRB), en 6 y 10% respectivamente. En el decenio, se mantiene con pocas variaciones el número de explotaciones medianas (12 – 60 HRB) y grandes (+ 60 HRB). En paralelo, los dos primeros grupos pierden un 16% de las tierras de riego y un 12% de las tierras de secano; situación también extensiva a las explotaciones medianas que reducen la superficie de riego en 4% y el secano en 9%. Por el contrario, las unidades de más de 60 HRB, incrementan en un 20% la extensión irrigada y en 3% el secano.

5 Como ya se mencionó: HRB = Hectáreas de Riego Básico utilizadas para establecer equivalencias entre los heterogéneos suelos y segmentos agroclimáticos del país.

Este proceso acentúa la concentración de tierras, sobre todo las de mayor valor, de forma tal que en el 2007 las 25.000 explotaciones con más de 12 HRB acumulaban el 80% del área irrigada y una proporción similar del secano; en el otro extremo, las 242.000 unidades de menos de 12 HRB, controlaban el 20% de la tierra agrícola de Chile.

- En los cultivos más intensivos de frutales, viñas viníferas y hortalizas, las variaciones también fueron significativas y en desmedro de la pequeña agricultura.

Cuadro N°6
Variación de Superficie 1997 – 2007
por tipología. Porcentajes

Tipologías	Frutales	Viñas	Hortalizas
-2 HRB	3	-22	-12
2 – 12 HRB	17	-3	-20
12 – 60 HRB	23	43	8
+ 60 HRB	66	141	12
Suma	39	59	-3

FUENTE: FAO. Censos Agropecuarios 1997 – 2007. INE

Las variaciones indicadas permitieron que en el 2007 las unidades medianas controlaran el 30% de la extensión de frutales, el 27% de las viñas viníferas y el 33% de hortalizas; mientras las explotaciones grandes, acumulaban el 50% de la superficie frutal, el 53% de las viñas viníferas y el 30% de las hortalizas.

La concentración de las tierras forestales ha sido siempre más acentuada, con 70% de las plantaciones en explotaciones de más de 60 HRB y 15%, en las del estrato 12 a 60 HRB.

Cuadro N°7
Productividad 2007 (Rendimientos ton/ha)

	-2 HRB	2 – 12 HRB	12 – 60 HRB	+ 60 HRB
Trigo	2,7	4,6	5,4	6,0
Maíz	7,5	9,8	10,8	11,7
Remolacha	69,1	71,6	78,5	82,5

FUENTE: FAO. Censo Agropecuario, 2007. INE

Aun cuando las pequeñas explotaciones elevaron sus niveles de productividad en casi todos los cultivos, la brecha con las de mayor tamaño

se expandió en razón al mayor aumento de los rendimientos de estas últimas.

Esta evolución significó que en el 2007, la producción nacional dependiera de medianas y grandes unidades en un 70% en trigo, 79% en maíz y 76% en remolacha azucarera.

Asociadas a estas productividades diferenciadas, el análisis censal indicó brechas muy significativas en los niveles de uso de riego tecnificado y de fertirrigación, semillas certificadas, control integrado de plagas, etc.
En cuanto a las modalidades de vinculación con los mercados, se aprecia una graduación progresiva de contratos de producción, ventas a mercados externos y a las agroindustrias, en función del tamaño de las unidades:

Cuadro N°8
Porcentajes de articulación a mercados por tipología. 2007

Tipologías	Celebran contratos de producción	Exportan por cualquier vía	Venden a la agroindustria
-2HRB	2,5	4,3	1
2- 12HRB	8,7	18,2	7,4
12-60			
HRB	27,4	39,4	21,9
+ de 60 HRB	44,8	45,6	29,5

FUENTE: FAO. Censo Agropecuario 2007. INE

2.2 El comportamiento del precio de la tierra

En el estudio sobre el precio de la tierra en Chile, realizado por Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile (PUC – Economía Agraria, 2009) para establecer una metodología de seguimiento de precios que sería implementada por ODEPA, además de revisar las investigaciones realizadas en el país acerca del precio de la tierra, se realizó un registro de precios desde 1998 al 2008 (10 años) en base a 13.272 ofertas de ventas de predios con más de 5 ha, publicados semanalmente en la Revista del Campo del Mercurio, los cuales depurados por repeticiones y otras causas, formaron una base de datos con 4.418 observaciones o casos.

En la revisión bibliográfica se constata que el precio de la tierra en Chile sube en la medida que se avanza hacia el norte del país; que las tierras con mayor valor han tenido mayores fluctuaciones de precios; y que en los años ochenta y noventa la tierra habría subido en términos reales e incluso, algunos estudios habrían concluido que el precio de la tierra se habría elevado a tasas mayores que las de su rentabilidad.

Tabla N°1
Principales resultados de los estudios nacionales respecto a determinantes en el precio de la tierra

N° casos por estudio y período	Bravo, Viera y Fuentes (2003) 552 1981 -96	Hurtado et.al. (1997) 794 1917 - 1978	Morandé - 1992 180 1976 - 1989	Schónhaut D. 1999 968 1978- 1998
Variables impacto positivo	• Infraestructura	• Infraestructura	Presencia de plantaciones frutales y viñas	• % de riego
	• % de riego	• % de riego		• Presencia de plantaciones frutales y viñas.
	• Clase de suelo	• Viñas y frutales en porcentaje		
	• Situación económica			
Variables impacto negativo	• Tamaño predio • Distancia a mercado	• Distancia a capital provincial.		

En el estudio de Economía Agraria 2009, se estimó que el precio de la tierra en términos reales no habría tenido mayores fluctuaciones en la última década, con promedios por ha muy variables por región:

Zonas	Rango Promedio USD/ha[2]
Norte Chico	8.800 – 11.960
Valparaíso y RM	23.735 – 28.807
O'Higgins	16.370
Maule a Los Lagos	7.700 – 10.446

Las conclusiones del estudio coinciden en que las variables determinantes del precio de la tierra son las señaladas en la Tabla 1, agregando que la densidad comunal tiene efecto positivo sobre el precio de la tierra (urbanización) y que la aptitud ganadera o forestal, respecto a la agrícola, tiene impacto negativo.

3. El predominio de los conglomerados económicos

Según revelan investigaciones de los últimos tiempos, cuatro familias controlan en Chile el 47% de los activos que se cotizan en la bolsa de comercio y estos cuatro grupos familiares (Luksic, Angelini, Matte y Piñera) representaban el 9,2 % del PIB nacional en el 2004 y el 12,4 del PIB en el 2008 (Cerda L.E., 2010).

Desde hace medio siglo se viene discutiendo en Chile acerca de la concentración del poder económico, sus orígenes y consecuencias (Lagos, Ricardo. 1965). Muchos han sido los estudios acerca del tema, el cual ha estado presente en los círculos académicos, la prensa más contestataria, los partidos políticos de centro e izquierda o las ONG. Sin embargo, este hecho confirmado y conocido, no se ha transformado en regulaciones mayores mediante nuevas políticas públicas. El tema de la concentración de la tierra en cambio, no ha sido una preocupación presente en el debate público durante los últimos años.

En períodos electorales resucita la discusión acerca de la persistente desigualdad en la distribución de la riqueza en Chile, materia que se relaciona con la progresiva concentración del poder económico.

El tema permanece subyacente, entre otras razones, porque para alcanzar decibeles molestos se requeriría de medios de comunicación más libres y menos controlados por los propios grupos económicos.

En el sector forestal y alimentario están presentes, en mayor o menor medida, todos los grupos económicos más significativos de Chile. Para algunos, la tierra es casi un hobby de fines de semana, donde la rentabilidad no es la motivación principal; para otros, como el Grupo Matte y el Grupo Angelini, un requisito fundamental para controlar la provisión de madera

3.1 Características básicas de los conglomerados económicos

Los grupos económicos y clusters que dominan los sectores alimentarios y silvícola nacional, son el eje básico del presente estudio. Aunque en los grupos la propiedad de tierras no es una finalidad per se, porque su rentabilidad no se deriva directamente de ello, sí es un objetivo derivado - en muchos de los casos – porque su control les permite garantizar el abastecimiento de materia prima, fase determinante para su posicionamiento en la cadena de valor donde son sus actores principales.

La seguridad en el abastecimiento de las materias primas, es una exigencia más acuciante en la medida que los volúmenes que demanda la escala del negocio son más gravitantes en la producción nacional, o en la zona geográfica en la cual deben proveerse.

Complementariamente, los requerimien-tos de calidad y buenas prácticas extendidas a todo el proceso productivo de la cadena, progresivamente más rigurosos por parte de los mercados finales; junto a las presiones por productividad, diversificación de productos, estacionalidad y otras condiciones resultantes de las batallas por la competitividad, son una suma de factores que impulsan a estos conglomerados al control de la producción primaria.

La propiedad no es la única forma de establecer este control en todas las cadenas, existen otras modalidades que serán analizadas en los casos específicos, pero la posesión de tierras es casi un requisito cuando el negocio involucra inversiones a largo plazo, como plantaciones e infraestructuras de gran dimensión o muy especializadas, inexistentes en el mercado.

Los grupos económicos han invertido principalmente en sectores que permiten generar alta rentabilidad, aprovechando el potencial de los recursos naturales y un marco regulatorio con incentivos especiales para su explotación.

El modelo económico chileno implementado por el Gobierno Militar en su primera etapa (1974 – 1981), fue conocido por la reducción del Estado como agente productivo y regulador, pero principalmente por las polémicas y entonces novedosas políticas de liberalización de los mercados. Pero a partir de la crisis de la deuda externa (1982 – 84), esta estrategia fue de carácter muy diferente. Comenzó a aplicarse un conjunto de políticas que impulsó profundas transformaciones institucionales y regulatorias, otorgó múltiples incentivos tributarios y crediticios, provocó grandes transferencias de activos mediante el proceso de privatización, estimuló la inversión extranjera e incentivó las exportaciones.

Al amparo de este "dirigismo" estatal se abrió camino a la reestructuración de los grupos económicos, al surgimiento de nuevos agentes, al dinamismo en actividades procesadoras de recursos naturales y al crecimiento del sector exportador (FCE – CEPAL, 1999).

La maduración posterior de los grupos económicos durante las dos últimas décadas se ha beneficiado de la apertura económica, del positivo desenvolvimiento de la macroeconomía, de la profundización del mercado de capitales y del favorable contexto internacional.

Los clusters, o grupos de empresas de una rama determinada, que actúan en sintonía para la integración de una cadena de valor en un territorio acotado, incorporando innovación en alianza con centros tecnológicos y en cooperación pública – privada (Porter, 1979), son otra forma de aglomeración económica con alta presencia en Chile en sectores como los vinos, la fruticultura o el salmón. En este tipo de agrupación, el control sobre la tierra aparece disperso, dado que en la fase de producción primaria cada empresa que hace parte del cluster ejerce la propiedad o renta de la tierra por separado y se integra a las actividades articuladas hacia atrás o hacia adelante en la cadena.

Diversos estudiosos han criticado la viabilidad de este desarrollo económico basado en los recursos naturales y la producción de commodities, incluso Porter en su visita a Chile en el 2008, encontró "deprimente" el poco avance del país en la elaboración de productos con mayor valor agregado y en la generación de servicios, a través de clusters relacionados a las fortalezas de los territorios.

Otros, entre los que se cuenta la Fundación Chile, argumentan que recursos naturales más tecnología tienen un potencial de agregación de valor casi ilimitado a las cadenas involucradas, incluyendo el desarrollo de servicios sofisticados. Para fundamentar esta aseveración, recurren entre otros al ejemplo chileno de la producción de paneles por partes complejas de piezas de madera utilizando como energía la biomasa; además de sostener que el desarrollo de países de gran dinamismo, como el de Finlandia, Nueva Zelandia y Australia ha tenido como base la sinergia recursos naturales + I & D.

Cinco elementos de caracterización, comunes a estos conglomerados económicos, destacan por la relevancia en su performance.

3.1.1 Integración vertical y horizontal

Aunque en años recientes, se ha renovado el debate sobre los impactos en la libre competencia y eficiencia de los mercados de la integración vertical, ésta sigue reproduciéndose estimulada por las ventajas económicas reconocidas desde antes de A. Hirschman (1958). Los sistemas integrados hacia atrás y hacia adelante (que incluyen el control de insumos, la producción, distribución y venta del producto), tienen implicancias positivas en cuanto a control y aprovechamiento de conocimientos acerca de la cadena, economías de ámbito[6] y de escala, seguridad en el suministro de insumos y posibilidad de ganancias monopólicas.

La integración horizontal, que amplía el volumen o escala de producción pero no la gama de actividades, se produce por fusión o absorción de competidores, como también por inversiones y ampliación de capital. También es incentivada por la mayor eficiencia productiva y las economías de escala, aunque es más riesgosa en su

6 Economía de ámbito se refiere al ahorro de costos comunes a diferentes actividades (administración, contabilidad, etc.) y de escala referida a reducción de costos a mayor volumen.

progresión la posible adopción de prácticas de colusión o acuerdos que limitan la competencia.

Los grupos económicos estudiados, especialmente los forestales y los de aves y cerdos, han adoptado ambas formas de integración en el transcurso de su crecimiento económico. En las cadenas del vino, la fruticultura o el salmón, la tendencia ha sido preferentemente la incorporación de relaciones vía clusters, impulsada por la estrategia pública de CORFO, la que incentivó estas agrupaciones con incentivos de fomento productivo e innovación tecnológica, durante el último decenio.

3.1.2 Raigambre nacional en su origen y limitada presencia de capital extranjero

La clasificación de Chile según su grado de apertura a la inversión extranjera y la cuantificación de las barreras de ingreso a la misma, sitúa al país por encima de la mayoría de los países de la OCDE, sólo superado por Inglaterra e Irlanda (OCDE, 2003).

Entre 1974 y el 2009 ingresaron al país 74.901 millones de dólares por concepto de inversión extranjera, provenientes principal-mente de: EEUU (26,4%); España (19,4%); Canadá (17,4%); Reino Unido (8,4%); Australia (4,7%); y Japón (3,4%).[7] Una cuota creciente de estos recursos corresponden a reinversión de utilidades generadas en Chile.

El destino sectorial de estas inversiones fue el siguiente:

	%		%
Minería	33	Comunicaciones	11
Energía, agua y gas	20	Industria Química	4
Servicios financieros y seguros	15	Otros servicios	7

El 10% restante de la inversión extranjera se dirigió hacia diferentes actividades productivas, entre las que interesa destacar un 6,6% que ha sido orientado a las actividades objeto del estudio:

	%
Industria alimentaria	3,3
Industria de la madera	1,7
Silvicultura	0,8
Acuicultura y pesca	0,4
Agricultura	0,4
Suma	6,6

Este porcentaje significa poco menos de 5 mil millones de dólares, los que en una fracción mayor ingresaron a Chile entre 1992 y el 2007. En el caso de la industria alimentaria, cinco ramas han sido las principales: alimentos de animales y peces, leche, semillas, vinos y azúcar. En la industria de la madera, empresas transnacionales de segunda línea pero grandes como Masisa, han sido el destino más importante; al igual que la inversión en silvicultura, parte de la cual ha ido a la compra de tierras por parte de las mismas. En acuicultura ha sido el salmón el punto de interés del capital extranjero y en agricultura la compra de tierras e inversiones en plantaciones para viñas viníferas, frutales y tierras ganaderas (leche).

Probablemente para el sector ha sido más importante durante los últimos años la inversión extranjera de Chile en el exterior, principalmente en países de América Latina, siendo el principal inversionista latino-americano en el exterior el 2009. En el último decenio acumula una inversión externa del orden de USD 8 mil millones, parte importante de la cual corresponden a inversiones de la industria forestal chilena en Brasil, Argentina, Uruguay y México; de las empresas frutícolas en la costa del Perú y norte de México; y de las empresas vitivinícolas en Argentina, en particular en Mendoza.

La mayor parte de las aglomeraciones económicas que serán analizadas a continuación, tienen un origen de larga data (varias de más de 50 años y algunas con más de un siglo), correspondiendo a empresas familiares nacionales en las cuales no ha sido muy determinante la inversión extranjera.

7 Invierta Chile, Web-2010

3.1.3 Alta capacidad de innovación e inversión tecnológica

En estos conglomerados pueden reconocerse en gran parte las capacidades definidas por algunos investigadores (Fajnzylber, 1990) como determinantes en su desempeño productivo:

Capacidad de inversión, habilidades para identificar, preparar, obtener tecnología para el diseño, construcción, equipamiento y personal de nuevos proyectos.
Capacidad de producción, que van desde las competencias básicas para el control de calidad, la operación y el mantenimiento; a las más avanzadas, como pueden ser la adaptación y mejoras tecnológicas; y las más demandantes como investigación, diseño e innovación.
Capacidad de enlace, destrezas necesarias para transmitir y recibir la información y la tecnología, disponibles entre empresas, proveedores, contratistas, consultores y centros tecnológicos.

El expertise adquirido, la captura de innovaciones en el exterior y la formación de sus equipos profesionales de gestión financiera, comercial y tecnológica, han sido favorecidas en buena parte por las políticas públicas que se han implementado, sin distinción de tamaño empresarial, durante los dos últimos decenios.

En áreas específicas como la genética forestal o la de aves y cerdos, en fertirrigación y plantación frutal en laderas, en innovaciones enológicas y manejo de viñas, en diseño y equipamiento industrial, los grupos económicos estudiados están entre los de punta a nivel internacional.

3.1.4 Dinámica de expansión hacia el exterior

Los grupos económicos impulsaron en una primera fase cierta diversificación al interior de Chile, luego evolucionaron varios de ellos hacia la expansión regional, etapa que alcanza su mayor impulso a fines de los años 90. Esta internacionalización, en parte producida por la pérdida de rentabilidad de las inversiones y las limitaciones de los recursos nacionales, fue estimulada por las reformas económicas en Argentina, Perú, Brasil y otros países de América Latina, los que crearon estímulos para el traslado de las empresas y la reproducción de actividades desarrolladas con buenos resultados en Chile.

La industria vitivinícola y otras áreas de las industrias alimentaria y forestal, han empezado a incursionar en las cadenas de valor del rubro respectivo en los mercados de destino del Hemisferio Norte, estrategia más reciente dirigida al control de marcas posesionadas en esos países y a la participación de una fracción mayor de la rentabilidad de las cadenas. Un buen ejemplo es la compra en EEUU de Fetzer Vineyards por parte de Concha y Toro.

Esta dinámica aludida en puntos previos, será descrita con mayor detalle en los casos individuales estudiados.

Cuadro Nº9
Los top ten de las exportaciones silvo-agropecuarias. Chile 2010
(Millones de USD)

Productos	2010
Frutas frescas	3.417
Celulosa	2.399
Maderas	1.937
Vinos de mesa	1.563
Frutas procesadas	910
Semillas	359
Carnes de cerdo	322
Carnes de ave	208
Lácteos	159
Carne de ovino	33
Otros	1.029
TOTAL	12.236

FUENTE: ODEPA, MINAGRI.

3.1.5 Afirmación de la vocación exportadora

Las circunstancias del acotado mercado interno y las persistentes políticas públicas, reforzaron desde los inicios de las aglomeraciones estudiadas su impulso como destino al mercado externo. De hecho, alrededor de la mitad del PIB alimentario de Chile está vinculado a las exportaciones y la proporción es mucho mayor en el

caso del PIB forestal. La balanza comercial del sector silvoagropecuario ha sido progresivamente favorable en los últimos 25 años, habiendo llegado a 8.747 millones de dólares en el 2008 y a 7.803 millones de dólares en el 2009, caída resultante de la crisis económica – financiera global.[8]

4. Los grupos económicos y clusters principales, en el sector

La focalización del estudio en las concentraciones económicas que se han producido en los 10 rubros de exportación más prominentes, ha tratado de investigar las ramificaciones que las empresas más destacadas de cada rubro han extendido en el mismo, así como hacia otras actividades conexas en el país y hacia el exterior. En el presente estudio, no se ha incursionado en los vínculos de estas empresas con actividades ajenas a lo alimentario o forestal, o mejor dicho desvinculadas del tema de la tierra, aunque son conocidas ciertas participaciones de éstas en el mercado financiero, el comercio o los servicios.

4.1 Los conglomerados forestales

El país posee alrededor de 2,8 millones de plantaciones forestales, básicamente de pino radiata y eucaliptus, de las cuales 2,5 millones de ha han sido plantadas en los últimos 40 años, en buena parte estimuladas por el DL 701. Entre el 2004 y el 2008 la forestación anual alcanzó a 110 mil ha, 60 mil de las cuales correspondieron a reforestación de lo explotado y 50 mil a plantaciones nuevas.

El 98% de la producción forestal nacional proviene de plantaciones y sólo el 2% de los 13,6 millones de ha de bosque nativo (INFOR, 2009).

Muy alejados de las demás empresas del sector en cuanto a dimensiones, son los dos grupos económicos que controlan en Chile el conjunto de la cadena forestal: Celulosa Arauco y Constitución S.A. (CELCO) y Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), las que destacan por su carácter transnacional o más preciso translatino.

8 Se excluyen los casi 2,5 mil millones de dólares de exportaciones de salmón.

a) Forestal Arauco (CELCO)

Empresa formada por el Estado chileno a fines de los años 60, con más de 40 años de trayectoria y comprada por el empresario Anacleto Angelini como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), una de los 3 grupos económicos más grandes del país, sociedad anónima de capitales nacionales y controlada por el grupo señalado.

Forestal Arauco tuvo ventas en el 2010 por 3.788 millones de dólares y sus utilidades llegaron a 694 millones de dólares (Diario El Mercurio, 5 Marzo 2011). Sus inversiones en el 2009 totalizaron 670 millones de dólares entre los cuales sobresalen la compra de TAFISA en Brasil, para producir tableros y la formación de un joint venture con la escandinava Stora Ewo, para compra de tierras en Uruguay.

Sus activos en tierras ascienden a 1,6 millón de ha con la siguiente distribución geográfica:

Cuadro Nº10
Superficie de tierras y plantaciones de CELCO

	Superficie de tierras (ha)	Superficie de plantaciones forestales (ha)
Chile	1.099.846	736.000
Argentina	257.722	129.000
Brasil	126.616	67.000
Uruguay	126.786	63.000
Suma	1.610.970(*)	995.000

FUENTE: Memoria CELCO 2009.
(*) Propia y en convenio.

En el año 2009 la empresa cosechó 38,8 mil ha en plantaciones y plantó 43,2 mil ha, entre nuevas y reforestación. El 80% de la madera consumida por las plantas industriales de CELCO, proviene de las plantaciones propias; el resto de materia prima la compra a medianos y grandes productores forestales con los cuales contrata. Las inversiones en plantas industriales están repartidas en tres países, con la composición que describe el Cuadro Nº 10.

CELCO opera plantas de energía renovable en base a biomasa proveniente de los descartes forestales e industriales, con los cuales alimenta una

fracción gravitante de la demanda de sus industrias. Esto le permite incrementar su participación en la venta de bonos de carbono en el mercado mundial. También maneja sus propios viveros forestales donde realiza la selección genética de las especies que utiliza en sus plantaciones.

Cuadro Nº11
Infraestructura de procesamiento de CELCO

Procesadoras	Nº de Plantas		
	Chile	Argentina	Brasil
Celulosa	5	1	-
Aserraderos	8	2	-
Paneles aglomerados	3	2	4
Remanufactura	6	1	-

En otro extremo de la cadena, CELCO comercializa sus productos a través de sus oficinas comerciales (Argentina, Alemania, Brasil, China, Colombia, EEUU, Holanda, Japón, México y Perú) y 16 centros de distribución en 6 países de América Latina.

b) CMPC

El otro gran grupo forestal chileno, fue creado en Chile por la familia Matte hace 90 años y aún lo controla. La compañía tuvo ventas el 2010 por 4.219 millones de dólares de sus productos derivados de la madera.

A través de su filial Forestal Mininco, garantiza el abastecimiento de materia prima de las plantaciones propias, repartidas en Chile, Argentina y Brasil; países donde posee el patrimonio en tierras que se presenta a continuación:

Cuadro Nº12
Superficie de tierras y plantaciones de MININCO

	Superficie total propiedades (ha)	Superficie plantaciones forestales (ha)	Superficie por plantar (ha)	Superficie otros usos (ha)
Chile	716.590	498.000	33.326	185.264
Argentina	94.283	65.164	2.724	26.395
Brasil(*)	213.592	94.806	31.160	87.626
Suma	1.024.465	657.970	67.210	299.289

FUENTE: Memoria CMPC, 2009.
(*) CMPC líder en América Latina en el negocio del tissue (papel higiénico, pañuelos, toallas femeninas).

Mininco cosechó 17.800 ha de plantaciones el 2009 entre Chile y Argentina, plantando en paralelo 27.000 ha. A partir de 1991 la CMPC inició sus compras e inversiones industriales en Argentina, continuó en Uruguay en 1994, se amplió en Argentina con 3 plantas nuevas entre 1994 y 1996, se expandió a Perú en 1996, a México el 2006, a Colombia el 2007 y a Brasil y Ecuador el 2009. Sus filiales poseen hoy día las siguientes instalaciones industriales:

- CMPC Maderas S.A.- En Chile 4 aserraderos, 2 plantas de remanufactura y 1 planta de Plywood.
- CMPC Celulosa S.A.- En Brasil 1 planta, en Chile 3 plantas.
- CMPC Papeles S.A.- En Chile 5 plantas.
- CMPC Tissues S.A.[9]- En Brasil (75 mil ton/año); Argentina (96 mil ton/año); Chile (118 mil ton/año); Colombia (25 mil ton/año); México (37 mil ton/año); Perú (57 mil ton/año); Uruguay (37 mil ton/año).
- CMPC Productos de Papel S.A.Argentina 1 planta, Brasil 1 planta y Chile 4 plantas.

c) MASISA S.A.

Los dos grupos anteriores son indudablemente los más grandes dueños de plantaciones en Chile y los conglomerados más destacados de la industria forestal del país. Un tercer grupo, de menor envergadura nacional pero que también destaca por su presencia en Latinoamérica, es la multinacional Masisa. Esta empresa, que tuvo ventas por 914 millones de dólares el 2009, cuenta con 238 mil ha de pino y eucaliptus, principalmente en Chile pero también en Argentina, Brasil y Venezuela. Proyecta, en inversión conjunta con Hancock Timber, plantar en un mediano plazo, 40 mil ha en el sur de Brasil.

El 66% de su capital pertenece a dos empresas chilenas (Inversiones Forestales Los Andes y GN Inversiones Ltda.) pertenecientes al holding extranjero Grupo Nueva S.A., un 15,5% es propiedad de los Fondos de Pensiones de AFP chilenas, un 9,9 a capital extranjero ingresado al país con

9 CMPC líder en América Latina en el negocio del tissue (papel higiénico, pañuelos, toallas femeninas).

los beneficios del capítulo XIV10 y un 8,6% diluido en accionistas extranjeros.

Masisa posee el 19% de la capacidad instalada para la producción de tableros aglomerados de madera para muebles y arquitectura de América Latina, en sus 11 complejos industriales situados en Chile, Argentina, Brasil, México y Venezuela.

4.2 Los grupos económicos en aves y cerdos[11]

Estas dos actividades crecieron a ritmos acelerados entre 1985 y el 2000, a partir del progresivo aumento del consumo interno. A fines de los años noventa se hacen presente en los mercados externos, proceso en expansión que posibilita el monto de 530 millones de dólares exportados por Chile en el 2010 y que en gran parte son atribuibles a dos grupos: Agrosuper y Empresas Ariztía. Éstos controlan el precio del maíz en Chile y poseen facilidades portuarias propias para la manipulación de grandes volúmenes de granos importados para su propio consumo (Puerto de San Antonio).

a) Agrosuper

Este es un conglomerado de empresas del sector alimentario creado en 1984, con substantiva participación en la producción nacional de cerdos, pollos, pavos, salmones, frutas y vinos.

La empresa habría alcanzado en 2009 ventas por 1.700 millones de dólares, a través de las siguientes empresas:

Supercerdo: Lidera el mercado con participación de un 65% en la oferta interna y una producción de 292 mil toneladas y ventas por 623 millones de dólares. Exporta 120 mil toneladas, principalmente a Italia y Japón.

Superpollo: Vende 273 mil ton/año por 562 millones de dólares, lo que representa el 53% del mercado nacional. Exporta 18 mil toneladas de cortes de pollo, a México, Unión Europea y China, principalmente.

Sopraval: Tiene el 65% del mercado nacional de pavos, con una producción anual de 53 mil toneladas y ventas cercanas a los 130 millones de dólares al año. Para ello cuenta con 90 pabellones de crianza, planta de sacrificio-procesamiento y fábrica de alimentos.

- La crianza de pollos y cerdos es manejada por dos empresas: Agrícola Super Ltda. y Agro Tantehue Ltda., mediante 2.000 pabellones de crianza de cerdos y 1.500 pabellones de pollos. Éstos se procesan en 3 plantas de grandes dimensiones (capacidad de 37 mil pollos y 400 cerdos al día); Faenadora Super Ltda.; Faenadora San Vicente Ltda. y Faenadora Rosario Ltda.

- En la elaboradora de Alimentos Doñihue Ltda., se procesan las carnes para la producción de cecinas y embutidos (jamones, longanizas, salamis, etc.) los que son comercializados con las marcas Supercerdo y La Crianza.

Agrícola La Ramirana Ltda., Agrícola La Quinta Ltda., Agrícola Mallarauco y Frutícola Tantehue Ltda.; son propietarias de 2.600 ha plantadas de frutales, las cuales exportan más de dos millones de cajas de fruta/año.

Viña Ventisquero produce 10 millones de litros de vino, en sus predios de Maipo, Rapel, Casablanca y Colchagua, los que totalizan 1.800 ha.

La Pesquera Los Fiordos, empresa salmonera que cuenta con 3 pisciculturas de agua dulce y 18 centros de engorda en el mar; además de dos centros de reproducción, dispone de una planta de proceso para 62 mil ton/año y exporta 182 millones de dólares en Supersalmón (2008).

En 2005 Agrosuper lanzó un megaproyecto en la Región de Atacama (Vallenar), donde se propo-

10 Capitulo XIV. Mecanismo para el ingreso de capitales extranjeros establecido en el compendio de normas de cambios internacionales del Banco Central de Chile.

11 Producción y exportación de aves y cerdos, Chile 2009.

	Producción (Tom)	Exportación (Tom)	% Exportado
Cerdos	514.000	146.000	28
Pollos	507.000	95.000	19
Pavos	91.000	26.000	29

FUENTE: APA y ASPROCER.

nía duplicar su producción actual de cerdos con 150 mil hembras reproductoras y una inversión por un valor de 500 millones de dólares. Para ello compró la Hacienda Totoral de 7 mil ha e inició en conjunto con la Sociedad Minera del Pacífico, la construcción del puerto "Las Losas". En ello ha invertido 200 millones de dólares, pero el proyecto ha sido paralizado en 2 ó 3 ocasiones, por objeciones hechas por las autoridades ambientales y cuestionamientos de Agrosuper a normativas que no garantizaban su proyección futura. Aparentemente el proyecto se ha reiniciado hace pocas semanas (H. Wartis, 2010).

La necesidad de aislamiento sanitario de Agrosuper, conlleva la posesión de amplias extensiones para sus 3.500 pabellones de pollos y cerdos; las que sumadas a sus tierras de sus empresas vitivinícolas y frutícolas, significaría que el conglomerado controla más de 25 mil ha (estimación del autor).

b) Empresas Ariztía

Empresa familiar fundada en 1936 y consagrada desde sus inicios a su giro principal, la producción de aves. Posee instalaciones de faenamiento en Arica, fronteriza con Perú y en dos lugares de la Región Metropolitana (Ochagavía y El Paico); fábrica de alimentos y planta de alimentos procesados de aves (congelados, cecinas).

Ha sido empresa pionera en la exportación (desde 1978), enviando embarques a la Unión Europea, México, Canadá, China y Japón, entre los principales destinos. Sus envíos alcanzan a 35 mil toneladas de pollo y pavos al año. También exporta quesos y otros lácteos, salmón, carne de cerdo, vinos y fruta deshidratada, junto a material genético (pollos).

Sus centros de genética y reproductores, así como los de incubación y el 80% de los pabellones de engorda de pollos y pavos, se encuentran dispersos en la Zona Central y el 20% de ellos en la Zona de Arica. El aislamiento y manejo de las barreras sanitarias implica también para esta empresa, poseer tierras en puntos distantes, las que se agregan a 15.000 ha propias destinadas a ganado bovino, plantaciones de eucaliptos, cereales, hortalizas y lácteos.

En el mercado figura con 11 marcas distintas, para: cecinas, quesos, champiñones, hortalizas congeladas, huevos y diversos derivados de pollos y cerdos.

El valor de las ventas anuales de esta empresa se aproxima a los USD400, de las cuales alrededor del 80% se vende en el país a través de los 20 terminales de distribución que dispone.

4.3 Viñedos y vinos

Este sector está conformado por 14 mil explotaciones con viñas viníferas, las cuales al margen de sus organizaciones gremiales como Vinos de Chile o Corporación del Vino, están agrupadas en 12 Valles[12], los que cuentan en varios casos con Rutas Turísticas y otras actividades comunes que los aproximan a clusters.

En las viñas existe concentración junto a una alta dispersión. Se registran 398 empresas con más de 50 ha, cuyo número ha venido creciendo (en el 2008 eran 204), en desmedro de las viñas más pequeñas. Las bodegas de vinos con marca son poco más de 100, aunque aumentan periódicamente (2 – 5 al año).

Entre las viñas emergentes, un 10% pertenece a capitales extranjeros, principalmente franceses, pero también norteamericanos, portugueses, noruegos, etc. En el 2010 el holding chino Cofco compró 350 ha e instalaciones de la viña chilena Bisquertt, por 18millones de dólares, con la orientación de contribuir a proveer la creciente demanda de ese país por vinos de mesa (EMOL, 13 Septiembre 2010).

Muchas de las viñas de marca han invertido en Argentina, entre ellas: Concha y Toro, Santa Rita, San Pedro, Montes, Viu Manet, Santa Carolina, Tarapacá Ex – Zavala. Entre las razones que justificarían esta decisión se han esgrimido: el menor precio de la tierra, la adaptación local a los mercados internacionales y el mayor consumo per cápita de vino por parte de los argentinos.

12 Alto Cachapoal, Bío-Bío, Aconcagua, Casablanca, Colchagua, Curicó, Elqui, Itata, Rapel, San Antonio, del Maipo y del Maule.

En el año 2010 se exportaron cerca de 700 millones de litros de vino; alrededor de las tres cuartas partes de la producción nacional, por un valor de USD1.560 millones. Las viñas que exportan vino son más de 60; pero tres son las empresas que dominan tanto el mercado nacional como el internacional: Concha y Toro, San Pedo y Santa Rita, controlan las tres cuartas partes del mercado interno y una cuota sustantiva del externo. Éstas como otras empresas del vino, son grandes compradoras de vinos y de uva vinífera a productores medianos y grandes.

a) La Viña Concha y Toro

En el país, esta viña formada en 1883, tiene un 29,2% del mercado, contra un 27,9% de Santa Rita y un 21,9% de San Pedro - Tarapacá. Más significativa es su participación en el mercado internacional, donde acumula el 38% de las exportaciones chilenas de vino (U. de Chile, 2008).

La estrategia de la empresa ha consistido básicamente en los últimos 10 años en posesionarse como marca internacional, mediante la comercialización y distribución propia, como por la vía de Concha y Toro UK Ltda., o Cono Sur Europe Limited. Junto a ello ha avanzado en su integración vertical, participando desde los viñedos, centros de vinificación, almacenaje, turismo vitivinícola y comercialización. Ha integrado una empresa de transportes (VICONTO S.A.), además ha comprado el 50% de la Empresa Corchera S.A. y el 100% de la productora de las etiquetas que consume.

En su estrategia de crecimiento ha continuado plantando viñas propias, disponiendo de 8.239 ha de viñas en Chile y de 1.320 ha por plantar; mientras en Argentina posee 1.061 ha de viñas y 151 ha por plantar (casi 11.000 ha de viñas a corto plazo). Pero continua dependiendo fuertemente del abastecimiento de terceros y por ello tiene contratos de mediano plazo con productores de uva y vino medianos y grandes; además actúa comprando en los mercados spot de vinos.

Ha iniciado alianzas de diverso tipo: con la viña Barón Philippe de Rothschild constituyó un joint-venture para la creación de la Viña Almaviva; con la empresa norteamericana SAB Miller para distribuir sus cervezas en Chile; firmó un acuerdo de largo plazo con Viña Cánepa, que incluye el arriendo de sus bodegas de vinificación y la contratación de la licencia para comercializar las marcas "Cánepa" y "Mapocho".

Concha y Toro tiene filiales en Argentina con la Viña Trivento y las fincas Lulunta S.A: y Austral S.A. En Chile, con las Viñas Maipo, Palo Alto, Cono Sur y Maycas de Limarí.

A principios del 2001 se tuvo conocimiento de una gran compra de viñedos en EEUU, cuando Concha y Toro adquirió en US$ 238 millones la empresa Fetzer Vineyards, octava mayor bodega de dicho país, incluyendo el control de 429 ha de viñedos, dos centros con capacidad de 42 millones de litros, varias marcas vigentes, etc. (EMOL 2 de Marzo 2011). Esta compra permite a Concha y Toro el control de 9.929 ha de viñas, pasando a ser la segunda en el mundo, sólo detrás de la gigante australiana Foster's.

En el 2009 la empresa nacional tuvo ventas por 643 millones de dólares y exportó 250 millones de litros a 135 países.

El grupo controlador de la empresa con el 42,9% de las acciones, lo maneja la familia chilena Guilisasti. El resto pertenece a otros accionistas, a consultoras de bolsa y de fondos mutuos y extranjeros. El 4,9 está colocado en ADR en el extranjero. La familia Guilisasti también controla la Viña Santa Emiliana que produce vinos orgánicos y normales en 1.500 ha, distribuidas en Maipo, Colchagua y Casablanca.

b) Viña Santa Rita

Nace en 1880, fundada por don Domingo Fernández Concha y heredada con posterioridad a la familia García Huidobro (ligada al poeta Vicente Huidobro). Es la segunda productora de vinos del país, con seis plantas de producción de vinos en la Zona Central (Buín, Rancagua, Lontué y Palmilla). Es propietaria de la Viña Carmen y en Argentina de la Viña Doña Paula, con planta procesadora. En 2001 adquirió la marca "Terra Andina". La empresa es propietaria de 1.825 ha plantadas de viñas, a las que se agregan 296 ha de viñas arrendadas a largo plazo:

Cuadro Nº13
Superficie de viñas de Santa Rita

Chile	Ha.	Argentina	Ha.
Valle Maipo	1.001	Ugar Tereche	176
Valle Rapel	384	Tupungato	55
Valle Casablanca	312		
Valle Curicó	193		
Suma	1.890		231

FUENTE: Memoria Viña Santa Rita, 2008

La empresa pertenece desde 1980 al grupo económico Claro, grupo familiar dueño, entre otras, de Cristalerías de Chile S.A. (la que es controladora con el 54%, de las acciones de Santa Rita).

En el 2006 Santa Rita compró 600 ha en el Valle de Limarí y 1.200 ha en el Valle de Colchagua, para futuros proyectos de plantaciones. Además de su importante presencia en el mercado doméstico, sus exportaciones en franca expansión, alcanzaron el 2008 a 58 millones de dólares.

c) Viña San Pedro

Creada hace 150 años, es la tercera productora de vinos del país y la segunda exportadora. Posee en Chile aproximadamente 2.500 ha, entre las cuales un paño continuo de plantaciones en Molina con 1.200 ha, el viñedo más grande de Latinoamérica. Al igual que otras grandes viñas, San Pedro ha diversificado sus viñas en 12 diferentes terroirs desde el Elqui hasta el Bío-Bío.

Altair es un proyecto conjunto de Viña San Pedro y Château Dessault (Saint Emilion, Francia) para producir un vino ícono en un predio de 70 ha en el Valle de Cachapoal.

Finca La Celia en Mendoza, Argentina, fue comprada por Viña San Pedro el 2000. El predio tiene 611 ha, plantadas en gran parte de cepa Malbec.

El holding San Pedro lo conforman: Viña San Pedro, Viña Tarapacá ex – Zavala, Viña Santa Elena, Viña Misiones de Rengo, Viña Mar, Viña Casa Rivas, Viña Tabalí y Viña Leyda.

La empresa pertenece al grupo económico más poderoso de Chile, el grupo Luksic, cuyas actividades principales giran en torno a la gran minería del cobre, pero que ha incrementado su diversificación hacia el área alimentaria a través de la Compañía de Cervecerías Unidas (CCU), dueña del 57% de San Pedro de Tarapacá.

CCU, es la más vasta empresa en el área de las bebidas, que dispone de la franquicia de Pepsi Cola para Chile; de licencia de Schweppes para Canadá Dry, Tonic y Crush; de la línea de néctares Watt's; y produce con licencia las cervezas Budweiser, Heineken, Paulaner, además de las marcas propias Cristal, Escudo, Morenita, Royal Guard, entre otras.

Desde Mayo del 2002 CCU es propietaria de una de las cervecerías más afamadas de Chile, la Compañía Kunstmann S.A.; y en Marzo del 2005 formó la Compañía Pisquera de Chile después de haber comprado la Cooperativa Agrícola Pisquera del Elqui y Limarí (Capel).

4.4 Frutas, sus exportadoras y procesadoras

Los huertos frutícolas industriales registrados por los últimos Catastros Frutícolas de CIREN–CORFO, son 16.834 con 263.173 mil ha. A ellos se agregan los huertos familiares, con frutales dispersos, hortalizas y flores, los que suman otras 35 mil ha adicionales.

Cuadro Nº14
Número de huertos y superficie frutícola por tamaño de explotaciones

Tamaño total de explotaciones (ha)	Nº de huertos frutícolas	Superficie frutícola (ha)	%
Menos de 50	14.518	104.385	40
50 – 499	2.112	127.383	48
500 y más	204	31.405	12
Suma	16.834	263.173	100

FUENTE: ANEXO 1.

La estructura de tenencia de estos huertos demuestran su predominio en las propiedades con superficies totales inferiores a 500 ha e incluso una alta proporción de la superficie frutícola (40%) estaría en explotaciones de menos de 50

ha. En las unidades con extensiones totales superiores a 500 ha, sólo se ubicaría el 12% del área frutícola chilena.

Lo anterior no significa que no existan grandes plantaciones frutales en manos de una empresa. Se han dado algunos ejemplos anteriores (Supercerdo, Ariztía), pero hay otros de gran relevancia, como La Rosa, Sofruco, Córpora, Agrícola San Clemente, las familias Prohens y Ruiz-Tagle.[13]

a) SOFRUCO S.A.

Pertenece a la Familia Ossa desde principios del siglo pasado, posee 13,7 mil ha en la Región de O'Higgins, con 2.153 ha plantadas de frutales, más 500 ha de viñas viníferas. Las 4 explotaciones de Sofruco S.A., se destinan a ciruelas, naranjos, paltos, kiwis, manzanos, uva de mesa y palma chilena. Es propietaria de Viña La Rosa, de una planta elaboradora de jugos de naranja y otra deshidratadora.

b) CORPORA S.A.

Grupo económico formado en 1893, de propiedad de la familia Ibáñez, la que es propietaria además del la industria de fideos Lucchetti, Hoteles Explora, Viñas (Porta, Agustinos, Gracia de Chile, Veranda y Universo Austral) e industrias varias de alimentos.

Sus viñas, con un total de 1.800 ha, están situadas entre Aconcagua y Bío-Bío, pero también en los valles patagónicos argentinos de Neuquén y Río Negro.

Corpora Agrícola S.A., además de la producción de fruta fresca en sus 8 predios con más de 1.000 ha plantadas, exporta fruta y produce duraznos en conserva, pulpa de tomate y néctares. En el 2009 vendió parte de su participación en la cadena de Supermercados Líder (D y S S.A.) a la transnacional Wal-Mart, una de las mayores empresas comerciales del planeta.

De acuerdo a los últimos Catastros Frutícolas, existen en el país 1.919 plantas empacadoras de frutas, en su gran mayoría son packings integrados a los huertos, aunque se registran 50 plantas con capacidad de empacar más de 10 mil toneladas de fruta/año, las que pertenecen en casi su totalidad a empresas exportadoras.

Complementariamente, los catastros identificaron 533 plantas procesadoras de frutas, en su gran mayoría instalaciones de tamaño pequeño dedicadas al secado natural (solar) y a mermeladas de frutas. Las empresas mayores con capacidades instaladas superiores a 6.000 ton/año, que transforman la fruta (en jugos, pulpas, conservas, deshidratados, confites y mermeladas industriales) serían 36, que concentran las tres cuartas partes del potencial de procesamiento del país.

La capacidad nacional de procesamiento se aproximaría a 1.200.000 ton/año, que se localiza mayoritariamente entre Valparaíso y Maule (Zona Central) donde también se dispone de la materia prima.

En la amplia y concurrida cadena frutícola nacional, una cuota vital del poder de decisión y reparto de rentabilidad recae en las empresas exportadoras. En el pasado cercano la participación de las transnacionales era muy significativa, sin embargo, en los últimos años algunas de éstas han salido del país, siendo reemplazadas por empresas nacionales.

A pesar del llamado reciente del presidente de FEDEFRUTA[14], las grandes exportadoras siguen teniendo gran incidencia en el mercado; las top ten exportan las tres cuartas partes de toda la fruta chilena.

De estas empresas, algunas pertenecientes a productores, sobresalen por su crecimiento en los últimos años, Copefrut, Sub-Sole y Río Blanco. La primera, una ex cooperativa, del grupo Soler

13 En la presente década se ha desatado una avalancha de plantaciones de olivos por parte de los grandes grupos económicos, entre ellos: Angelini (COPEC) planta 880 ha. en La Serena y Melipilla; Olisur, del grupo Swett, 2.000 ha en Marchigue.

14 "Nuestra propuesta es que el productor se integre verticalmente al negocio. Se asocie con 10, 15 ó 20 productores, forme una exportadora y venda al exterior. Hoy el supermercado extranjero quiere mirarle la cara al productor de fruta fresca". Antonio Walker, El Mercurio, 2-08-2010.

y productores de Curicó; la segunda, de varios fruticultores, entre los que destacan la familia Prohens, Ricardo Ariztía y Miguel Allamand. Río Blanco, formada en 1981 por productores asociados de Aconcagua, ha venido incorporando nuevos proveedores asociados.

Cuadro Nº15
Principales exportadoras de fruta chilena/temporada 2009-2010
(Miles de cajas)

Dole Chile S.A.*	147.155
Unifruti Traders*	120.017
David del Curto	102.423
Copefrut	96.412
Frusan	92.650
Del Monte*	87.718
Río Blanco	74.834
Subsole	72.507
Agricom	72.481
Propal	64.589
Suma:	930.786
Otras 300 exportadoras	300.000

FUENTE: Revista del Campo, 30 Agosto 2010
** Transnacionales*

Los socios de Río Blanco poseen 7.000 ha plantadas de frutales entre Copiapó y Maule, en Chile. Además, por diversas razones vinculadas a la caída del dólar y a los precios relativos de la mano de obra y la energía, el grupo ha decidido comprar tierras en Ica (Perú) para plantar alrededor de 300 ha a través de Inversiones del Pacífico, mientras en Hermosillo- Sonora (México), proyectan plantar otras 1.000 ha (Diario La Tercera, 10 de Octubre 2010).

El sistema exportador de la fruta chilena se ha venido adecuando en los últimos años, a las nuevas condiciones de los mercados externos y de la competitividad de la oferta interna, lo cual se expresa en cinco cambios que se enuncian brevemente a continuación:

- Existen alrededor de 300 exportadoras de frutas, el 85% de las cuales envía menos de un millón de cajas, es decir, son empresas relativamente pequeñas. Esta estructura, obedece a la irrupción de múltiples exportadoras de propiedad de grupos de fruticultores, asociados con la finalidad principal de capturar una mayor rentabilidad en la cadena y romper el círculo vicioso de las desconfianzas.

- Junto a lo anterior, continua una fuerte concentración de los envíos en pocas empresas. En la última temporada las top ten exportaron las tres cuartas partes de toda la fruta nacional. Pero, el cambio que se aprecia en la estructura de este grupo, es la reducción de las grandes transnacionales (Dole, Unifruti, Del Monte) y la ampliación de la participación de empresas nacionales previamente medianas (Río Blanco, Sub- Sole, Copefrut y Frusan).

- En la medida que se fue desarrollando una oferta de consultores técnicos externo e independientes, las exportadoras han venido reduciendo la asistencia técnica propia, mecanismo que ha sido sustantivo en las innovaciones tecnológicas del sector durante largos períodos. Esta reducción se inscribe también, en el proceso de disminución de costos impulsado por las exportadoras a raíz de la dura competencia imperante.[15]

- Las exigencias de los mercados se han venido acentuando, con presiones progresivas en torno al tema calidad de la fruta. Esta evolución está motivada por varios factores y entre ellos sobresalen: a) el incremento de fruta de contraestación, tanto por la mayor oferta chilena, como por el aumento de los embarques de fruta provenientes de Perú, Brasil, Sudáfrica, entre otros; b) la creciente importancia de las compras directas por parte de las grandes cadenas de supermercados, como Cosco y Wal Mart, las que permiten a las exportadoras ahorrarse la comisión de los brokers - importadores, pero además se traduce en fuertes e inapelables compromisos de cumplimiento (calidad, volumen, estacionalidad y calendarios, presentación); c) estos cambios han inducido a las exportadoras a crear vínculos más estrechos con los produc-

15 Eduardo Moraga Vásquez, Revista del Campo, 5 Octubre 2009.

tores, en términos de ejercer un seguimiento más estrecho de los procesos productivos y un mayor control del producto, a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

- La reducción de los márgenes de rentabilidad en la fruta tradicional, también ha motivado a las exportadoras a buscar la ampliación de los períodos de trabajo, complementarios al peack de verano, incorporando los off season, tales como paltas, cítricos, frutos de nuez; junto a otras frutas que amplían la ventana de exportación, entre éstas las cerezas, ciertos berries y nuevas variedades de uvas, manzanas o carozos. Esta estrategia, además de facilitar economías de escala y diluir costos fijos, son interesantes para ampliar la canasta ofertada a los supermercados.

Complementando el caso de la olivicultura, el grupo español Preinsa ha comprado 5.000 ha en la región del Maule, donde proyectan plantar 3.200 ha de olivos (La Tercera, 2 de Julio de 2010).

4.5 Empresas de semillas[16]

En 1980 el país exportaba dos millones de dólares en semillas, pero aprovechando sus ventajas de contra estación, Chile se ha convertido en un importante multiplicador de semillas para el Hemisferio Norte, lo que permite en la práctica acelerar en un ciclo el paso desde generación de semillas a su uso comercial.

El clima caluroso y seco del verano, el aislamiento natural y las condiciones sanitarias, junto al know-how acumulado, han atraído a las principales empresas internacionales, es así por ejemplo como la líder en maíz, Pioneer filial de Dupont, ha instalado en Paine una de las mayores seleccionadoras y procesadoras de maíz en el mundo.

Se siembran entre 35 a 40 mil ha/año, la gran mayoría de los productores son medianos que trabajan bajo contrato de alguna empresa trasnacional. No existen productores con grandes extensiones, debido a la gran exigencia de mano de obra, al requisito de aislamiento respecto a otros cultivos similares y por la política de las exportadoras (KWS–Alemania; South Pacific Seed y Southern Seeds–Australia; Monsanto, Pioneer y Tracy–EEUU; Limagrain y Semameris–Francia). También participan empresas semilleras chilenas que exportan, como Anasac, Tuniche Ltda y Von Baer. En la normativa de la actividad, prima una contradicción vital, está permitido sembrar y multiplicar semilla transgénica de todo tipo, pero con la condición que se exporte, porque en Chile está prohibido el uso de materiales transgénicos.

El país exportó 107,5 mil ton de semillas en el 2009, por un valor de 382,3 millones de dólares, principalmente: maíz (191,5 MM US$), hortalizas y flores (110,3 MM US$) y remolacha, lupino y otras semillas industriales (63,1 MM US$). Las exportaciones se dirigen fundamentalmente a EEUU (52,2%) y Europa (32,8%).

4.6 Lácteos

El 95% de la recepción de leche en plantas durante el 2009 recayó en 6 empresas, las que procesaron 1.675 millones de litros para producir leche fluida y en polvo, manjar blanco, mantequilla, crema, queso y yogurt (ODEPA, 2010).

La primera empresa de lácteos de Chile es Sorprole, propiedad desde hace pocos años de la fuerte cooperativa neozelandesa Fonterra. Le sucede a ésta la Cooperativa Lechera de la Unión (Colún), formada hace medio siglo por productores lecheros del sur y una de las pocas sobrevivientes del movimiento cooperativo nacional, el cual inicia una progresiva declinación a partir de 1975.

Ocupa un tercer lugar la suiza Nestlé, empresa mundial a la cabeza de la rama. La cuarta en importancia es la ex – cooperativa Loncoleche, comprada en 1981 por el grupo económico nacional Watt's, liderado por la familia Larraín Peña.

Watt's creada en 1930, es un conglomerado de empresas en el sector alimentos, entre las cuales destacan: las viñas Santa Carolina, Ochagavía y Casablanca (1.250 ha plantadas); Lácteos del Sur

16 Información proporcionada por la Asociación Nacional de Productores de Semillas (Anpros, formada por 64 empresas de productores, exportadores e investigadores en semillas)

y su marca La Suipachense en Argentina; Watt's Perú y Laive (lácteos y embutidos) en el mismo país; Watt's Alimentos de Paraguay; Watt's en Chile (néctares, aceites vegetales y margarinas).

Surlat, en quinta posición, fue formada mediante una asociación de ganaderos medianos de la Araucanía, la que se unió en el 2001 a Kaiku, corporación alimentaria del país vasco. Por último, está entre las 6 primeras, Mulpulmo especializada en quesos y de propiedad de la familia Meyer de Osorno.

Cuadro Nº16
Recepción de leche en plantas. Chile, 2009

	Millones de Litros	%
Soprole	454	26
Colún	370	21
Nestlé	348	20
Loncoleche	200	11
Surlat	156	9
Mulpulmo	140	8
Otras	98	5
Total	1.773	100

FUENTE: ODEPA, MINAGRI. 2010

A nivel de la producción primaria la gran mayoría de los productores son medianos de la Zona Sur, una alta proporción descendientes de colonos alemanes, con algunas excepciones como la de la Ñuble-Rupanco. Esta hacienda, que tenía en el 2007 casi 48 mil ha en Osorno (Región de Los Lagos) y 18 mil vacas en leche, posee una larga historia desde su nacimiento gestado por el minero Juan Baburizza, su expropiación durante la Reforma Agraria y su posterior devolución durante el Gobierno Militar, su compra por un jeque árabe y su posterior venta durante los años noventa a las familias Abumohor, Kawak (dueño de 3 mil ha en otro predio lechero), Díaz y Gutiérrez.

En el 2008 compra 22,5 mil ha de la Ñuble–Rupanco, la empresa neozelandesa Manuka, gran productora de miel y sus derivados en su país. Denomina Hacienda Coihueco a la nueva empresa, donde en base al manejo de praderas piensa pasar de 80 millones de litros el 2009 a 300 millones de litros de leche el 2020, elevando las 35 lecherías o tambos actuales a 75 y duplicando las 18 mil vacas que conforman el inventario actual.

Otras explotaciones lecheras de tamaño interesante son las de Agustín Edwards (El Mercurio) en Futrono, con 5 mil ha dedicadas en parte importante a la producción de leche; y en la misma zona, Gonzalo Vial (Supercerdo) es también un productor importante. Cerca también en la Región de Los Lagos, está el predio lechero de 1.500 ha del Presidente Sebastián Piñera.

Entre las Regiones del Bío-Bío y de Los Lagos, el Grupo Bethia (Falabella) posee 10 mil ha, parte de las cuales destina a la leche, principalmente el Fundo San Carlos de Purén, reconocido por el alto nivel tecnológico de su producción lechera (Diario El Financiero, Septiembre 2007).

4.7 Ovinos

La producción de lana y carne de ovinos está centrada en la Región de Magallanes, secundada muy de lejos por la Región de Aysén. En Magallanes sobresalen dos familias de ganaderos, Simunovic y Marín, no sólo por la extensión de sus estancias y la masa ovina que poseen, también por ser propietarios de las dos plantas faenadoras de carnes más modernas de Chile, además del alto nivel tecnológico de las explotaciones que operan.

Sólo el 8% de los ovinos de Magallanes pertenecen a predios de la agricultura familiar; la mayor parte de las explotaciones son medianas, lo que equivale en esta Región a 5–20 mil ha, con un promedio de 1 ovino por hectárea.

Frigoríficos Simunovic, la mayor exportadora del país, faena poco más del 40% de los ovinos de Magallanes. Exporta a 24 países privilegiando el cordero del año, con peso óptimo en canal en el rango de 12–16 kg. El grupo Marín, que ha inaugurado en el 2008 una moderna planta faenadora de ovinos y bovinos, ampliándose hacia las exportaciones, es también potente como exportador de lana, aprovechando la genética del merino australiano, que ha venido hibridando con la raza corriedale dominante en La Patagonia.

Los grupos ganaderos mayores controlan cada uno alrededor de 80 a 100 mil ha de tierras y una cantidad de ovinos poco inferior a esta cifra. Entre ellos está Carlos Larraín, que compró recientemente la estancia Cameron en Tierra del Fuego, con 100 mil ha y alrededor de 22 mil ovinos (Qué Pasa 2009); Jorge Matetic, quien también posee 100 mil ha y 50 mil ovinos; y José Marín con una superficie cercana a las 100 mil y 70 mil ovinos.

En Aysén, también parte de la Patagonia chilena, destaca la estancia ovina de Baño Nuevo, que posee 45.000 ha y 60.000 ovinos, propiedad de Inversiones Siemel, perteneciente al Grupo Angelini (COPEC).

Ampliando la mira hacia otros grupos con visibilidad en el ámbito de ganadería bovina, que no es un rubro que haya logrado preeminencia en el desarrollo agroexportador de los últimos años, se identifican algunas empresas de interés, que concentran extensiones significativas de tierras. Entre ellos, destacan tres casos:

- La Hacienda Ventanas en Vallenar, Región de Atacama, donde el empresario Jaime Perelló es dueño de 5.000 ha que dedica a cultivos (1.600 ha) y ganadería de bovinos de engorda para proveer de carne al Norte minero y que complementa con la crianza de su predio Budi en la Región de la Araucanía con 3.100 ha, ganaderas y forestales.

- La Hacienda Las Canteras que perteneció al Libertador Bernardo O'Higgins, en los primeros años de la República, y que pertenece a la familia Matetic desde 1979, donde se manejan 12.000 cabezas de bovinos en 5.000 ha. Este mismo grupo es dueño de 9.000 ha en la Provincia de San Antonio, Región de Valparaíso, las que se destinan principalmente a la producción vitivinícola y de lácteos (Diario El Financiero, Septiembre 2007).

4.8 Las tierras destinadas por privados a la conservación

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, conformado por 32 Parques Nacionales desde el extremo Norte hasta la Patagonia, por 47 Reservas Nacionales y 13 Monumentos Nacionales, abarca 14 millones de ha, las que significan el 19% del territorio de Chile.[17]

Utilizando la nueva legislación ambiental, se forma en 1997 la Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP), iniciativa del Comité Nacional Prodefensa de la Flora y Fauna (CODEFF), red a la cual pertenecen más de cien miembros (particulares, universidades, ONG's, fundaciones, inmobiliarias). Ésta agrupa a los que realizan actividades privadas de conservación de áreas silvestres y que en el 2010 son 133 proyectos, con importantes 386.571 ha.

Junto a estas dos situaciones anteriores, existen en el país megaproyectos privados cuya esencia es la conservación del bosque nativo y de los recursos naturales conexos, aunque también comparten su uso en ecoturismo, en gran parte fundamentado como una forma de autofinanciar el mantenimiento de los territorios protegidos. Entre estos proyectos, por su magnitud, emergen cinco de amplia envergadura:

a) Pumalín

Parque privado en la Provincia de Palena, Región de Los Lagos, que se inicia con la compra de 17 mil ha del Fundo Reñihue en 1991, por parte del norteamericano Douglas Tompkins, para proteger el bosque nativo templado lluvioso de la zona. Se fueron agregando a éste, múltiples compras de tierras a colonos y agricultores de la vecindad, surgiendo el parque privado más grande conocido, con 300 mil ha.

El acuerdo entre el Sr. Tompkins y el Estado chileno, después de interminables debates y controversias, es que el parque será donado a futuro al Estado, para su administración y desarrollo como Parque Nacional con gestión privada.

17 - Parque Nacional, es un área extensa con ambiente único o representativo de la diversidad ecológica de Chile, con flora y fauna de interés especial.
- Reserva Nacional, es un área con recursos naturales vulnerables necesarios de ser preservados por las susceptibilidades de degradación.
- Monumento Nacional, es un área reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna, o sitios geográficos relevantes.

Hoy en día, está abierto al ecoturismo, para lo cual dispone de cabañas, guías, senderos de trekking y otras facilidades coherentes con el propósito de conservación.

b) Estancia Valle Chacabuco

La Estancia, en Cochrane, Región de Aysén, que se dedicaba a la cría de ovejas hasta el 2004, fue comprada por Conservación Patagónica, institución de California, también vinculada a Douglas Tompkins. Ésta posee 186.000 ha entre Chile y Argentina, postulando crear a futuro el Parque Nacional de la Patagonia.

El territorio dedicado a la conservación y ecoturismo, es particularmente valioso por ser un territorio de transición entre el bosque templado húmedo y la estepa patagónica, además de ser muy rico en biodiversidad, albergando al huemul, especie de ciervo nativo en proceso de extinción en ambos países.

c) Parque Tantauco

Éste se localiza en el extremo austral de la Isla Grande de Chiloé, Región de Los Lagos. Fue adquirido en el 2005 por la Fundación Futuro (del Presidente Sebastián Piñera), con el fin de preservar los ecosistemas y especies presentes. La Fundación planea un proyecto turístico sustentable y la creación de un Centro de Investigación Ecológica, con fines educativos. Su extensión es de 118.000 ha.

d) Huilo–Huilo

Con 60.000 ha de bosque nativo, pastizales y humedales, se ubica en Panguipulli, Región de Los Ríos y es propiedad de Victor Peterman.

A diferencia de los anteriores, este parque se ha especializado más en ecoturismo, para lo cual cuenta con 3 hoteles, canchas de ski y centro de protección y recría de fauna nativa (pumas, guanacos, pudú, etc.).

e) Trillium

Esta forestal de capital estadounidense, compra en 1993 a Bienes Nacionales y a particulares, una extensión de 275.000 ha para la explotación de lenga,[18] en la Isla Tierra del Fuego, Magallanes. En paralelo, la misma empresa conocida como Lenga Patagónica S.A., compra con el mismo fin en Argentina 75.000 ha.

En 1998, sin haber cortado un solo árbol, se suspende el proyecto debido a recursos de protección ambiental interpuestos por organizaciones locales y ONGs. Esta suspensión tiene consecuencias económicas tales que el principal acreedor, la Financiera Goldman Sachs, recibe estas tierras en parte de pago. Por razones de altruismo y publicidad, la Financiera dona las tierras a Wildlife Conservation Society, en el 2004 (Prensa Austral, Punta Arenas, Septiembre 2004).

Ésta, en consulta con variados especialistas, elabora un proyecto de conservación activo, denominado Reserva Karukinka, para cuya gestión se crea un Consejo Asesor (formado por biólogos conservacionistas, empresarios, abogados, nacionales y extranjeros) y cuyos ejes son la sustentabilidad de los recursos naturales y su autofinanciamiento a través del turismo de cruceros, hotelería y ecoturismo.

5. Percepción en el ambiente local acerca del tema concentración de tierras

Como se ha sostenido, no existe una preocupación fundamental sobre el tema concentración de tierras en el país, con la excepción de ciertas organizaciones campesinas que periódicamente hacen alusión a la pérdida de las tierras de sus asociados como producto de las compras de los grandes grupos económicos.

Una situación particular es la que sucede en torno a la tierra en zonas indígenas, donde se produce una reivindicación permanente de sus derechos ancestrales sobre tierras que hoy día pertenecen a empresas forestales y agricultores en general, en la región de la Araucanía y en la provincia de Arauco de la región del Bío-Bío, pero también por parte de comunidades mapuches y huilliches de Valdivia y Osorno, en regiones más meridionales. Más recientemente se han reacti-

18 Nothofagus Pumilio

vado las reivindicaciones por tierras por parte de los pueblos originarios de la Isla de Pascua, obligando al gobierno a negociar.

Paradojalmente, el aspecto más cuestionado a nivel nacional acerca de la compra de tierras, se refiere a los parques privados destinados a la conservación del bosque nativo y la biodiversidad, los cuales serán descritos más adelante. Estas transacciones han abierto fuertes polémicas en especial en los sectores políticos, pero también en las fuerzas armadas que cuestionan la cesión de grandes espacios territoriales a extranjeros. Por el contrario, las organizaciones medioambientales y las ONGs ecologistas han defendido estas iniciativas por su carácter protector de los recursos naturales.

Es probable que la profunda división que se produjo en el país a raíz de la Reforma Agraria, y el golpe militar que en parte se atribuye a este proceso, sea una razón gravitante en la débil polémica sobre esta materia.

No se puede desconocer, que también contribuye a este pasividad el hecho que los medios de comunicación principales están controlados por los mismos grupos económicos presentes en las principales cadenas alimentarias y forestales.

Los gobiernos de la Concertación y el actual gobierno de la Alianza, no han planteado diferencias mayores respecto al tema concentración económica y de tierras, como tampoco han tenido posturas proactivas en estas materias. Probablemente donde existe un tema relacionado y con mayor posibilidad de agarrar vuelo político, es en torno a los extremos niveles de desigualdad vigentes y sus derivaciones sobre la sustentabilidad de la democracia y las instituciones nacionales.

Chile tiene una regresiva distribución de ingresos, entre las más altas de América Latina. Este persistente desequilibrio ha sido motivo de esfuerzos, por acción u omisión, de diversos proyectos políticos por mitigarlo o reducirlo en sus consecuencias, más que modificando sus estructuras causales. La "revolución en libertad" de mediados de los años sesenta; la "vía chilena al socialismo" de principios de los setenta; el "capitalismo social de mercado", durante el prolongado gobierno militar; y el "crecimiento con equidad", junto a las políticas de protección social, de los últimos dos decenios, han implementado múltiples programas con impacto sobre la pobreza, especialmente a partir de 1990, pero muy baja incidencia sobre la inequitativa repartición de la riqueza.

Muchos analistas coinciden en que probablemente la única política que tuvo impactos redistributivos fue la Reforma Agraria, aun cuando su regresión posterior amortiguó en buena parte estos efectos.

En los dos decenios de gobiernos democráticos se logró reducir dramáticamente los índices de pobreza, desde un 38,5 % en 1990 a 13,3% en el 2009, debido principalmente a las sostenidas tasas de crecimiento económico y generación de empleos, a la incorporación de la mujer al mercado laboral y a la reducción del tamaño de los hogares. También ha contribuido a esta disminución, la implantación de diversos programas de protección social a los sectores más vulnerables, los que han traspasado subsidios monetarios a estos hogares.

El reconocimiento nacional e internacional de estos logros, no opaca el problema de la inequitativa y persistente mala distribución de los ingresos, como tampoco los consecuentes peligros provocados por la concentración de la riqueza y de los mercados claves, como el comercio, la banca, los servicios básicos, los medios informativos o la industria manufacturera. Esta desigualdad y concentración, debilita los fundamentos básicos de la democracia, cuestiona las posibilidades reales de la competencia, pilar del paradigma neoliberal y afecta la sustentabilidad de las instituciones.

En el contexto del contrato social vigente en Chile, el tema de la desigualdad es un indeseable " convidado de piedra " (Solimano).

6 . Conclusiones

El presente estudio, relativo a la situación de la tenencia de la tierra y sus bemoles en Chile, pretende responder a las interrogantes básicas que

han motivado la investigación acerca de las "Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina" iniciada por FAO, obteniendo ciertos resultados que se presentan en el siguiente resumen de conclusiones:

a) Concentración de tierras

Sí se ha producido cierta concentración de tierras en Chile en los últimos 35 años posteriores a la Reforma Agraria, la que terminó virtualmente con el régimen del latifundio. Esta concentración, se va produciendo inicialmente a través de la compra de parcelas de beneficiarios de este proceso y de retazos surgidos del mismo, evolución que se observa principalmente en torno a las actividades más rentables de la agricultura nacional y que están volcadas hacia la exportación.

No se ha restituido el latifundio, por el contrario han emergido nuevos modelos de explotación desde 1975 en adelante, gestando empresas modernas y grupos económicos, o fortaleciéndose otros ya existentes, unidades que han incorporado inversiones e innovaciones tecnológicas logrando competir con éxito en los mercados internacionales. Se puso término al tradicional sistema de inquilinaje (y mediería), dominando en la nueva estructura empresarial el trabajo estacional, complementado por una base minoritaria de asalariados permanentes.

Los conglomerados económicos, de los cuales las expresiones más evidentes son los grupos cuya fortaleza se sustenta en el control de las cadenas de valor articuladas a los mercados externos, son preeminentes fundamentalmente en las actividades forestales y en la producción de aves y cerdos, aunque también han invertido en la industria vitivinícola y en la fruticultura. En estas últimas, se han venido conformando clusters con carácter territorial, los que integran iniciativas de tipo asociativo, como las rutas turísticas, la constitución de territorios de buenas prácticas productivas o de manejo del agua, en cuencas con infraestructura de riego compartida.

En la ganadería bovina y ovina, así como en la producción de leche, también hay ciertas concentraciones pero bajo la forma de enclaves de alcance más regional, las que en las esferas del procesamiento y comercialización, asumen su real relevancia.

Han emergido en los últimos años proyectos privados de conservación de recursos naturales, que ocupan amplias extensiones y que están amplificando áreas de turismo sustentable. A ellos se agregan los predios de la Red de Áreas Protegidas Privadas, que en su conjunto agregan 387 mil ha, a los 14 millones de ha de áreas protegidas públicas.

Es difícil establecer etapas claras en este proceso observado de concentración de tierras a partir de 1977. Sin embargo se pueden diferenciar tres fases por sus características esenciales:

- La fase inicial cuando se devuelven las tierras expropiadas y se abre un inédito mercado de tierras en el país, conformándose las primeras empresas agrícolas de la nueva era. Este período alcanza hasta la crisis de 1982-84.
- Una segunda fase que acompaña el período de recuperación postcrisis, se caracteriza por la venta masiva de parcelas campesinas, un gran dinamismo en las transacciones de tierras, la constitución de numerosas empresas agrícolas medianas y grandes, junto al surgimiento de los primeros grupos controladores de las cadenas del agro nacional. Ésta se reconoce en el período 1985-1990.
- La última es simultánea al período de los gobiernos democráticos y se prolonga hasta la fecha. Se consolidan empresas grandes y grupos económicos, se organizan clusters, se debilita la agricultura familiar. Esto sucede a pesar de los esfuerzos de los 4 Gobiernos por apoyar a los agricultores más pequeños, pero es más fuerte el mercado abierto y en expansión, así como los incentivos del marco regulatorio vigente, para fortalecer esta tendencia.

b) Incidencia de las políticas e instituciones públicas

No existen desde hace 30 años restricciones en el marco legal para la concentración de tierras y las aguas; opera en ambos recursos el mercado

libre[19]. Tampoco existen limitantes para la compra y enajenación de estos recursos a la inversión extranjera. Grosso modo se pueden diferenciar dos períodos en estas políticas:

A mediados de los años 70, el gobierno militar inaugura una etapa de liberalización y apertura de los mercados, junto a la prescindencia del Estado de las actividades privadas. Este vuelco en la conducción económica va acompañado de la privatización masiva de las empresas públicas de larga trayectoria y de aquellas intervenidas o expropiadas durante la Unidad Popular, que no retornaron a sus antiguos dueños. Entre éstas, varias empresas del sector alimentario y forestal.

La grave crisis económica que sacudió al país a mediados de los ochenta, motivó un nuevo giro de las políticas públicas impulsadas por el gobierno autoritario, caracterizado por una marcada intervención estatal mediante la atracción de inversión extranjera y potentes instrumentos de bonificación a las inversiones en riego y forestación; el establecimiento de precios básicos de apoyo al trigo, azúcar y oleaginosas; y las líneas de crédito agrícola.

Desde 1990 en adelante, en el transcurso de la democracia, se mantuvieron la mayoría de las políticas de apoyo (riego, forestación), pero además se acentuó la apertura externa con sendos tratados comerciales con más de 50 países, el refuerzo a la captación de inversión extranjera y nuevas políticas de fomento a las exportaciones, la producción limpia y las innovaciones tecnológicas.

Junto a esta batería de nuevos instrumentos de fomento e innovación, manejados por el Ministerio de Agricultura y otros organismos públicos externos al mismo, se incrementó vigorosamente la inversión pública en infraestructura rural (vialidad, comunicaciones y servicios), así como en la red de carreteras, puertos, aeropuertos, etc. Este conjunto de políticas, en cierta forma han contribuido a robustecer la concentración económica, a pesar de los esfuerzos por integrar a la pequeña agricultura mediante la canalización de cerca de 3.500 millones de dólares de recursos públicos, dirigidos a ésta en los 20 últimos años.

c) El rezago de la agricultura familiar

Las medidas y recursos asignados en pro del desarrollo agrícola de este sector, no han tenido la fuerza suficiente para contrarrestar los efectos concentradores del mercado y la libre competencia, ni tampoco han logrado quebrar las potentes limitantes estructurales que restringen el desarrollo de la agricultura familiar (baja escolaridad, barreras de acceso a mercados y tecnologías, pequeña escala, etc.). Ello ha significado que la pequeña agricultura salvo contadas excepciones y una fracción no despreciable de la mediana agricultura, estén excluidos de la dinámica de exportación y del potenciamiento de la competitividad, e incluso se aprecia la pérdida de tierras pertenecientes a estos sectores.

Se ha demostrado en investigaciones recientes que la agroindustria, las exportadoras y las cadenas de supermercados, es decir los dueños del mercado, tienen reticencia a la articulación con la pequeña agricultura, lo que se evidencia en los datos del Censo del 2007.

d) La presencia de "*Land Grabbing*"

No existe ninguna evidencia que esta práctica tenga presencia en Chile y para explicarlo podrían argüirse al menos tres razones hipotéticas:

- La más obvia es que en el país hay una gran escasez de tierras disponibles para producir alimentos básicos de consumo masivo (granos, oleaginosas, leguminosas). Por las condiciones agroclimáticas la agricultura requiere del riego y éste se limita a poco más de un millón de ha, en gran parte ocupadas con cultivos intensivos.
- El precio de esta escasa tierra es relativamente alto.
- No existe disposición pública para estas operaciones.

19 La sola excepción son las tierras tituladas a indígenas a partir de la división de las comunidades, así como las que han venido entregando los gobiernos democráticos en los dos últimos decenios, en cuyo caso la venta está restringida a otros indígenas o condicionada a situaciones especiales.

La inversión extranjera, muy cuantiosa en los últimos años y hasta el día de hoy, se ha orientado prioritariamente hacia otros sectores distintos al alimentario y forestal. En estos dos últimos, la inversión ha sido dirigida principalmente a proyectos vitivinícolas integrales e infraestructura agroindustrial o comercial (semillas, lácteos, frutas). Han sido limitadas las compras de tierras para iniciativas vitivinícolas, olivícolas o de producción lechera (enclaves).

Por el contrario, varios de los grupos económicos predominantes de capital nacional, en los últimos años se han ampliado a invertir en tierras y negocios en Argentina, Perú, Brasil, Uruguay y México, principalmente. La translatinización es más evidente en los grandes conglomerados forestales, aunque también se manifiesta en grado menor en las empresas vitivinícolas y frutícolas. El mismo fenómeno se observa en el sector del retail, donde se está produciendo una amplia extensión de los grupos nacionales hacia otros países de la región.

e) La estrategia nacional de autosuficiencia alimentaria

La estrategia agroexportadora se impuso con poca resistencia desde hace más de 30 años. Se ha producido cierto consenso nacional acerca de que la vía para un mejor aprovechamiento de los restringidos recursos de tierra y agua, contrapesados por la riqueza y variedad agroclimática, era la producción intensiva de frutas, vinos, semillas y productos forestales, dirigidos al mercado externo.

La generación de divisas obtenidas de este vuelco hacia los mercados internacionales, permitiría importar los cereales, oleaginosas y otros alimentos, desde el Mercosur u otras latitudes, con costos de producción más bajos. Esta estrategia ha sido confirmada por una balanza comercial de productos agropecuarios y forestales favorable en 7 a 8 mil millones de dólares, en cada uno de los tres últimos años. Una crisis mundial en el abastecimiento de alimentos, sin duda cuestionaría absolutamente esta estrategia.

Los cerca de 200 mil hogares que en Chile continúan en la extrema pobreza o indigencia, están limitados en su ingesta nutricional, por restricciones de ingresos y no por la disponibilidad de alimentos.

f) Percepción de los actores en relación a la concentración y grupos económicos

En general, en el país éstos no son temas candentes en la polémica pública. La existencia de los grandes grupos en la agricultura y actividades conexas, es asumida como un componente más del modelo de economía de mercado asumido por las mayorías políticas, tanto de la Concertación como de la Alianza actualmente gobernante.

Son pocas las voces disidentes que denuncian la concentración económica y menos los que se refieren a la concentración de tierras. La transnacionalización de empresas del sector o las importaciones de granos y alimentos de consumo masivo, no son cuestionadas, más bien se celebra el éxito de la estrategia exportadora,

Lo anterior no significa consenso acerca de estas materias, sectores de izquierda y agrupaciones de la sociedad civil (ecologistas, organizaciones sociales, sindicatos y centros de estudios), plantean sus críticas al modelo imperante y a la concentración económica. Incluso desde hace casi medio siglo se han venido publicando sendos trabajos, bien documentados sobre esta temática, pero sin mayor repercusión durante y después del Gobierno Militar. En buena parte esto es atribuible a la posición dominante de los medios de comunicación.

Una temática que sí permea amplia y progresivamente a la sociedad chilena, es la de la profunda desigualdad vigente en la distribución del ingreso y del patrimonio económico, la que en muchos momentos políticos logra abrir el debate nacional en torno a la concentración.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL – GTZ. 2005. "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y El Caribe". CEPAL.
- CERDA, L. E. 2010. "Hacia un crecimiento económico inclusivo: propuestas de política económica". Invertia, Diario Ultimas Noticias, Santiago de Chile, 12 de Agosto.

- Comité de Inversiones Estranjeras. www.inviertaenchile.cl y www.inversionextranjera.cl
- DAHSE, F. 1979. "Mapa de la extrema riqueza en Chile". Editorial Aconcagua. Santiago. Diciembre.
- ECHENIQUE J. 1996. "Mercado de tierras en Chile". En Mercados y Políticas de Tierras. Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, Instituto de Economía.
- FAJNZYLBER F. 1990. "Líneas de investigación actual en economía industrial". Cátedra extraordinaria. Escuela de Ingeniería, Universidad de Chile.
- FAO. 2009. "Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007". Santiago de Chile.
- FAZIO, H. 2010. "La crisis económica modifica el mapa de la extrema riqueza". Arcis, Santiago, Chile. Mayo.
- FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELPMENT, Germany. 2009. "Development policy stance on the topic of *land grabbing* – the purchase and leasing of large areas of land in developing countries". Bonn, August.
- FONDO DE CULTURA ECONÓMICA – CEPAL. 1999. "La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión? Graciela Moguillansky.
- GARRETÓN O. y CISTERNAS J. 1970. "Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa: las dinámicas de concentración". Servicio de Cooperación Técnica, Chile.
- Grain. www.grain.org. 2008. "Se adueñan de la tierra". Documento de análisis. Grain. Octubre.
- HARAMBOLOUS S., LIVERSAGE H. and ROMANO M. 2009. "The growing demand for land". IFAD, February.
- HIRSCHMAN A. 1998. "The strategy of economic development". New Heaven. Yale University Press.
- INFOR. 2009. Sector Forestal Chileno. Informe Anual.
- KUGELMAN, M. and LEVENSTEIN, S. 2009. Editors. "Land grab? The race for the world's farming". Wilson Center www.wilsoncenter.org. Washington D.C.
- LA TERCERA. 2010. "CMPC será octavo productor mundial de tissue en próximos tres años". Diario del 7 de Agosto.
- LAGOS, R. 1965. "La concentración del poder económico. Su teoría. Realidad chilena. Editorial del Pacífico. Santiago.
- MACCHIAVELO, L. 2010. Vicepresidenta Ejecutiva, Comité de Inversiones Extranjeras. Junio.
- OCDE. 2005. "Environmental performance review. Chile". OCDE, Paris, France.
- OCDE. 2003. "Estudios económicos. Chile". Noviembre.
- OCDE. 2008. "Examen OCDE de políticas agrícolas". Chile.
- ODEPA. 1998. "Desarrollo agrícola territorial de distinto potencial". En Temporada Agrícola N°12, A. Apey, Santiago.
- OLIVIER DE SCHUTTER D. 2009. "Las adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios básicos y medidas para hacer frente al reto de los derechos humanos". Relator especial sobre los derechos a la alimentación. FAO, Junio.
- PÁGINA WEB de todas las empresas estudiadas, memorias en informes de las mismas:
- PORTER M. 2008. "Lo que dijo Michael Porter en Chile". Economía y Negocios, El Mercurio, 29 de Mayo.
  - 2009. "Análisis estratégico de la competitividad: el modelo de las cinco fuerzas". Harvard Business School, apuntes.
- PUC. 2009. Economía Agraria "Valor de la Tierra Agrícola y sus Factores Determinantes". Santiago, Junio.
- ROZAS P. y MARÍN G. 1989. "El mapa de la extrema riqueza 10 años después. Los grupos económicos multinacionales". CESOC. Santiago de Chile.
- SOLIMANO, A. 2010. "Desigualdad Económica y Contrato Social: La Experiencia Chilena. Santiago de Chile . Marzo.
- SOTOMAYOR, O. 2007. "Fortalezas y debilidades de la política agrícola chilena". Informe a la OCDE, Santiago.
- UNIVERSIDAD DE CHILE. 2008. "Viña Concha y Toro S.A. Un modelo de internacionalización". Mayo (Varios autores).
- VEGA, H. 2007. "Concentración económica favorece la falta de equidad". Biblioteca del Congreso de Chile, 15 de Noviembre de 2007. "En vez de la injusticia". Universidad Central, Julio.
- WARTH, H. 2010. Gerente de proyecto Huasco de Agrosuper. En www.ingenieria.cl. Junio
- ZOOMERS, A. 2010. "Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab". Journal of Persant Studies, April.

Cuadro Anexo 1

N° de huertos y superficie de frutales por tamaño total de las explotaciones

Regiones	Menores 50 ha		50 – 499 ha		500 ha y más		Total	
	N° huertos	Superficie frutales ha	N° huertos	Superficie frutales ha.	N° huertos	Superficie frutales ha.	N° huertos	Superficie frutales ha.
Atacama	429	2.163	58	4.599	15	4.123	502	10.885
Coquimbo	1.353	5.294	204	10.819	50	5.349	1.607	21.462
Valparaíso	3.775	21.907	431	20.512	68	8.183	4.184	50.603
R.M.	2.111	22.487	218	21.719	1	628	2.330	44.834
O'Higgins	2.912	34.215	372	34.795	7	5.874	3.291	74.884
Maule	2.885	14.921	530	26.761	45	6.369	3.460	48.050
Bío – Bío	815	2.516	222	3.466	9	400	1.046	6.382
Araucanía	163	580	83	2.713	5	443	251	3.736
Los Ríos y Los Lagos	75	302	84	1.999	4	36	163	2.337
Suma	14.518	104.385	2.112	127.383	204	31.405	16.834	263.173

FUENTE: Catastros frutícolas últimos años. CIREN – CORFO.

COLOMBIA

El Caso de Colombia

Yamile Salinas Abdala

INTRODUCCIÓN[1]

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe planteó desde finales de 2010 el proyecto "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina", con el fin de identificar fenómenos de concentración, extranjerización y *Land Grabbing* y sus efectos.

El presente documento describe la situación de Colombia, la que se caracteriza por la violencia y los conflictos rurales causantes del éxodo forzado de más de 5,1 millones de personas y entre 6,6 y 8 millones de hectáreas abandonadas o despojadas, fenómeno que agudizó el histórico atesoramiento de la tierra en manos de terratenientes, narcotraficantes, paramilitares y grandes empresarios. Precisamente, en el periodo 2002 a 2009 se incrementó la concentración de la tierra al amparo de políticas gubernamentales que estimulan la inversión privada en la explotación de los recursos mineros y energéticos, de una parte, y en la producción de agrocombustibles, cultivos de alimentos como maíz y soya, y forestales, de la otra.

Para desarrollar el anterior objetivo, en la primera parte se describen someramente los antecedentes y el contexto que rige la tenencia de la tierra en Colombia, y se enuncia de manera general la normativa y políticas públicas en materia de tierras y de inversión extranjera directa.

A continuación, en la segunda parte, se hace referencia al fenómeno de concentración de la tierra en la última década, en seguida se relacionan las dinámicas del mercado de la tierra específicamente en lo que respecta a la puesta en marcha de proyectos agroindustriales para la producción de combustibles y forestales. Con este fin se relatan las principales iniciativas en materia de cultivos para la producción de agrocombustibles, de cereales (maíz y soya) y agroforestales en diferentes regiones del país, y particularmente en la Altillanura orinoquense en donde se han focalizado los intereses de sectores gubernamentales y empresariales, tanto nacionales como extranjeros.

1 En la investigación participó Paula Álvarez, politóloga, analista de temas ambientales y sociales.

Finalmente, se alude a la presencia de la inversión extranjera en el sector agroindustrial. De manera complementaria se describen las modalidades empleadas para acceder a las tierras requeridas para dichas iniciativas y se mencionan los principales grupos y agentes privados que las lideran.

Posteriormente, en la tercera parte, se exponen las percepciones de los principales actores involucrados en las dinámicas del mercado de la tierra en Colombia, y en la última parte, se formulan algunas conclusiones.

METODOLOGÍA

Para la elaboración de este documento se consultaron distintas fuentes oficiales y no oficiales que permiten generar un panorama del mercado de la tierra en Colombia, a pesar del vacío informativo referente a la tenencia de la tierra, situación que imposibilita la obtención de información precisa sobre las transacciones (contratos de compraventa u otras modalidades de acceso), las características de los agentes, las superficies, los montos de las transacciones y las características de las tierras, entre otros factores. Ciertamente, muchas de las transferencias realizadas sobre inmuebles no son informadas a las oficinas de registro y notariado con el fin de evadir el pago de impuestos prediales y de ocultar el origen ilícito, fraudulento o violento del atesoramiento de la tierra. Asimismo, la entidad estatal encargada del ordenamiento de la propiedad rural no dispone de un sistema de información sobre los baldíos de la Nación ni sobre las tierras adjudicadas, y son fallidos los distintos intentos para contar con un catastro nacional actualizado y sistematizado. De otro lado, no es posible rastrear la inversión extranjera directa en la compra de tierras debido a la liberación del mercado cambiario.

Complementariamente, se realizó una revisión sistemática de la normativa nacional en materia agraria y de tierras y de inversión extranjera directa, y se revisaron estudios y análisis de distintos expertos en temas agrarios e información a entidades públicas. Particularmente, se solicitaron los resultados del Atlas de Concentración de la Tierra, elaborado conjuntamente entre el IGAC y el Cede de la Universidad de Los Andes, información que aún no es pública, salvo algunos avances que se tuvieron en cuenta en el análisis.

Además, se adelantó una exhaustiva revisión de medios de comunicación escrita, principalmente de los económicos (Portafolio, Revista Dinero y Revista Altillanura), de semanarios como la Revista Semana y de medios virtuales (La Silla Vacía y Verdad Abierta). Parte de la información obtenida se confrontó con informaciones registradas en las páginas web de las entidades concernidas y de los gremios, particularmente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma, la Asociación de Cultivadores de Caña y la Federación Nacional de Cereales; y de las empresas – cuando se logró identificar la razón social- e incluso se solicitaron certificados de las Cámaras de Comercio, en los que se recoge información sobre la constitución de las compañías, capital, objeto social y socios.

También, se realizaron entrevistas con funcionarios públicos, gremios y directivos de las empresas, así como con expertos, académicos y especialistas en temas relacionados con el desarrollo rural, los que suministraron fuentes e información valiosa para este estudio (ver anexo 1).

1. Tenencia de la tierra, información y normatividad

En este aparte se hace una breve descripción de los antecedentes y el contexto que rige la tenencia de la tierra. A continuación se enuncia de manera general la normativa y políticas públicas en materia de tierras y de inversión extranjera directa.

1.2. Antecedentes y contexto sobre tenencia de la tierra

Desde mediados del siglo pasado se han intentado distintas iniciativas para modificar la estructura agraria en Colombia, sin embargo sus resultados han sido precarios y marginales. En efecto, la Ley 200 de 1936, expedida en el medio de conflictos sobre tierras entre terratenientes y campesinos, y en la que se planteaban exigencias para acreditar la propiedad privada, el derecho de las comunidades rurales de adquirir las tierras que explotaban si demostraban la posesión durante cinco años (prescripción adquisitiva), y la facultad estatal de extinguir el derecho de dominio cuando no se ejerciera la función

social, consagrada en la reforma constitucional de ese mismo año, fue objeto de recortes sustanciales en normas posteriores. Particularmente, con el fin de evitar la adquisición de la tierra de las comunidades rurales, en 1944 se declararon de utilidad pública los contratos de aparcería y arrendamiento (Ley 100 de 1944), en los que se prohíbe el establecimiento de cultivos de rendimiento tardío, situación que se conoce como la primera contrarreforma agraria.

En la década del 60, se producen cambios significativos en las políticas rurales y de desarrollo agrícola. En primer lugar, mediante la Ley 135 de 1961, se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora); se autoriza la constitución de reservas indígenas y la realización de contratos entre el Incora y empresarios agropecuarios, y se crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Sin embargo, el reformismo agrario y la búsqueda de soluciones no violentas a los conflictos por la tierra fueron abortados mediante el Acuerdo de Chicoral (Leyes 4, 5 y 6 de 1973).

Posteriormente, se expide la Ley 160 de 1994 que deroga la Ley 30 de 1988 -último intento de política redistributiva de la propiedad de la tierra-, en la que se consagra el mercado de tierras a través del otorgamiento de un subsidio para la compra directa entre campesinos y pequeños productores con los propietarios, subsidio que fue eliminado en el Plan Nacional de Desarrollo del primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Ley 812 de 2003), así como todas las iniciativas tendentes a redistribuir la tierra.

En conclusión, como lo ha señalado García (1999), en Colombia se adelantó una "reforma agraria marginal"[2], que no logró modificar la estructura de la tenencia de la tierra y cuyos resultados se limitaron a titular baldíos. Prueba de ello es que entre 1961 y julio de 2010, de las 23.224.078 de ha objeto de los componentes de dotación de tierras, el 92% correspondió a titulación de baldíos a poblaciones campesinas, y a reconocer y formalizar los derechos territoriales de indígenas (30,5 millones) y de afrodescendientes (5,1 millones) (MADR, 2010), de una parte, y los fracasos de la redistribución de la tierra a través de la expropiación y compra a los latifundistas; el aumento de procesos de colonización motivados por razones económicas y los conflictos armados que padece Colombia, de la otra.

En efecto, la concentración de la tenencia de la tierra está asociada directamente a las violencias y el destierro que ha signado la historia del país. Es así como a mediados del siglo pasado (1946 a 1966), en el marco de los enfrentamientos entre los dos partidos tradicionales: Liberal y Conservador ("Violencia Bipartidista"), se agudizó el monopolio de la tierra como efecto del desplazamiento de aproximadamente dos millones de personas (Osquit, 1986) y el cambio de dueños de cerca de trescientos mil títulos de propiedad (Defensoría, 2003).

Dicha tendencia se acentuó en la década de los 80, en la que los narcotraficantes se hicieron de 4,4 millones de ha localizadas en tierras planas y de buena calidad (CGR, 2003), como estrategia de lavado de sus fortunas ilícitas, control de territorios para la siembra, procesamiento y tráfico de drogas, y adquisición de estatus social y poder político.

Las mafias del narcotráfico se aliaron con el paramilitarismo y bajo el discurso de combatir las guerrillas, se apropiaron y contralaron vastos territorios con la comisión de graves, masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos y de infracciones del derecho internacional, entre ellas masacres, desapariciones y desplazamientos forzados de la población rural, con el consecuente abandono y despojo de tierras.

Como efecto del accionar de dichos grupos, así como de las guerrillas y acciones de agencias estatales (tales como combates y erradicación de cultivos de uso ilícito), en Colombia hay más de 5,1 millones de personas desarraigadas[3] (Codhes, 2011), de las cuales el 98% provienen del campo. Las víctimas del éxodo forzado abandonaron o

2 Citado por Benítez, M., en La reforma agraria en Colombia: Vigente y por hacer. En: Contraloría General de la República. La cuestión agraria, la democracia y la paz. Revista Economía Colombiana, Edición 309, 2005.

3 De estas víctimas, el 11% pertenece a grupos étnicos (8% afrodescendientes y 2% indígenas), y el 48% son hogares con jefatura femenina.

fueron despojadas de entre 6,6 millones de ha[4], área en la que no se incluyen los territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos ni predios superiores a 98 ha que equivale al 15,4% de la superficie agropecuaria del país (Comisión, 2011), a 8 millones de ha en cerca de 280 mil predios- (AS – PPTP, 2011), el 37% del área con vocación agropecuaria (21,5 millones de ha). Fuentes oficiales calculan que por entre 2 a 3 millones de ha fueron despojadas por la fuerza y gran parte de ellas fueron legalizadas en las oficinas estatales en materia de tierras (Incoder y Oficinas de Notariado y Registro)[5].

El destierro de los habitantes rurales no deviene exclusivamente de los actores armados ilegales, como lo ha advertido la Corte Constitucional al referirse a los intereses económicos sobre las tierras y territorios para "la realización directa de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales", ya sea por parte de los citados agentes o "en el apoyo a ciertas empresas y actores económicos que desarrollan estos proyectos, y con los cuales se han asociado para lucrarse con los beneficios …" (Corte, 2009)[6].

Así mismo, han contribuido a la concentración de la tierra las políticas públicas para el agro en las que se estimula el libre mercado de tierras, en beneficio de nacionales y extranjeros, con capacidad de invertir grandes capitales, maquinaria y tecnologías en la puesta en marcha de proyectos extractivistas y desarrollistas. Políticas que "no contemplan factores de equidad y se convierten en discriminatorias y excluyentes" como lo indica el Director Técnico del Informe de Desarrollo Humano 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 2011 (Machado, 2011).

1.2. Disposiciones y políticas sobre tierras

En base a la Ley 160 de 1994 y al Código Civil, entre otras disposiciones, las tierras en Colombia se pueden clasificar en dos grandes grupos: 1) tierras de la Nación (baldíos), y 2) tierras que han salido del Estado sobre las que ejercen posesión los particulares (de manera individual, asociativa o colectiva como los grupos étnicos) y entidades públicas. Conforme a esta clasificación, el acceso a las tierras puede derivarse de acciones estatales o de transacciones entre personas naturales o jurídicas públicas o privadas, sin que exista un límite de la superficie sobre la que se puede ejercer propiedad o realizar transacciones de las tierras en el comercio. No sucede lo mismo con las tierras baldías, las que son objeto de las prohibiciones que se indican a continuación, las que aplican por igual a nacionales o extranjeros:

- Adjudicar baldíos que superen la Unidad Agrícola Familiar (UAF)[7].
- Adjudicar baldíos a personas naturales o jurídicas que tengan un patrimonio neto o superior a mil salarios mínimos mensuales legales, a personas a las que se les hayan adjudicado tierras baldías, y a quienes sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, salvo que se declaren zonas de desarrollo empresarial (Artículo 72, ídem).
- Aportar baldíos titulados a sociedades, cuando éstas puedan consolidar superficies mayores de la UAF.

4 Entre las modalidades para el despojo además del uso de la fuerza y la violencia sin que exista documento público, se encuentran las compras a precios irrisorios, la destrucción de los títulos, las ventas forzadas y la suplantación de los titulares legítimos, las que se inscriben en las oficinas de notariado y registro, con el concurso de servidores públicos.

5 Ver: Los cinco casos más emblemáticos de rediseño del Estado por corrupción. En: http://m.eltiempo.com/politica/cambios-en-el-estado-por-corrupcin/8967274

6 La Corte Constitucional declaró el desplazamiento forzado como un estado de cosas de inconstitucionalidad, es decir una situación violatoria de todos los derechos consagrados en la Constitución y en los estándares internacionales (Corte, 2004). En seguimiento de dicha sentencia, la Corte ordenó al Gobierno formular y aplicar una política de tierras y territorios que garantice la protección, el acceso y la restitución de los predios rurales abandonados y despojados por las víctimas, con enfoque étnico y de género (Corte, 2009-a)

7 Se define como la "La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio" (Ley 160 de 1994).

- Adquirir predios titulados como baldíos si las extensiones exceden el tamaño de la UAF y antes de que hayan transcurrido 15 años desde su adjudicación[8].
- Ocupar baldíos sin titular y sin autorización del Estado, máxime cuando se trata de terrenos no adjudicables, entre ellos las zonas de conservación y preservación ambiental (parques nacionales naturales y reservas forestales de la Ley 2 de 1959) y los territorios colectivos de grupos étnicos.

Con el ánimo de allanar algunas de estas prohibiciones y estimular inversiones en proyectos agroindustriales, principalmente en las regiones en las que se implementó la política de seguridad (Meta, Montes de María, entre otras) y en la Orinoquia, durante las dos administraciones de Uribe se impulsaron fallidamente iniciativas para reformar la UAF[9]. Así mismo, se incrementó la titulación de baldíos en la Orinoquia y con el propósito de conformar "haciendas de 40, 45 mil ha[10]", se exploró la posibilidad de otorgar concesiones sobre tierras del Estado, iniciando por la entrega a empresarios privados del predio Carimagua en Meta, de propiedad estatal, la que no prosperó por las denuncias de organismos estatales y organizaciones sociales (Lemaitre & otras, 2011).

En la actualidad el gobierno de Juan Manuel Santos ha definido el agro como una de las locomotoras del crecimiento económico[11], por lo cual ha dado continuidad a varias de las iniciativas del gobierno anterior, encaminadas a lograr la competitividad de la producción agropecuaria y atender requerimientos mundiales de alimentos y seguridad energética[12].

Es así como en el Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 "Prosperidad para Todos" (arts. 45, 46 y 47)[13], en estudio del Congreso, se incorpora la posibilidad de adquirir más de una UAF, sin establecer un tope máximo, y se flexibilizan las condiciones para crear zonas de desarrollo empresarial con el propósito de promover "conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización" para la producción de energía y alimentos (DNP, 2011). La participación de los pequeños productores en dichos conglomerados, incluyendo a las víctimas a las que se les restituyan sus predios, se concibe en esquemas asociativos, bien sea como condición para acceder a activos físicos (tierra y agua) o mediante la incorporación de sus tierras a los conglomerados (Ídem). Así mismo se incorpora el "Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la altillanura" como uno de los 19 macroproyectos del cuatrienio, lo que significa la focalización y priorización de inversiones en infraestructura (vía Puerto Gaitán, Meta – Puerto Carreño, Vichada, la que hace parte del eje de la IRSA–Buenaventura–Venezuela y en el suministro de energía a los desarrollos agroempresariales y a la explotación petrolera que realiza Ecopetrol en el campo Rubiales), asistencia técnica, créditos e innovación[14].

Bajo estas consideraciones y con el fin de ampliar las superficies requeridas para el modelo rural se plantean sustracciones de zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 (primer estatuto de bosques en Colombia)[15] y la recuperación de tierras inexplotadas o explotadas inadecuadamente a través de la gestión predial (actualización del catastro y tarifas del impuesto predial y modernización del recaudo).

8 Decreto 2664 de 1994, artículo 10.

9 Incoder. Acuerdo 148 del 29 de julio de 2008. En: Diario Oficial. Ed. 47.149 del 21 de octubre de 2008.

10 http://oacp.presidencia.gov.co/sne

11 Las otras cuatro locomotoras son la minero energética, vivienda, infraestructura e innovación.

12 Se parte de los estimativos de la FAO sobre la existencia de por lo menos 9 millones de hectáreas de tierras subutilizadas pese a su posibilidad de aprovechamiento para nuevos cultivos en Colombia, Brasil, Argentina y Bolivia (Suramérica) y en Congo, Angola y Sudán.

13 Proyecto de Ley Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, "Prosperidad para todos". Febrero, 2011.

14 Como metas se señalan 9 planes de acción de conglomerados y el Plan Integral de Desarrollo de la Orinoquia.

15 Mediante esta ley se crearon siete zonas de reserva forestal: Amazonia, Central, Cocuy, Pacífico, Serranía de los Motilones, Río Magdalena Y sierra Nevada de Santa Marta.

De manera complementaria, la actual administración está formulando la reforma de la Ley 160 de 1994, en la que se reglamentarán los contratos de arrendamiento y usufructo a largo plazo y otras formas de acceso a la tierra que no implican transferencia de dominio, entre ellas el derecho real de superficie para flexibilizar el uso de tierras de pequeños productores y de la Nación. Esta figura, ajena a la normativa interna, se introdujo en el capítulo sobre restitución de tierras del proyecto de ley de las víctimas de la violencia, con la finalidad de que terceros que desarrollan proyectos agroindustriales en tierras despojadas, las puedan continuar usufructuando pese a que se ordene la restitución jurídica a los legítimos titulares[16].

Justamente, la restitución de las tierras despojadas es otra de las prioridades definidas por el gobierno de Santos, para lo cual presentó personalmente al Congreso de la República el respectivo proyecto de ley, en el que se crea un sistema especial administrativo y judicial para tramitar las reclamaciones de las víctimas del destierro. En este proyecto se establecen presunciones a favor de las víctimas y se regulan los casos en que no habrá lugar a la devolución de los predios, entre ellas, cuando han sido objeto de la declaratoria de interés social y utilidad pública, como es el caso de los proyectos de minería e infraestructura.

En tanto se adopta la ley de víctimas, el gobierno adelanta el plan de choque de restitución, a través del cual aspira a reversar situaciones de despojo producidas por acciones y omisiones de agentes estatales con funciones administrativas (Incoder y oficinas de notariado, registro y catastro) y judiciales (procesos de pertenencia a favor de responsables del destierro)[17]. De igual forma se implementan actuaciones para recuperar 150 mil ha de baldíos inscritos en las oficinas de registro y notariado, pese a que fueron adjudicados de manera ilegal.

Gran parte de las acciones en materia de tierras se focalizan en las zonas de la Política Nacional de Consolidación[18], en las que se aplica la Doctrina de Acción Integral consistente en la combinación de esfuerzos militares y cívicos en desarrollo de Estrategia de recuperación social del territorio del Plan Nacional de Consolidación, uno de los pilares de la Seguridad Democrática del gobierno de Uribe Vélez y de la actual administración[19].
Disposiciones sobre inversiones extranjeras directas - IED

Desde principios del siglo pasado se establecieron estímulos y exenciones de impuestos para la inversión extranjera. Dentro de esta tendencia se adjudicaron baldíos a la United Fruit Company,

16 Poyecto de Ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto de Ley 085 de 2010 Cámara "por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones",

17 Se trata de situaciones que se vinculan a la cooptación de entidades estatales por parte de los armados ilegales ("para institucionalidad"), que se traducen en declaratorias de caducidades y remates sobre tierras adjudicadas por el Estado, sin atender la situación de desplazamiento de sus legítimos titulares, las que posteriormente fueron readjudicadas a personas vinculadas con grupos ilegales, empresarios afines al fenómeno paramilitar ("para-economía") y servidores públicos ("para-política"), algunos de los cuales son objeto de investigaciones penales,

18 Las zonas de consolidación, que coinciden con las regiones priorizadas en la ayuda de Estados Unidos para Colombia, son: El corredor de la Macarena - Buenaventura, los Montes de María, el corredor Catatumbo – Bajo Cauca, los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta, el corredor de Córdoba, Urabá, noroccidente antioqueño y norte del Chocó y el corredor de Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá. El presidente Santos relanzó la Política implementada desde la Cartera de Defensa en la que él ejerció como Ministro En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100918_02.aspx

19 Entre los casos más publicitados se encuentra la adjudicación de 38.000 ha de baldíos en Vichada a Habib Merheg, ex-congresista investigado por vínculos con paramilitares, las titulaciones en los territorios colectivos de comunidades negras en Chocó, posteriores al desplazamiento ocasionado por acciones de la fuerza pública, presuntamente en asocio con grupos paramilitares, las que fueron sembradas de palma por empresarios (Urapalma, Palmas de Curvaradó, entre otras) investigados por la Fiscalía y la adjudicación y legalización de 15.000 ha de baldíos a "testaferros" del jefe paramilitar Pedro Oliverio Guerrero, alias Cuchillo.

compañía que adquirió grandes extensiones de tierras para implementar el cultivo de banano en el departamento del Magdalena, vinculado a la masacre de las bananares de 1928. También es notoria la presencia de extranjeros que se radicaron en Colombia en la implantación inicial de la caña de azúcar y de la palma (Vgr: Familias Eder y Gutt – caña y palma), y de empresas que constituyeron filiales colombiana (Smurfit) en el siglo pasado.

Algunas de las acciones estatales para promover la inversión extranjera directa, principalmente en los sectores de explotación de hidrocarburos, minería y gas; telecomunicaciones; turismo y agricultura, se refieren a la suscripción de acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera[20], y la negociación de acuerdos de comercio libre con diferentes países, entre ellos los tratados de libre comercio con Chile, Canadá y Estados Unidos – en discusión en el Congreso de ese país. Asimismo, se contempla la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, lo que les permite invertir sin autorización previa en casi todos los sectores de la economía, ingresar capitales, maquinaria y tecnologías, y acceder a beneficios (líneas especiales de crédito, subsidios, incentivos, exenciones fiscales y contratos de estabilidad jurídica). De igual forma en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se promueve la inversión extranjera para la implementación de proyectos de agrocombustibles y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)[21].

De manera complementaria, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 de la administración de Santos se fortalecen los instrumentos financieros (mercado de capitales y capital de riesgo) para continuar estimulando el ingreso de inversión extranjera en proyectos agroindustriales de largo plazo que hacen parte de la Agenda de Competitividad, los que se complementarán con los beneficios del programa Agro Ingreso Seguro, el Incentivo de Capitalización Rural, el Certificado Forestal, las zonas francas y las alianzas productivas entre empresarios y pequeños productores (negocios inclusivos).

2. Dinámicas del mercado de la tierra en Colombia

Con miras a dar respuesta al objetivo de la investigación de la FAO de identificar procesos de concentración de la tierra, así como posibles procesos de extranjerización y de *land grabbing*[22], en este aparte se describirá, en primer lugar, el comportamiento de los cultivos para la producción de agroenergía. Enseguida se comentarán los cambios de la región de la Altillanura orinoquense y finalmente, se aludirá a la presencia de extranjeros en el agro. De manera preliminar se hará alusión a la concentración de la tierra en Colombia en la última década.

2.1 Concentración de la tierra

La histórica concentración de la tierra se agudizó entre los años 2000 – 2009 - el Gini nacional pasó de 0,86 a 0,88-, particularmente a partir de 2005 en el 56,5% de los municipios del país -Gráfica 1 (Ibáñez & Muñoz, 2010) [23]. En dicho periodo los

20 Entre ellos: The Overseas Private Investment Corporation (OPIC), the Multilateral Foreign Investment Guarantee Agency (MIGA) and the Convention on Settlement of Investment Disputes (ICSID).

21 Ver, entre otros documentos la Declaración de Ayacucho 2004, la Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia, 30 de setiembre de 2005 y el Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: "Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.

22 Definido para la presente investigación como "las transacciones de tierras mayores de 1.000 ha o la cifra que resulte relevante según el país que se trate; en las que participa el Gobierno directamente de una de las partes; el comprador es extranjero; y su destino es la producción de alimentos básicos, materias primas para agrocombustibles, ganadería o monocultivoa de soya y maíz".

23 Avances del "Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia – 2000 – 2009", aún no publicado. Convenios IGAC – CEDE – Catastro de Antioquia. En este estudio se adoptan los siguientes rangos de propiedad: Grande (predios con extensión superior a 200 ha); mediana (entre 20 y 200 ha); pequeña (entre 10 y 20 ha); minifundio (entre 3 y 10 ha y microfundio (menores de 3 ha).

predios de más de 500 ha que 20 años antes ocupaban el 32% de la tierra útil se extendieron al 62% y están en poder de no más del 4% de los propietarios (Ibáñez & Muños, 2009). Otros estudios como el de Acción Social - Proyecto de Protección de Tierras (PPTP) en el que se define la relación de la tierra según las UAF[24], señalan que en 2009, el 80,5% de los predios, pertenecientes al 78,3% de los propietarios ocupaban el 10,5% de la superficie, mientras que el 52,2% de la superficie corresponde a gran propiedad, en manos del 1,1% de los propietarios y el 0,9% de los predios (Acción Social – PPTP, 2011).

Gráfico 1. Concentración de la tierra 2000-2009

FUENTE: Ibáñez & Muños, 2009, con base en Gran Atlas de la Propiedad de la Tierra no publicado.

Gran parte de los departamentos con mayor concentración de la tierra, coinciden con los más afectados por el desplazamiento y con los que son objeto de grandes proyectos de desarrollo mineros (La Guajira, Cesar- centro, Caquetá, y Putumayo); agroindustriales para biocombustibles (Cesar- sur, Valle y Nariño); agroforestales (Sur de Bolívar, Valle, Cauca y Córdoba) y todos los anteriores (Meta y Vichada).

2.2 Procesos de concentración y extranjerización de la tierra

Tradicionalmente, el atesoramiento de la tierra se ha vinculado al latifundio ganadero, responsabilizado de parte de los conflictos de sub y sobre utilización del suelo: la superficie destinada a esta actividad se incrementó en más de 500 mil ha entre 2004 y 2009[25], año en que las 39 millones de ha ocupaban casi el doble del área apta para ese tipo de explotación (20 millones de ha). Debido a cuestionamientos sobre los usos de la ganadería por parte de actores causantes del despojo, así como de elites locales atesoradoras de tierras, aliadas o no a las anteriores, de una parte, y a sus efectos sobre el cambio climático y la baja productividad del sector rural, de la otra, el sector ganadero se ha comprometido a reconvertir 10 millones de ha al 2019 (Fedegan, 2010). En esta línea, la meta gubernamental para el 2014 consiste en cambiar el uso actual de 5 millones de ha, para destinarlas a los cultivos promisorios (palma, caña, cacao, caucho, frutales, hortalizas -2 millones), ganadería tecnificada -2 millones- y a plantaciones forestales - 1 millón.

En la última decada, las disputas por el uso de las tierras, así como los fenómenos de concentración se han agudizado por el auge de la minería y la agroindustria. En efecto, las políticas para el campo se han orientado a la producción de energía fósil y de origen vegetal para satisfacer la demanda interna y para su exportación, y recientemente para la producción de alimentos y maderables. Es así como en desarrollo de la apuesta minero energética, a octubre de 2009, se habían otorgado concesiones mineras sobre 8,5 millones de ha y estaban solicitadas más de 30 millones de ha (Rudas, 2010), principalmente por parte de empresas multinacionales, en las que se destacan la estadounidense Drummond y la suiza Cerrejón que explotan carbón a cielo abierto en los departamentos de Cesar y La Guajira. Al sector de petróleo se han asignado 30 millones de ha para exploración y de 2,5 millones para explotación (González, 2010) a Ecopetrol y a multinacionales como Metra Petroleum Limited, Occidental Petroleum Corporation, BP Exploration, Petrobras, Perenco Colombia Limited.

Por su parte, el sector agrario emplea menos de 5 millones de ha de las 21,5 millones con vocación

24 Los rangos empleados por el PPTP son: microfundio (menores a media UAF), pequeña propiedad (de 0,5 a 2 UAF), mediana (de 2 a 10 UAF) y grande (superior a 10 UAF).

25 En casi 500 mil predios se localizan 22,5 millones de bovinos. En: http://www.ica.gov.co/getdoc/8a0896ca-86ec-4995-9e1d-7fdf26abd075/Especies-Consolidado-Nacional.aspx.

Cuadro 1
Superficie cultivada en hectáreas 2002 – 2010

Cultivos	2002	2004	2010 6	F 2002 - 2002	incremento	004- 2010	incremento
Total	4.074.661	4.571.366	4.965.374	890.713	21,9%	394.008	8,6%
Transitorios	1.520.691	1.750.334	1.606.720	86.029	5,7%	-143.614	-8,2%
Permanentes	2.370.124	2.616.127	2.982.020	611.896	25,8%	365.893	14,0%
Forestales	174.846	204.905	376.663	201.817	0,0%	171.758	83,8%

FUENTE: Cálculos propios con base en datos de MADR, 2010-a.

para la agricultura, el 60% en cultivos permanentes y el 33% en cultivos transitorios. Entre 2002 y 2010, el área cultivada ascendió en 890.713 ha, de las cuales el 68% se destinó a cultivos de tardío de rendimiento y el 23% a plantaciones forestales (MADR, 2010), y por el contrario, los cultivos transitorios, entre los que se encuentran los de economía campesina, participaron en promedio con un 10%, pese a su decrecimiento a partir de 2004 (cuadro 1).

2.3. Producción de agrocombustibles

En lo que respecta a la agroenergía, a partir del año 2001 se crean estímulos para la producción, comercialización y consumo de alcoholes carburantes como componente de la gasolina y el diesel. La apuesta a la generación de energías alternativas se fortaleció en el periodo 2002-2009 con incentivos a la oferta (Programa Agro Ingreso Seguro, beneficios arancelarios y tributarios y zonas francas) y a la demanda (mezclas de etanol en la gasolina y de biodiesel en el diesel y la obligatoriedad a partir de 2010, de usar motores en los vehículos que permitan el uso de combustibles mezclados hasta en un 85% con biocombustibles), y otros instrumentos que hacen parte del Programa Nacional de Biocombustibles (PNB)[26].

La meta agro energética a 2019 consiste en destinar 3,1 millones de ha a la producción de caña de azúcar y palma, de las cuales 2,1 millones son para palma. Entre el 2004 y el 2009, el área sembrada de caña pasó de 197.013 a 214.947 ha y la de palma creció en cerca de 100 mil ha[27], prin-

26 Algunas de las normas y políticas para la producción de agrocombustibles son: Ley 693/2001. Estímulos para la producción, comercialización y consumo de alcoholes carburantes, Ley 939/2004. Estímulos a la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal, Decreto 383 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 4051 de 2007. Estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales, Decreto 2629 de 2007, modificado por el Decreto 1135 de 2009. Medidas aplicables a los vehículos y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento, Ley 1111 de 2006. Deducción del impuesto de renta del 40% de las inversiones en activos fijos reales productivos en proyectos agroindustriales, incluyendo leasing financiero, Decreto 2594 de 2007, por el cual se reglamenta el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo (Artículo 10 de la Ley 1133 de 2007), Decreto 2328 de 2008. Crea la Comisión Intersectorial para Manejo de Biocombustibles y Documento Conpes 3510 de marzo de 2008. Programa Nacional de Área proyectada, sujeta a revisión.
Algunas de las normas y políticas para la producción de agrocombustibles son: Ley 693/2001. Estímulos para la producción, comercialización y consumo de alcoholes carburantes, Ley 939/2004. Estímulos a la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal, Decreto 383 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 4051 de 2007. Estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales, Decreto 2629 de 2007, modificado por el Decreto 1135 de 2009. Medidas aplicables a los vehículos y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento, Ley 1111 de 2006. Deducción del impuesto de renta del 40% de las inversiones en activos fijos reales productivos en proyectos agroindustriales, incluyendo leasing financiero, Decreto 2594 de 2007, por el cual se reglamenta el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo (Artículo 10 de la Ley 1133 de 2007), Biocombustibles (PNB).

27 Las fuentes oficiales se refieren a 243.038 a 342.547 hectáreas, en 2004 y 2009, sin embargo existe un subregistro muy alto en el sector, ampliamente identificado por Fedepalma.

cipalmente en Meta, uno de los departamentos que hacen parte de la Altillanura, Cesar, Magdalena, la región del Magdalena Medio (Sur de Bolívar y Santander) y Norte de Santander.

a) Palma y agrodiesel

Desde la década de los 50, se han estimulado los cultivos de palma para la producción de aceite y otros derivados para el consumo interno y la exportación, y en la última década para la producción de agrodiesel. Es de anotar que en el universo de las empresas vinculadas a la siembra de palma, existen algunas que no están interesadas en la agroenergía y otras que se dedican simultáneamente a las dos actividades, como es el caso de Oleoflores y el Grupo Daabon. Así mismo, cada vez es más frecuente la vinculación de empresas tradicionalmente dedicadas a la caña o a otros productos que también invierten en palma, como es el caso de Manuelita y el citado grupo Daabon, y de empresas del sector minero relacionadas con la producción de agrocombustibles, como Ecopetrol.

Para la producción de agrodiesel, a partir de 117 mil ha de palma, operan ocho (8) plantas, tres de las cuales: Biodiesel Las Flores de Oleoflores; Biocombustibles Sostenibles del Caribe S.A del Grupo Dávila Abondano (Daabon) y Ecodiesel Colombia S.A, en la que Ecopetrol, empresa de economía mixta dedicada a la explotación de hidrocarburos, es socio mayoritario con el 59%, fueron declaradas zonas francas. Las otras cuatro son empresas colombianas: BioD, S.A, Clean Energy – en liquidación-, Aceites Manuelita y Biocastilla La Nueva, empresa en la que participa el municipio de Castilla La Nueva en Meta, receptor de regalías petroleras. La quinta, Odin Energy, es una compañía estadounidense- japonés (cuadro 2).

b) Caña para etanol

La siembra de caña para la producción de azúcar ha estado vinculada principalmente a los ingenios localizados en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Risaralda al occidente del país, en los que se localizan tres grandes conglomerados económicos: Grupo Manuelita (Ingenio Manuelita S.A), Holguín (ingenio Mayagüez) y Ardila Lulle (ingenios Incauca, Providencia y Risaralda), los que a su vez son propietarios de cuatro plantas de etanol con capacidad para producir más de 1 millón de litros/día, proveniente de cerca de 40 mil ha de caña (cuadro 3).

Cuadro 2
Plantas para la producción de agrodiesel

Inversionista	Capacidad Lt/día	Municipio	Departamento	Superficie en ha	Inversionistas
Biodiesel Las Flores- Oleo Flores S.A	168.719	Codazzi	César	11.111	Colombia
Odin Energy	121.477	Santa Marta	Magdalena	8.000	Japón - EEUU
Biocombustibles Sostenibles del Caribe	337.437	Santa Marta	Magdalena	22.222	Colombia
Clean Energy	134.976	Santa Marta	Magdalena	7.000	Colombia
Total región norte	**762.609**			**48333**	
BioD S.A.	337.437	Facatativá	Cundinamarca	22.222	Colombia
Aceites Manuelita SA	337.437	San Carlos de Guaroa	Meta	22.222	Colombia
Biocastilla La Nueva	33.744	Castilla La Nueva	Meta	2.222	Colombia
Total región oriental	**708.618**			**46.666**	
Ecodiesel SA	337.437	Barrancabermeja	Santander	22222	Colombia
Total región central	**337.437**			**22.222**	
Total	**1.808.664**			**117.221**	

FUENTE: Elaboración propia con datos del MADR, 2010.

Cuadro 3
Plantas de etanol en el suroccidente-
Caña de azúcar

Empresa	Ubicación	Departa-mento	Áreas -ha	Capacidad Lt/día
Incauca	Miranda	Cauca	11.942	250.000
Manuelita	Palmira	Valle	8.721	250.000
Mayagüez	Candelaria	Valle	6.587	150.000
Providencia	Palmira	Valle	9.287	300.000
Risaralda	La Virginia	Risaralda	3.004	100.000
Total			39.541	1.050.000

FUENTE: Febiocombustibles, 2010.

Adicionalmente, operan o están en proceso 10 destilerías de etanol, que producirán 2,3 millones de litros/día en cerca de 100.000 ha, distribuidas así: 6 en la región norte a partir de caña; una en la región central usando la remolacha como materia prima, y 3 en la oriental, dos de caña y una de yuca (anexo 1). Complementariamente, el Gobierno declaró dos zonas francas: en Puerto López, Meta, de la empresa Bionergy, de la cual Ecopetrol es dueña del 80%, y en Pivijay, Magdalena, de Industrias Renovables de Colombia en donde opera Agrifuils del grupo israelí Merhag.

c) Acceso a tierras para proyectos agro energéticos

En Colombia no es posible conocer con precisión la tenencia de la tierra, en parte por la gran informalidad y prácticas como no inscribir las transferencias en las oficinas de registro y notariado, debido a costumbres de los pobladores rurales o al interés de algunos sectores de evadir impuestos prediales o de ocultar el origen ilícito, fraudulento o violento. De otra parte, el Incoder, entidad estatal encargada del ordenamiento de la propiedad rural no dispone de un sistema de información sobre los baldíos de la Nación ni sobre las tierras adjudicadas, y son fallidos los distintos intentos para contar con un catastro nacional actualizado y sistematizado28. Adicionalmente, no es posible rastrear la inversión extranjera directa en la compra de tierras debido a la liberación del mercado cambiario. Sin embargo, es viable señalar algunas tendencias acerca de las relaciones con la tierra para la producción de combustibles de origen vegetal, las que además de haber incrementado la concentración de la tierra son causa de la concentración de su uso, bajo distintas modalidades de acceso a tierras, según se trate de palma o de caña, situación que está articulada con la existencia de conglomerados que controlan los insumos, el conocimiento, la tecnología y las economías de escala, la distribución y la comercialización del producto, lo que les permite acceder a incentivos, exenciones y ventajas, incluyendo recursos de la cooperación para el desarrollo.

En lo que respecta al acceso a tierras con destino a plantaciones de palma, existe una tendencia relacionada con la conformación tradicional de los núcleos para la producción de oleaginosas[29] en cuatro regiones del país[30], en los que participan las empresas propietarias de grandes plantaciones y plantas extractoras de aceite y/o agrodiesel, las que se asocian con medianos y pequeños productores que les suministran el fruto. Estos últimos se vinculan a través de alianzas productivas estratégicas (empresarización), en las se comprometen a sembrar de 10 ha en adelante a cambio de que las empresas gestionen los créditos y los subsidios, suministren asistencia técnica, semillas e insumos. En la conformación de alianzas productivas estratégicas (APEs) se ha contado con financiamiento de la cooperación internacional, particularmente de la cooperación estadounidense, la que a partir de 2001 ha invertido más de US$ 19 millones en la siembra de 52.875 ha (cerca del 14% de las 365 mil ha), mediante convenios, en los que participan como operadores, grandes empresas palmiculturas como Oleoflores, el Grupo Daabon, CI El Roble e Indupalma.

Adicionalmente, la participación de pequeños productores también se da a través de las coope-

28 De las 120 oficinas de notariado y registro, 40 se encuentran desactualizadas y realizan las inscripciones manualmente.

29 Existen en el país algo más de 50 núcleos palmeros en torno a igual número de plantas extractoras de aceite localizados en 27 municipios de siete (7) departamentos.

30 Norte, Central, Occidental y Oriental.

rativas de trabajo asociado, mecanismo a través del cual las empresas vinculan a los trabajadores sin someterse a las exigencias de la legislación laboral (Seeboldt y Salinas, 2010).

En el sector de la caña, el 52% de las haciendas, que representan el 72%, es propiedad de sociedades empresariales y el 48% (28% del área), es de propietarios individuales (Infante, 2009). Los ingenios manejan el 49% del total de la superficie, ya sea a través de tierras propias, cuentas en participación y arrendamientos, entre otros sistemas. El resto es administrado directamente por cultivadores independientes (ídem).

d) Grupos económicos vinculados a la siembra de palma y caña

Bajo el entendido de que no toda la superficie empleada para los cultivos de palma y caña son propiedad de las empresas, puesto que su operación depende de tierras provenientes de las modalidades que no involucran transferencia de dominio, a continuación se mencionan los principales grupos económicos[31] vinculados a la producción de oleaginosas y agrodiesel y a la producción de azúcar y etanol:

- Grupo Daabon Organic. Propietario de las comercializadoras CI Tequendama y CI Samaria y de dos plantas extractoras, en las que procesa aceite y agrodiesel del fruto obtenido en su propia plantación y de alianzas con pequeños productores. Es propietario y exportador de productos orgánicos (coco, café, aguacates y derivados de palma) de sus plantaciones o en alianzas en Magdalena. En los últimos años extendió su actividad palmicultora al sur de Bolívar, en donde protagoniza un conflicto por la compra de predios sobre los que campesinos aspiraban su adjudicación, situación que produjo que la empresa inglesa Body Shop cancelara el suministro de derivados de la palma. Sus representantes legales son investigados por el fraccionamiento de predios para acceder a recursos del Programa Agro Ingreso Seguro.
- Biodisel Las Flores – Oleo Flores. Propiedad de Carlos Murgas, exviceministro de Agricultura en la administración de Pastrana, llamado "El Zar de la Palma", expresidente y miembro de la Junta Directiva de Fedepalma. En 2008 se calculaba que tenía cerca de 15 mil ha de palma en Codazzi, Cesar; María la Baja y Regidor, Bolívar y en la región del Catatumbo, Norte de Santander, algunas de su propiedad y otras bajo el modelo de alianzas. Oleo Flores hace parte de la empresa Dolce Vista Estate Inc., Sucursal Colombia - Filial de Dolce Vista Inc., empresa que tiene sede en Panamá -receptora de US$ 3.273 millones de inversión extranjera directa-, conjuntamente con las empresas Agroindustriales San Lucas, Palmeras Río Azul y Prime, y el empresario brasilero Germán Efromovich. Dolce Vista adelanta la siembra de cerca de 9 mil ha de palma en el sur del Cesar y el sur de Bolívar.
- Efromovich. Además de ser socio de Dolce Vista, es accionista de la empresa petrolera Sinergy, propietario de las líneas de aviación Avianca-Sam y Tampa, y de tierras en donde cultiva café y piña en distintas regiones del país, hace parte de una comercializadora de cafés especiales y banano, y es copropietario de la empresa De la Sierra que siembra banano, yuca y arracacha.
- Grupo Manuelita. Propietaria de Manuelita S.A. y de Aceites Manuelita S.A, empresas que producen azúcar y etanol en el Departamento del Valle y aceite de palma y agro diesel en la Altillanura, en Meta (20.000 ha) y Orocue, Casanare (17.000 ha) y de C.I. Océanos S.A., la mayor productora de camarones de cultivo en Colombia con más de 1.000 ha. Es una empresa "multilatina" con inversiones en azúcar en Perú (Agroindustrial Laredo S.A.A.), país en donde también se encuentra Agroexportaciones Manuelita, productora y exportadora de frutas y hortalizas; en Brasil, en donde se localiza su empresa Mansa Agroindustrial

31 Los grupos económicos (Ley 222 de 1995) se distinguen por su tamaño, área de influencia económica, social y política. Entre los principales grupos económicos colombianos se encuentran: la Organización Ardila Lula (Carlos Ardila Lula), Grupo Santodomingo (Julio Mario Santodomingo), Grupo Luís Carlos Sarmiento (Luis Carlos Sarmiento); el Sindicato Antioqueño; Riopaila, Mayagüez y Manuelita. En el sector palmicultor se identifican Grasco (Indupalma), Grupo Espinosa -Team (Acegrasas, Fagrave, Palmas de Tumaco, Agroselera y Gravetal, empresa que tiene inversiones en Bolivia), el Grupo Daabon y Oleoflores.

do Brasil que suministra caña al ingenio Vale do Paraná productor de alcohol, de la cual también es socio el Grupo Manuelita, y en Chile (Mejillones América).

- Grupo Ardila Lulle, propietario de Incauca, del 52% de Providencia y de cerca del 35% del ingenio Risaralda, ingenios que producen más del 60% de etanol y azúcar. Dentro de su portafolio se encuentran empresas del agro como Agroindustrias de Urabá, Bananal, Ganadería Hipsala, Ganadera Seguros y las reforestadoras Cipreses y Forestales Doña María, que poseen 16 mil ha de forestales en Antioquia y Caldas, de la industria de bebidas gaseosas (Postobón) y de medios de comunicación de radio y televisión (RCN).
- Grupo Empresarial GPC. Antiguo propietario de la empresa colombiana Petrotesting Colombia S.A, compañía dedicada a la extracción de petróleo adquirida por el grupo español Arnela[32]. Cuenta con 15 mil ha en Puerto López, Meta para producir etanol a base de yuca. Su presidente Frank Kanayet (colombocroata) es uno de los 20 accionistas mayoritarios de Ecopetrol y es el representante de Ferrari y Maserati en Colombia. En el portafolio de GPC se encuentran Colregistros, GPC Drilling, Sumprocol, Petrofood Services, THB y GPC México.

2.4 Cultivos forestales

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, existe un potencial de 13 millones de ha para la reforestación industrial. Es por ello que bajo el lema "Invierta en Colombia, trabajo, compromiso, ingenio, sector forestal", se establecieron beneficios tributarios y facilidades de acceso recursos del Programa Agro Ingreso Seguro, las que además son receptoras del Certificado de Incentivo Forestal[33]. Adicionalmente, el titular de cultivos forestales comerciales puede constituir con fines crediticios, garantías sobre el volumen aprovechable o vuelo forestal (Leyes 1328 de 2009 y 1377 de 2010, normas que revivieron algunos aspectos de la Ley Forestal declarada inexequible por violación del derecho a la consulta de los grupos étnicos), y se han constituido fondos como es el caso de LAEFM Colombia con recursos públicos y privados principalmente de los fondos de cesantías y pensiones, y el de Profesionales de Bolsa que estructuran proyectos forestales y apalancan recursos y socios. Otro factor de estímulo a las plantaciones forestales se relaciona con la posibilidad de vender certificados de reducción de emisiones y de obtener beneficios por su contribución en la captura de CO2.

Como resultado de la política forestal, se incrementó la superficie de 174.846 ha en 2002 a 376.663 en 2009, principalmente en el suroccidente, la Costa Atlántica y Antioquia, así como en la Altillanura, tal y como se describe más adelante.

Específicamente para plantaciones forestales comerciales, el gobierno de Santos, con el apoyo de la FAO, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FEDEMADERAS, adecuó el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva Forestal, Aglomerados y Contrachapados, Muebles y Productos de Madera, con la meta de reforestar 1 millón de ha a 2014.

a) Modalidades de acceso a tierras

Al igual que en la palma y la caña, el acceso a la tierra se hace principalmente a través de la adquisición directa por parte del titular de la plantación o a través de contratos de cuentas de participación o de arrendamiento.

b) Grupos económicos vinculados a actividades forestales

Algunos de los principales protagonistas de los cambios políticos y legislativos en materia agroforestal, son:

- Grupo Empresarial Antioqueño – Sindicato Antioqueño. Este grupo del que hace parte Cementos Argos (cuarto productor de cemento en América Latina y sexto de concreto

32 Opera bajo el nombre de Vetra Exploración y Producción Petrolera Colombia S.A.S (Vetra E&P S.A.S). http://www.gpc.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=14

33 Reconoce el 50% de costos de plantación para especies introducidas y el 75% para especies nativas, así como el 50% de costos de manejo durante cinco años.

en Estados Unidos), Suramericana de Inversiones y la Compañía Nacional de Chocolates, desarrolla cultivos forestales, a través de Reforestadora El Guásimo S. A., en más de 10.000 ha localizadas en Antioquia, Boyacá, Bolívar, Caldas, Cesar, Magdalena, Sucre, Tolima y Valle.

- Grupo Carvajal, Pulpa y Papel. A través de Propal, una de sus 14 empresas que conforman el Grupo Editorial Norma[34], desarrollará cerca de 80 mil ha de forestales, con tecnología y especies brasileras en la región del Magdalena Medio.
- Grupo Corona. Socio de las chilenas Sodimac y Falabella con varios almacenes en Colombia, a través de su filial Madeflex cuenta con 4 mil ha de forestales en el departamento del Magdalena.
- Pizano S.A. Posee cerca de 30.000 ha dedicadas a plantaciones forestales en Zambrano y Córdoba, municipios del Departamento de Bolívar, y en Ariguaní. Magdalena. Es una de las principales productoras de tableros de madera en América del Sur y la Región Andina. Una de sus filiales, Maderas del Darien ha sido denunciada por la explotación de bosques nativos en territorios indígenas y afrocolombianos (Defensoría, 2002).
- Grupo Luis Carlos Sarmiento. Su propietario Luis Carlos Sarmiento, es considerado el hombre más rico de Colombia. Posee más del 30% del sector financiero (Bancos de Bogotá, Occidente y Popular y las corporaciones de ahorro y vivienda Ahorramás y las Villas), tiene acciones en fondos de pensiones y cesantías (Porvenir S.A), telecomunicaciones (Cocelco), fiduciarias (Fidubogotá). Una de sus empresas Corficolombiana posee cultivos de palma, caucho, arroz y, algodón. Es propietario de Mavalle la mayor plantación de caucho (4.600 ha) en Colombia localizada entre Puerto Gaitán y Puerto López, Meta, en alianza con Cauchopar, Pajonales -también de propiedad del Grupo-, la banca de inversión de Profesionales de Bolsa y en alianza con la compañía francesa Michelin. Además, su filial Unipalma cuenta con cerca de 12 mil ha de palma en Cumaral, Meta, propias y a través de cooperativas de trabajo asociado, una de ellas de afrodescendientes que fueron "enganchados" del suroccidente del país[35].

2.4. La Altillanura orinoquense

La región de la Altillanura hace parte de la Orinoquia[36] ecosistema tradicionalmente considerado zona de conservación y preservación ambiental por ser una de las pocas zonas "silvestres" o "regiones vírgenes" que aún existen en el planeta, así como por tener la mayor "diversidad de aves del mundo, la mayor riqueza en peces de agua dulce y una tercera parte del agua del país" y por la complejidad del territorio "que incluye sabanas tropicales, humedales, selvas húmedas y ecosistemas de montaña" (Becerra & otros, 2010) y las vegas de los ríos Arauca, Guaviare, Inírida, Meta, Vichada, Tomo – Tuparro y Atabapo. En esta región se localiza el Parque Nacional Natural Tuparro declarado reserva de la biosfera por la Unesco (548 mil ha) y la base Marandúa de la Fuerza Aérea Colombiana (64.000 ha).

Precisamente este ecosistema es considerado la última frontera agrícola del país, dado que se calcula la existencia de cerca de siete millones para la siembra de cereales, cultivos permanentes y otras actividades agropecuarias. Los anuncios sobre la reconquista de la Orinoquia desde la administración de Uribe propiciaron que entre 2005 y 2010, según Corpororinoquía (autoridad ambiental de la región), por los menos "250 mil hade tierra han cambiado de manos"[37], sólo en Vichada se han vendido 2.953 predios. De igual forma, en la región se han incrementado las titulaciones de baldíos, por vía de ejemplo de 2009 a la fecha se han tramitado 3.500 solicitudes de adjudicación en

34 Otras empresas del Grupo Editorial Norma son Carpak, Bico Internacional; Cargraphics; Visipak; Flexa; Plegacol; Comolsa; Publicar; Propal; Escarsa; GS2 Carvajal; Musicar y Mepal.

35 Es común la práctica de vincular mano de obra del suroccidente por su experiencia en las plantaciones de caña como sucede con Manuelita y otras empresas palmeras del Casanare.

36 Departamentos de Vichada, Casanare, la mayor parte de Arauca, más de la mitad del Meta y algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca.

37 Orinoquía: una colonización a punta de Agro Ingreso Seguro | La Silla Vacía - Noticias, historias, debate, blogs y multimedia sobre el poder en Colombia.

Vichada. El incremento de inversionistas nacionales y extranjeros se relaciona con la meta compartida de las administraciones de Uribe y Santos de implantar el modelo de desarrollo agropecuario El Cerrado del estado de Mato Grosso, Brasil, así como por las expectativas petroleras.

En esta línea, el gobierno ha anunciado apoyos para aumentar la superficie cosechada en los productos analizados en este texto, de 52.500 ha a diciembre de 2010 a 135.000 en 2014. Asimismo, el Ministerio de Agricultura y el Incoder anunciaron nuevamente la entrega del predio Carimagua, ahora a 500 familias campesinas y desplazadas, las que se vincularán a la siembra de palma y cacao bajo el liderazgo de Indupalma - del grupo Grasco-, la empresa con la planta extractora de aceite más grande de Colombia y pionera en los esquemas de alianzas productivas y cooperativas de trabajo asociado en el departamento de Santander en donde posee 8.000 ha de palma propias-, y a silvopastoriles con el concurso del gremio ganadero (Fedegan).

a) Grupos económicos en la Orinoquia

Dentro de los grupos que hacen presencia en la región, con inversiones en maquinaria, semillas, tecnología en tierras para la producción de agrocombustibles, varios de ellos receptores de Agro Ingreso Seguro, además del Grupo Sarmiento, se destacan[38]:

- Grupo Inversiones Manuelita. Su filial Aceites Manuelita cuenta con más de 20.000 ha cultivadas de palma (6.500 propias y el resto de proveedores), en San Carlos de Guaroa, departamento del Meta, que se procesan en sus plantas de aceite y agrodiesel. En los últimos años ha extendido sus actividades al departamento del Casanare (Orocue), en donde planea implantar 20.000 ha adicionales, bajo el modelo de alianzas.
- Grupo Caicedo del Valle. Propietario del ingenio Riopaila con cultivos de caña en el Valle del Cauca y de Riopaila Castilla S.A., empresa que posee 3.000 ha sembradas de caña de azúcar para la producción de etanol en la planta de Bioenergy Zona Franca SAS en Meta.
- Sabana de Puerto Gaitán -Sapuga S.A. Empresa líder en la siembra de palma y extracción de aceite en la planta de su propiedad localizada en Puerto Gaitán, Meta. Actualmente, en asocio con la Secretaría de Agricultura del Meta, la Alcaldía de Puerto Gaitán, la Promotora Palmas de Puerto Gaitán y la Corporación Corocora adelanta la siembra de 2.500 ha en el resguardo de la Comunidad Indígena Wacoyo.

En cultivos semipermanentes, se identifican:

- Grupo Contegral. Este grupo, del que hacen parte Premex, Finca, Frico Promialiar S.A.S, Promizenda S.A.S e Inversiones Chaves y Chaves S.A.S, conjuntamente con inversionistas santandereanos (Marval, Rayco, McPollo, Comertex), creó Agropecuaria Aliar S.A., compañía que adelanta en Puerto Gaitán, Meta, desde el año 2001, el proyecto "La Fazenda". Actualmente cuenta con 13 mil ha (7,5 mil ha de soya y 2,5 de maíz) de las 40 mil ha, proyectadas. La mayoría de las tierras son arrendadas hasta por diez años. Produce concentrados para cerdos y aves, para el consumo doméstico. Este grupo ha sido denunciado por afectar a los indígenas del resguardo indígena Achagua[39].
- Agropecuaria y Comercializadora del Meta-Agrocometa. Empresarios del Valle del Cauca propietarios de 7.000 ha en La Cristalina, Meta.
- Enrique Mazuera Duran, ganadero del Meta, posee 2.500 ha en Puerto López, Meta para la siembra de soya, maíz y arroz.
- Ingenio Sicarare de propiedad de Arturo Sarmiento, hermano de Luis Carlos Sarmiento, desarrolla cultivos de soya y maíz en Vichada en cerca de 20.000 ha. También es dueño de cultivos de palma en Cesar.

38 En esta región, Francisco Santos, exvicepresidente de Colombia, de la familia Santos codueños de El Tiempo, y socio de la empresa Santos, Vargas y Pinto, adquirió 1.040 hectáreas y está en proceso de compra 1.275 adicionales.

39 Fazenda deteriora vías del Resguardo Achagua. En: http://actualidad.hemeracomunicar.org/index.php?option =com_content&view=article&id =8275%3Afazenda-deteriora-vias-del-resguardo-achagua&catid=57&Itemid=115

Adicionalmente, en la apuesta agroforestal se encuentran otras empresas y personas naturales, entre ellas:

- Centro Experimental Gaviotas. Fundación pionera en la zona, la que con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo inició la siembra de pino y eucalipto en los departamentos del Vichada y el Meta con miras a restablecer el bosque tropical húmedo. Actualmente tiene 8.000 ha y ha desarrollado otros productos, entre ellos una planta industrial de biodiesel que emplea el aceite crudo de palma como materia prima.
- Proyectos Forestales. Conformado por las compañías Puerto Navajas y Organización La Primavera con 2.000 ha, Anisol S.A, con 4.000 y Bosques de la Primavera cuya meta es la siembra de 8.000 ha, con la perspectiva de contribuir a aminorar los efectos del cambio climático.
- El Conuco. Propietario de 13 mil ha de palma en Puerto Gaitán, Meta.

2.6. Extranjeros en el agro colombiano

Como efecto de las medidas descritas a lo largo del texto, a partir de 2002 se incrementó el flujo de inversión extranjera en el sector de agricultura, pesca, silvicultura y pesca (anexo 2). Sin embargo, debido a que se eliminó la obligación del registro previo, no es factible la trazabilidad de las inversiones con miras a identificar su participación en el mercado de tierras, labor que según Carlos Gustavo Cano, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y exministro de Agricultura implicaría adelantar un trabajo in situ con los titulares de los proyectos y con las autoridades territoriales y ambientales regionales. Asimismo, el rastreo de las inversiones se dificulta en la medida en que un alto porcentaje de los recursos provienen de paraísos fiscales[40], por causas como la elusión y evasión de impuestos y otras obligaciones, situación que se agrava en Colombia en donde empresas nacionales constituyen compañías fuera del país para "esconder" el origen de capitales relacionados con el narcotráfico y otros delitos, o para ingresar capitales depositados irregularmente en cuentas de otros países debido, entre otros factores, a la devaluación del dólar.

Sin embargo, con base en los medios de comunicación y en las entrevistas realizadas es posible identificar algunos de los extranjeros que hacen presencia en el agro colombiano, a través de inversiones de capital, tecnología y maquinaria, y de la adquisición y adecuación de tierras, ya sea por medio de compraventas o de las modalidades antes descritas.

En el sector de agrocombustibles, se encuentran:

- Odin Energy S.A. Sociedad controlada por la compañía estadounidense japonés Amiworld Inc, propietaria de la planta Odín Energy Santa Marta de agrodiesel en Santa Marta y de la refinería Odín Petroil S.A.
- El grupo israelí Mehag, propietario de Agrifuils, empresa que impulsa la siembra y procesamiento de 10 mil hectáreas de caña para etanol, en Pivijay, Magdalena, en donde se declaró la zona franca de Industrias Renovables de Colombia.
- La Sociedad de Inversiones Campos Chilenos S.A y Maquiltec, las que suspendieron la construcción de la planta para producir etanol a base de remolacha, en Boyacá.
- Texas Biodiesel Corp. Compañía que en asocio con la empresa colombiana Industrias AVM, proveedora de maquinaria para agrocombustibles, invirtieron $ 60.000 millones de pesos para la siembra de palma, la construcción de cinco extractoras de aceite y una planta productora de biocombustibles en la región del Magdalena Medio, con fines de exportación a Estados Unidos y la Unión Europea.
- Poligrow. Empresa italo española a la que le ingresaron US$ 6.302 millones para la siembra de 15 mil ha de palma en Mapiripán, Meta. A la fecha ha adquirido cerca de 5 mil ha de tierras de empresarios antioqueños (predios Macondo I y Macondo II) y ha sem-

40 Del total de la IED entre 2003 y 2009 (US$ 219,7 millones), el 40% provino de Israel, Estados Unidos, España, Brasil, Malasia y Japón, y el 78% de Panamá, Isla Vírgenes Británicas, Islas Cayman, Bermudas, Maldivias, Antillas Holandesas, Bahamas y Chipre. Según funcionarios del Banco de la República.

brado más de 2 mil ha de palma con destino a la producción de aceite, en la planta que construirá en 2014.
- Ethanol Consortium Board y Alcol S.A. Con capitales de Estados Unidos, Suecia y Brasil vinculados a la siembra de 45 mil ha de caña en Bolívar, Córdoba y Sucre, con desmovilizados de grupos paramilitares.

En el sector forestal:

- Grupo Smurfit Kappa - Cartón de Colombia. Produce pulpa, papeles y empaques, a partir de pinos tropicales y eucaliptos, sembrados en las 45 mil ha de su propiedad y de 26 mil ha que desarrolla Reforestadora Andina de Cartón Colombia en el litoral Pacífico de Cauca, Valle y en Quindío, Risaralda, Caldas y Tolima, entre otros departamentos.
- Empresas chilenas: Agropecuaria Santa Rita cuenta con 26.000 ha en el nordeste antioqueño. Otras compañías chilenas ya instaladas en Colombia como Maderas Cóndor y Madesal S.A, a través de la Compañía Agrícola de la Sierra, sucursal Colombia, planean sembrar 30 mil ha en Antioquia, y Arauco del grupo Angelini, con presencia en Uruguay, y Masisa, con plantaciones en Chile, Argentina, Brasil y Venezuela, exploran alternativas para invertir en la Altillanura y otras regiones.
- Fondos de 40 profesionales, el 60% de origen extranjero, que tienen como meta la siembra de 25.000 ha de cultivos forestales en Vichada, de las cuales ya han plantado 4.450.

Como ya se mencionó, el Gobierno de Santos dio continuidad a la visión de su antecesor de convertir la región de la Altillanura, en el Cerrado colombiano, para lo cual se ha contado con el apoyo del gobierno de Brasil - país invitado en cuatro oportunidades a la Feria de Catama que se realiza anualmente en Villavicencio-, y específicamente del centro estatal de investigación, Embrapa, que brinda asistencia a entidades de investigación semiestatales (Corpoica) y privadas (Cenicaña y Fenalce).

De igual forma, se han promovido encuentros entre empresarios brasileros de la industria de agrocombustibles y alimentaria, quienes han compartido experiencias y avances tecnológicos con inversionistas colombianos. Al respecto, la Fundación Altillanura que integra a los empresarios de la región suscribió un contrato de transferencia de tecnología con la Fundación Mato Grosso, cuyo objeto es transferir el paquete tecnológico (insumos y materiales para la siembra, adecuación de suelos, control de plagas y poscosecha).

No obstante, a la fecha sólo ha iniciado actividades en Colombia el Grupo Mónica Semillas, propietario de cultivos de maíz y soya en Brasil y en Bolivia, empresa que adquirió 13.000 ha en Puerto Gaitán, Meta, de las cuales ya ha sembrado más de 3.000 ha en los productos citados.

También se encuentran en esta región la estadounidense Cargill, la que por medio de Black River, impulsa la iniciativa Colombia Agro, que se encuentra en proceso de adquirir 25 mil ha.

Entre otras empresas interesadas en invertir en Colombia, que tienen presencia en otros países en la región, se encuentran las argentinas El Tejar y el grupo Los Grobbo y la brasilera Amaggi, de propiedad de Blairo Borges Maggi. La no disponibilidad de tierras formalizadas condujo a que inversionistas chinos, acompañados por el gobierno de ese país, desistieran de su interés de adquirir 400.000 ha en la Altillanura, en un proyecto que incluía la provisión de mano de obra, insumos y maquinaria.

a) Modalidades de acceso a tierras en la Altillanura

Gran parte de la Altillanura (Vichada, Casanare y el oriente del Meta) se caracteriza por la informalidad en la tenencia de la tierra, principalmente por la ausencia de programas de titulación de tierras de la Nación a favor de comunidades indígenas nativas y desplazadas de otras zonas del país[41] y de colonos dedicados a la siembra de cultivos transitorios (maíz y arroz secano), si-

41 Pertenecen a los pueblos Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuane, Achagua, Guayabero, Betoye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, U´wa, Amorúa, Kuiba, Masiguare, Tsiripu, Yaruros, U´wa y Nasa, originario del Cauca.

tuación que se extiende a varios de los grandes hacendados que explotan ganadería extensiva y cultivadores de palma, caña, caucho y forestales. Frente a esta situación cabe preguntarse ¿cómo adquieren los inversionistas nacionales y foráneos las tierras en la Altillanura?

Justamente las carencias de titulación y formalización de la tierra es uno de los mayores obstáculos para el ingreso de inversionistas extranjeros. En este sentido, el representante de la empresa colombo – italiana Poligrow sostiene que en Colombia: "No existe una clara normativa en el tema de propiedad y tenencia de tierras", y que es por ello que los inversionistas extranjeros están a la espera de las "reformas propuestas por el Gobierno… en temas de restitución de tierras, formalización de contratos o de títulos, cambio de uso etc.…". Por su parte, empresas como El Tejar han postergado sus actividades a la espera de los cambios normativos anunciados por el Gobierno dado que su responsabilidad social empresarial no les permite puentear la ley.

Sin embargo, otras compañías compran mejoras de colonos sin títulos de propiedad con la expectativa de adquirirlos posteriormente, situación que a juicio del ex director de la Fundación Altillanura, Carlos Aguel Kafruni, "No puedo decir que ese procedimiento sea bueno o malo, ni recomendarlo, pero tampoco hemos visto que a alguien le hayan quitado la tierra por esa situación"[42].

Frente a la prohibición legal de adquirir más de una UAF, algunos inversionistas han acudido a crear varias personas jurídicas por recomendación de oficinas de abogados colombianos. Este es el caso de Mónica Semillas de Colombia que constituyó siete empresas (Mónica Colombia Ltda; Monicol Ltda, Tilava Ltda, Agrocaxias Ltda, Agromarchett Ltda, Manacacias Ltda y Catanaribo Ltda) para comprar parte de las 13 mil ha en Puerto Gaitán, Meta, y para acceder a recursos del programa de Agro Ingreso Seguro. Lo mismo hicieron los profesionales colombianos y extranjeros que integran el Fondo de Inversión antes mencionado que constituyeron 25 sociedades con el fin de acceder a las 25 mil ha del proyecto de reforestación comercial.

Otros acuden a alianzas productivas (Sapuga y el resguardo Wacoyo) o a contratos de arrendamiento a largo plazo con pobladores de la región, con o sin títulos de propiedad (Fazenda).

3. Percepción de los principales actores

Existen percepciones encontradas sobre la apuesta a grandes proyectos de desarrollo agroindustrial con participación de empresas nacionales y extranjeras. Para algunos sectores, la promoción de estas iniciativas atenta contra la preservación y conservación ambiental de ecosistemas y recursos naturales, impide la realización de los derechos de las víctimas del destierro y es contraria al deber estatal de garantizar el acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria de los habitantes del campo. Por el contrario, otros sectores estiman que la modernización y la competitividad del agro sólo es viable a través de iniciativas tendentes a estimular conglomerados integrados vertical y horizontalmente nacionales y extranjeros, con capacidad de desarrollar proyectos de gran escala, tendentes a satisfacer las demandas de energía y de alimentos en el mundo.

En lo que respecta al fenómeno de extranjerización y *Land Grabbing* es poco el debate en el país, en parte por la insuficiencia de información oficial. Los pronunciamientos, se han dado por parte de los gremios del sector rural, en especial de la SAC y Fedegan, autoridades gubernamentales y algunos sectores políticos del Congreso de la República.

A continuación se exponen algunas de las percepciones y comentarios, algunos de ellos recogidos en entrevistas y otros en los medios de comunicación.

3.1 Gremios y sectores empresariales nacionales e internacionales

La gran mayoría de los pronuncia-mientos se refieren al potencial del país para la siembra de

42 Conforme a estudios realizados por la SAC en 2009, mientras que en Colombia 20 ha tienen un costo de 22,5 millones, en Ecuador, Paraguay y Uruguay el costo era de 5 millones, 6 y 6,2 millones, respectivamente (SAC, 2009).

materias primas para la producción de agrocombustibles y alimentos para la exportación. Concretamente, el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) ha planteado que por lo menos 10 millones de la superficie destinadas a la ganadería, debe reorientarse a atender las señales de los mercados externos, entre ellos, el agotamiento del petróleo y el abastecimiento de alimentos a países como China e India. En similar sentido se ha pronunciado la SAC, en representación de las 16 asociaciones gremiales que la integran.

Específicamente, la región de la Orinoquia priorizada para los fines mencionados ha sido objeto de frases como: Altillanura, Tierra Promisoria, A conquistar la Altillanura y La Altillanura y su Potencial. Precisamente la SAC, ha hecho propios los obstáculos que han identificado las personas naturales y jurídicas foráneas y ha reclamado del gobierno la adopción de medidas para superarlas, las que además de la inseguridad jurídica de la tierra antes comentada y el riesgo de prácticas de testaferrato para esconder el origen de las tierras y de capitales, se refieren a:

- La especulación en los precios de la tierra. Según la SAC los precios de la tierra en Colombia se encuentran entre los más altos de América Latina[43]. El auge de la Orinoquía ha propiciado el alza de los precios de la tierra, según su localización. Es así como en el trayecto entre Villavicencio, Meta y Puerto Carreño, Vichada, los precios oscilan entre $100 millones/ha (zonas del piedemonte cercanas a Villavicencio) y menos de un millón de pesos/ha (a partir del municipio La Primavera, en Vichada). En el intermedio, los predios más costosos son los localizados al lado y lado de la carretera, que fluctúan entre $15 a 20 millones/ha, y en algunas zonas del piedemonte el valor de la hectárea pasó de $600 mil pesos a $2,5 millones.

- De infraestructura: Precariedad de la red de carreteras y otras modalidades de transporte –altos fletes- y en el suministro de servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica, especialmente en la Orinoquia.

- De la institucionalidad.
  - Debilidades de las entidades con competencias en el sector rural y exigencias de trámites dispendiosos y burocráticos.
  - Requerimientos de las autoridades ambientales en el otorgamiento de permisos y licencias.

- Del cultivo:
  - Restricciones a las semillas transgénicas y costos en la adecuación de las tierras en la Altillanura (encalamiento), situación que se agrava por las limitaciones en la adquisición y transporte de gasolina y cemento, dadas las restricciones de la política contra las drogas ilícitas.
  - Carencias en investigación y tecnologías que atiendan las particularidades de las regiones.

De otra parte, algunos sectores empresariales, especialmente la SAC, coinciden con sectores ambientalistas en las inquietudes sobre los efectos del auge minero en el calentamiento global y en las demandas de tierras de la minería en menoscabo de las actividades agropecuarias.

En lo que respecta a la seguridad, gran parte del empresariado percibe que se han superado algunas de las situaciones que caracterizan las violencias internas propias de la realidad colombiana. Sin embargo existen temores frente al accionar de las guerrillas y de las nuevas bandas post desmovilización de los grupos paramilitares en la concreción de la inversión foránea. En este sentido, sectores empresariales se refieren a los efectos de atentados y otras acciones que atemorizan aún el ingreso de inversión extranjera. A título de ejemplo, se menciona el caso de los finlandeses que suspendieron su visita a Colombia como resultado de la explosión de una bomba frente a un medio de comunicación en Bogotá, pocos días después de la posesión del Presidente Santos.

3.2 Posiciones de entidades estatales

La Contraloría General de la República instó al Gobierno Nacional a tramitar una ley "que prohíba la venta de tierras a potencias extranjeras, en especial en el Amazonas colombiano", para impedir los efectos de una especie de colonización agrícola, que atenta contra la soberanía, pone en peligro la seguridad alimentaria, genera conse-

cuencias ambientales y agudiza la pobreza de las comunidades del campo.

La Procuraduría General de la Nación estima que el modelo de desarrollo rural "es (…) excluyente" y "no tiene en cuenta a todos los actores (…) especialmente al campesino" (PGN, 2010).

En el Congreso de la República, las opiniones están divididas, de una parte, algunos congresistas de los departamentos de Meta, Casanare, Vichada, Arauca y Guaviare y Vaupés, anunciaron la presentación de un proyecto de ley para declarar zonas agroempresariales en la altillanura, a través de las cuales se superen las limitaciones a la UAF (Domínguez, 2009).

De la otra, representantes del Polo Democrático en el Congreso de la República, entre ellos Wilson Arias, Jorge Robledo, Iván Cepeda y Hernán Hernández, han advertido sobre la imposición del Banco Mundial de estimular la extranjerización de la tierra con destino a la producción de alimentos y combustibles vegetales, en menoscabo de los derechos de las víctimas del desplazamiento y de la seguridad alimentaria. De igual manera, estos congresistas se han opuesto a las reformas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo tendientes a permitir la compra de tierras tituladas por el Estado sin el límite de la UAF y a la constitución de zonas de desarrollo empresarial para la implementación de monocultivos, por sus efectos en la concentración de la tierra y de su uso, en menoscabo de la seguridad y soberanía alimentaria y de los recursos naturales. Así mismo, el congresista Iván Cépeda, conjuntamente con el Movimiento Nacional de Víctimas, han advertido que el derecho de superficie es un mecanismo de legalización del despojo.

En esta línea, el representante Arias ha cuestionado los métodos empleados por nacionales y foráneos para burlar la Ley 160 de 1994, específicamente ha denunciado al Grupo Mónica Semillas por constituir empresas con las mismas personas para adquirir las tierras y ser beneficiarios del Programa Agro Ingreso Seguro. Estos planteamientos se plasman en la propuesta del Polo Democrático de tramitar una ley que prohíba la venta de tierras a compañías foráneas, la que indican, atenta contra la soberanía nacional.

En lo que respecta a los entes territoriales, algunos alcaldes y gobernadores manifiestan sus preocupaciones en cuanto a los asentamientos poblacionales ("repoblamientos") derivados de las iniciativas agroindustriales, los que demandan vivienda, salud, educación y servicios públicos no previstos en los planes de ordenamiento y de desarrollo y en los presupuestos locales. Adicionalmente les inquietan los riesgos de conflictos entre las poblaciones locales y los nuevos, particularmente porque las empresas vinculan mano de obra de las zonas de donde provienen.

Por su parte, algunas autoridades ambientales en regiones como la Orinoquia advierten sobre los riesgos de la expansión de proyectos agroindustriales en ecosistemas ambientales, recursos naturales y demandas de agua, entre otros factores, así como en la no armonización de los distintos intereses sobre las tierras (mineros, de infraestructura; agroindustria, conservación ambiental y étnica).

3.3 Posiciones desde la sociedad y organizaciones de derechos humanos

Expertos en la cuestión rural ven con preocupación la puesta en marcha de grandes proyectos de desarrollo, por considerarlos que además de incrementar la concentración de la tierra, son proclives en legitimar el despojo y en desconocer los derechos a la tierra y territorios de campesinos, indígenas y afro descendientes, desplazados o en riesgo de serlo, así como por sus impactos en la seguridad alimentaria y en el deterioro del ambiente y de los recursos naturales. Algunos sectores señalan que pese al discurso de la promoción de la agroindustria para la exportación, el verdadero interés consiste en sustituir importaciones, gracias a los altos precios internacionales y a la protección y grandes beneficios que les ofrece el Estado.

Organizaciones ambientalistas se refieren a los efectos ambientales y ecológicos de los monocultivos, particularmente en zonas como la Orinoquia y el Pacífico. Expertos en la materia como Manuel Rodríguez, ex viceministro de Ambiente, advierten que los efectos negativos de la política de biocombustibles en el Pacífico deben evitarse en la Altillanura. Otros analistas advierten sobre

los efectos de la "reconquista de la Orinoquia", iniciativa que se aparta de la formulada por Carlos Gustavo Cano, en su calidad de Ministro de Agricultura de la primera administración de Uribe, denominada "El renacimiento de la Orinoquia". El objetivo de esta propuesta consistía en "crear el sumidero de dióxido de carbono de mayor magnitud del mundo en su historia reciente, con un potencial de fijación del mismo de 25 ton/ha/año a través de la reforestación y la consecuente recuperación de la capa vegetal, y de iniciativas complementarias en el ámbito agrícola de producción limpia y ambientalmente compatible de alimentos" (MADR, 2004). Con ese fin se sugería avanzar en un proyecto piloto a partir de la experiencia de la Fundación Gaviotas y ordenar el territorio para definir las áreas que serían objeto de plantaciones de palma africana, caucho, pino caribe, y otras especies, y las que serán objeto de conservación (humedales) y de proyectos de economía campesina.

En la Altillanura, diferentes organizaciones como la Federación Nacional de Comerciantes en Meta, exponen que los nuevos empresarios desconocen a las autoridades y comunidades locales y no generan rentas en la región. En ese departamento es común escuchar la queja de que los inversionistas llegan en avionetas privadas directamente a los predios, sin hacer escala en Villavicencio (la capital) y que de la misma manera ingresan los artículos e insumos que requieren para los cultivos y el procesamiento.

Por su parte, organizaciones étnicas (indígenas y afrodescendientes) advierten sobre el menoscabo de sus derechos colectivos, particularmente de sus derechos ancestrales al territorio, así como el aumento de la violencia como efectos de las políticas para el sector rural y de proyectos a gran escala en sus territorios, ya sea por la fuerza (Vgr: la apropiación ilegítima e ilegal de casi 30 mil ha de los territorios colectivos de afrodescendientes en Curvaradó y Jiguamiandó, Chocó por parte de paramilitares, palmicultores y ganaderos) o pretermitiendo el derecho fundamental a la participación a través de procesos que garanticen el consentimiento previo, libre e informado, como expresión de su derecho a la autodeterminación.

Expertos como Machado (2010-a), han sugerido la necesidad de revisar el modelo de desarrollo con el fin de poner en marcha una "reforma transformadora", que modifique la estructura agraria a través de mecanismos que desactiven el afán de acumular tierras y que democraticen el acceso a los bienes públicos. Esta posición es compartida por la Comisión de seguimiento de la política pública sobre desplazamiento forzado que invita a formular y ejecutar una política rural transformadora que supere las fallas de "reconocimiento" – desvalorización del campesinado – y de "redistribución" de activos (Comisión de Seguimiento, 2009), y que propenda por una "reparación integral distributiva con equidad" como garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos (Comisión de Seguimiento, 2011).

Organizaciones sociales y expertos, coinciden en afirmar que el modelo de desarrollo no es coherente con los objetivos reparativos y restitutivos que exige saldar la deuda con las víctimas. Al respecto, la Comisión de Seguimiento, opina que el modelo de desarrollo vigente reduce "el derecho a la propiedad y posesiones a determinadas élites y grupos de poder", lo que propicia "violaciones de los derechos humanos de las poblaciones rurales" (Comisión de Seguimiento, 2009).

Por su parte, organizaciones campesinas señalan que la subordinación de los pequeños productores a procesos de asociatividad y empleabilidad no significa necesariamente mejoramiento de las condiciones de vida y, por el contrario conducen a la "desagrarización" y a agudizar la precariedad laboral "deslaborización". Es por ello que proponen garantizar el acceso a tierras aptas y otros activos productivos (redistribuir y prohibir el atesoramiento), bajo figuras como las zonas de reserva campesina; otorgar un tratamiento diferencial a la economía campesina y respetar las formas de producción de los grupos étnicos y el ambiente. En este sentido, organizaciones ambientales y campesinas coinciden en la necesidad de planificar el territorio nacional y definir las regiones en las que, por razones ambientales, ecológicas, sociales y de justicia con las víctimas, no deben ser objeto de proyectos que profundicen el atesoramiento y el destierro.

En una perspectiva similar, organismos internacionales como el Instituto de Justicia Transicional cuestionan que los derechos de las víctimas de

graves violaciones de los derechos humanos se supediten a iniciativas mineras, agroindustriales, declaradas de interés general y utilidad pública, desconociendo la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar los derechos sobre la propiedad y posesión de la tierra. Asimismo, manifiestan sus inquietudes en torno a la legalización e impunidad del despojo a través del derecho de superficie.

Finalmente, existe una discusión acerca de la violencia en Colombia. Mientras que algunos sectores creen que la violencia es marginal y se presenta exclusivamente en territorios aislados, organizaciones de la sociedad civil ratifican la existencia del conflicto e insisten en mecanismos de diálogo y negociación con las guerrillas y en el desmantelamiento de los grupos paramilitares. Adicionalmente, organizaciones de víctimas y desplazados reclaman medidas de seguridad para el retorno y la restitución de las tierras abandonadas o despojadas (Desde 2007 han sido asesinados 50 reclamantes de sus derechos a la tierra y al territorio).

4. Conclusiones

Las dinámicas de la tenencia de la tierra en Colombia deben analizarse desde una perspectiva diferencial a las de otros países de la región, dado que la reconfiguración de la tenencia de la tierra ha operado en medio de un mercado caracterizado por el despojo violento a las víctimas del desplazamiento forzado, en ocasiones con el concurso de autoridades administrativas y judiciales, así como a la inviabilidad de retorno a sus predios por razones de inseguridad en las zonas rurales mediadas por los intereses económicos. De esta forma, gran parte de la superficie abandonada y despojada hace parte de un mercado fraudulento de tierras, que conlleva a la legalización del expolio y al aumento de las disputas entre los legítimos titulares de derechos y los gestores de proyectos legales e ilegales.

Por lo tanto las fórmulas genéricas para combatir la inseguridad jurídica (acciones masivas de formalización e iniciativas para eliminar las prohibiciones legales en el acceso a tierras estatales) a favor de macrofundios dedicados a la producción de cultivos permanentes, agrocombustibles y otros que requieren la propiedad o el usufructo de grandes extensiones, se apartan de los fines del Estado Social de Derecho, específicamente del deber de garantía, protección y realización del derecho de los pequeños productores rurales y de los grupos étnicos a acceder a la propiedad de la tierra, y del deber de reparar integralmente a las víctimas del destierro.

Pese a la evidencia de procesos violentos en las relaciones con la tierra, en la última década se acentuó la aplicación del modelo de proyectos agrícolas, agroindustriales y forestales que requieren economías de gran escala con macrofundios y conglomerados de explotación de la tierra, principalmente en las zonas de consolidación. De esta forma las tensiones en la redefinición de usos de la tierra, a través de la liberación de tierras de pequeños propietarios para transformarlos en asalariados o arrendatarios; la incorporación de tierras actualmente destinadas a ganadería extensiva al mercado de tierras para uso agropecuario y de macroproyectos, la sustracción de áreas de reserva forestal para ampliar la frontera agrícola y la entrega de baldíos y tierras del Estado a compañías nacionales y extranjeras, se exacerban y se resuelven por medio de la fuerza legal e ilegal.

Además de la concentración de la tierra, se evidencia que en la última década se incrementó el monopolio de su uso en actividades mineras, petroleras y agroindustriales, por parte de grandes grupos económicos nacionales, con poder político para incidir en la formulación y adopción de políticas y leyes a su favor. Dicha concentración se da mediante compras propias de sus filiales y a través de figuras que no implican la transferencia de dominio.

En desarrollo de políticas estatales, los inversionistas extranjeros cada vez tienen mayor presencia en Colombia, pese a las restricciones para acceder legalmente a tierras. Si bien es cierto que no puede aducirse que exista un fenómeno de "*land grabbing*" en la medida en que en las operaciones no participan directamente el gobierno colombiano o el gobierno de origen de las empresas, son evidentes las tendencias de extranjerización de la tierra, favorecidas por la ausencia de límites a la adquisición de tierras y el estímulo

en la normativa interna, y por el acompañamiento de los respectivos gobiernos. Tal es el caso del apoyo de la cooperación estadounidense a la expansión de la palma y de la colaboración de instancias estatales brasileras en la aplicación del modelo El Cerrado en Colombia. Además, en el marco de tratados comerciales y de acuerdos regionales, los gobiernos de la región auspician la consolidación de empresas "multilatinas", entendidas como aquellas que acceden a tierras en varios países de la región para desarrollar proyectos agroindustriales y/o mineros, como es el caso de Manuelita, Mónica Semillas y el Grupo Efremovich.

Las restricciones legales y la insuficiente disponibilidad de tierras para la puesta en marcha de grandes proyectos de desarrollo en la frontera agrícola, han volcado los intereses de inversionistas nacionales e internacionales en la Orinoquia, región sobre la que existen visiones diferentes: las desarrollistas (aplicar el modelo brasilero de El Cercado y extraer sus recursos naturales) y las de sectores que reclaman la sostenibilidad de un ecosistema de especial relevancia planetaria y la puesta en marcha de modelos que respeten la diversidad ambiental, social y cultural de la región, y que contribuyan a contrarrestar el cambio climático.

La consolidación del modelo rural, basado en la competitividad de plantaciones de gran escala con inversiones privadas nacionales y foráneas, aleja la posibilidad de adoptar políticas que resuelvan las problemáticas sobre las tierras y su relación con la violencia, específicamente a través de la redistribución justa y equitativa, las que deben estar acompañadas del establecimiento de límites al tamaño de los predios y a la inversión extranjera. Además, son proclives a modalidades violatorias de la normativa interna, las que podrían legalizarse con la adopción de las iniciativas legislativas en curso, particularmente el levantamiento de las prohibiciones de la UAF.

Así mismo, la concentración y la extranjerización de la tierra son causantes de la degradación ambiental y de los recursos naturales, de la violación de los derechos colectivos de los grupos étnicos, del desconocimiento del derecho a la seguridad y soberanía alimentaria, y de la precariedad laboral y pobreza rural. A su vez, la concentración y extranjerización de la tierra por parte de grupos con poder político, económico y social incrementa la inequidad, atentando contra el derecho al desarrollo de las comunidades rurales y la construcción de la paz en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN SOCIAL – PROYECTO DE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO - AS–PPTP (2010). Unidades Agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado en Colombia, Bogotá, D.C., 2010.

- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO – Comisión de Seguimiento.
  (2011) Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Enero, 2011.
  (2009). Política de tierras para la población desplazada. Propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009. 2009.

- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – Codhes (2011). ¿Consolidación de qué? Boletín Número 77, Bogotá, 15 de febrero de 2011.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – CGR (2003). Los Bienes Incautados: El Caos Aumenta, 2003. Disponible en: www.contraloriagen.gov.co.

- CORTE CONSTITUCIONAL - Corte
  (2004). Sentencia T 025 de 2004, magistrado ponente, Manuel José Cepeda Espinosa.
  (2009-a). Auto 008 de 2009, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
  (2009), Auto 004 de 2009, magistrado ponente, Manuel José Cepeda Espinosa.

- BENÍTEZ, M. (2005). La reforma agraria en Colombia: Vigente y por hacer. En: Contraloría General de la República. La cuestión agraria, la democracia y la paz. Revista Economía Colombiana, Edición 309, 2005.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO – Defensoría
  (2002). Aprovechamiento forestal y derechos humanos en la cuenca del río Cacarica en el Departamento del Choco. En: http://www.defenso-

ria.org.co/red/anexos/pdf/02/informe_93.pdf
(2003). Defensoría del Pueblo, "El desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá, 2003.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP (2011). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, "Prosperidad para todos". Febrero, 2011.

- FAJARDO, D. 2010. Informe sobre tierras, justicia y Paz. 2010.

- FEDERACIÓN NACIONAL DE CULTIVADORES DE PALMA -Fedepalma
(2009). Informe de Gestión 2008. 2009.
(2009-a). Estudio área de producción y Desarrollo, 2009.

- GARCIA, A. (1970). Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Editorial La Oveja Negra, Bogotá, D.C., 1970.

- GONZÁLEZ, C.
(2011). Presentación en power point. UAF, tenencia y abandono de tierras en Colombia. Mayo 2 de 2011.

- (2010). La ronda petrolera y la bonanza. En: www.elliberal.com.co/ index.php?option=com...id...

- IBÁÑEZ, A. & MUÑOZ (2009). La concentración de la propiedad rural en Colombia: conflicto, desplazamiento forzoso y efectos productivos, 2009. En: http://www.recintodelpensamiento.com/crece/docs/Presentaciones/2009/Seminario%20nov%206/Concentracion%20de%20la%20propiedad%20rural_Ana%20Maria%20Iba%C3%B1ez.pdf

- INFANTE, A. (2009). Implicaciones de las políticas públicas sobre Biocombustibles en la seguridad alimentaria de países seleccionados de America Latina - Colombia".

- LEMAITRE, J. & OTRAS (2010). Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas, nueve casos de estudio, Bogotá, D.C., 2010.

- MACHADO, A. (2010). Se necesita ir más allá de la restitución de tierras. En: El Tiempo, febrero 9 de 2010.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL -MADR
(2010). Informe de rendición de cuentas. Gestión 2002 – 2010. 2010.
(2002. El renacimiento de la Orinoquia Alta de Colombia: un megaproyecto para el mundo. Presentación en power point.

- MONDRAGÓN, H. (2007). El Ingenio Voraz. En: Revista Semillas 34/35, diciembre de 2007.

- OQUIST, P. (1986). Violencia, conflicto y política en Colombia", Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PGN (2010). Intervención en el Seminario Internacional Víctimas del despojo, iniciativas para saldar la deuda, convocado por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, noviembre 24 y 25 de 2010.

- REVISTA ALTILLANURA (2010). Los precios condicionan el futuro. Edición 14 de marzo de 2009.

- RUDAS, G. (2010). Dinámica minera y retos de la política ambiental en Colombia. Algunas tendencias recientes. Presentación en power point. 2010.

- SOCIEDAD COLOMBIANA DE AGRICULTORES – SAC. (2010). La tenencia y el uso de la tierra en Colombia. Presentación en power point de Luis Forero, en el Seminario de la Serie Houston realizado en Medellín los días 3 a 5 de diciembre de 2010.
(2010-a) Importancia de una política agrícola activa para el desarrollo competitivo del sector. Presentación en power point en el XXXVIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Junio, 2010.
(2009). Agricultura y Competitividad: Una Comparación de lo Esencial. Presentación en power point en el XXXV Congreso Agrario Nacional, Bogotá D.C., octubre, 2009.

- SEEBOLDT, S. & SALINAS (2010). Informe de la interpretación nacional de los principios y criterios de la RRSPO en Colombia, Bogotá, 2010.

- SALINAS, Y. (2008). Expansión de la Palma de Aceite. Bogotá, 2008.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

EL ESPECTADOR
Advierten que extranjeros compran tierras en zonas de fronteras colombianas, abril 21 de 2009.

- Una y mil guerras de Victor Carranza. En: http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso149295-una-y-mil-guerras-de-victor-carranza

EL TIEMPO
Altillanura una despensa con claro acento extranjero, 30 agosto de 2010.

- Área cultivada en la Altillanura pasó de 1.500 a 60 mil hectáreas en los últimos 8 años. En: http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6742669.html
- Cargill, multinacional estadounidense que está entre las 10 empresas más grandes del mundo. Su ingreso a Colombia fue propiciado por los problemas en Venezuela. http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/cargill-espera-aclarar-al-gobierno-venezolano-situacion-de-la-planta-que-sera-expropiada_4860411-1
- Los cinco casos más emblemáticos de rediseño del Estado por corrupción. En: http://m.eltiempo.com/politica/cambios-en-el-estado-por-corrupcin/8967274
- Más de 38 mil hectáreas del Vichada pasaron ilegalmente a manos de amigos del senador. En: Habib Mehreg - Archivo - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com.

LA REPÚBLICA

- Cantaclaro producirá 25 mil litros de etanol de yuca. En: http://rse.larepublica.com.co/archivos/EMPRESAS/2009-12-04/cantaclaro-producira-25-mil-litros-de-etanol-de-yuca_89014.php

LA SILLA VACIA

- http://www.lasillavacia.com/especial/5215/especial-orinoquia
- Orinoquía: una colonización a punta de Agro Ingreso Seguro | La Silla Vacía - Noticias, historias, debate, blogs y multimedia sobre el poder en Colombia
- http://www.lasillavacia.com/historia/4318
- http://www.lasillavacia.com/tag/agro-ingreso-seguro

PORTAFOLIO

- A expandir siembra de soja en Colombia convocó presidente Álvaro Uribe a grupo Los Grobos. En: http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/2008-07-23/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4390575.html
- Aliar S.A. avanza en plan de inversión a cuatro años de US$ 130 millones en Puerto Gaitán, Meta. En: http://www.portafolio.com.co/negocios/empresas/2008-03-25/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4030092.html
- Frenan inversiones de grupos económicos extranjeros en altillanura colombiana. En: http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/2008-11-17/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4667738.html
- Gobierno y empresarios buscan destrabar inversión extranjera en el agro. En: http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/ARTICULO-WEB-OTA_INTERIOR_PORTA-5399008.html
- Inversionistas en minerales advierten señales 'equívocas' debido a interpretaciones jurídicas desconocidas. En: http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-7904726.html
- Muere el AIS y nace el DRE. EN: http://www.portafolio.co/economia/muere-el-ais-y-nace-el-dre-como-apoyo-al-agro
- La demanda de tierras para uso agrícola encarece los Llanos colombianos. En: http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-4204798
- Presidente Uribe 'bendijo' planta de biodiesel en Meta, cuyo costo asciende a los US$50 millones. En: http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-7769553.html
- Tejar le apunta a la altillanura colombiana; sería la segunda inversión extranjera en esta zona del país. En: http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-6744227.html
- Unidad Agrícola Familiar (UAF) marginó a grupo Los Grobo. http://www.portafolio.com.co/internacional/vecinos/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-7749354.html.

REVISTA DINERO

- La mafia de Efromovich. En:http://www.dinero.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdRef=60504&IdTab=1
- Plantas de etanol 'hacen agua'. En: http://www.dinero.com/edicion-impresa/investigacion/articulo/plantas-etanol-hacen-agua/104313

REVISTA SEMANA

- El tierrero del senador. En: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=102372

OTRAS

- Clean Energy llega a la bolsa agropecuaria. En: http://www.paisminero.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1235:clean-energy-llega-a-la-bolsa-agropecuaria-&catid=123:noticias-de-economia&Itemid=300089
- Campos Chilenos paraliza proyecto de etanol en Colombia por US$270 millones por falta de financiamiento. En: http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=1257.
- Desplazados, que Santos aclare si va a extranjerizar la tierra. En: http://wilsonarias.com/wilson/index.php?option=com_content&view=article&id=313:desplazados-que-santos-aclare-si-va-a-extranjerizar-la-tierra-pide-el-representante-a-la-camara-wilson-arias&catid=31-:boletines&Itemid=46
- Detrás de Mónica otros vendrán. En: http://www.fenalce.org/arch_public/reportaje.pdf. Marzo - abril 2009.
- Colombia. Frank Kayanet apuesta a los biocombustibles. En: http://biodiesel.com.ar/2485/etanol-de-yuca-en-colombia-frank-kanayet-apuesta-a-los-biocombustibles
- Fazenda deteriora vías del Resguardo Achagua. En: http://actualidad.hemeracomunicar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8275%3Afazenda-deteriora-vias-del-resguardo-achagua&catid=57&Itemid=115
- Grupo estadounidense japonés Odín anuncia US$60 millones para ampliar planta de biodiesel en Santa Marta. En: http://www.acolgen.org.co/article.php?sid=2229
- La Contraloría alerta sobre compra de tierras por parte de extranjeros. En: http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=798575
- La proyección de Merhav es que el 92% de los ingresos de la compañía provengan de la venta de etanol y el 8% de la de energía. En:http://grupos.emagister.com/debate/etanol_de_la_cana_de_azucar/1685-671761
- Un desastre más humano que natural. En: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2007:un-desastre-mas-humano-que-natural-&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29
- http://oacp.presidencia.gov.co/sne
- http://portal.fedegan.org.co/pls/portal/docs/PAGE/FNG_PORTLETS/NOTICIASYCOMUNICADOS/BOLETINESDEPRENSA/BOLETIN%20BANCO%20MUNDIAL.PDF
- http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100918_02.aspx
- http://www.fedebiocombustibles.com/v2/nota-web-id-270.htm
- http://www.gpc.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=14
- http://www.ica.gov.co/getdoc/8a0896ca-86ec-4995-9e1d-7fdf26abd075/Especies-Consolidado-Nacional.aspx.
- http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=959
- http://www.proyectosforestales.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2

ANEXOS

Anexo 1. Cuadro de entrevistas

Entidad	Entrevistados
El Tejar	Antonio Negri (Country Manager Colombia)
FEDEPALMA	Andrés Castro
Congresistas	Iván Cepeda
SAC	Rafael Mejía (Presidente de la SAC)
MONICA COLOMBIA	Miguel Adilson Bochnia (gerente general)
Analistas	Camilo González - INDEPAZ
Experto en temas agrarios	Darío Fajardo
Ministerio de Agricultura	Funcionarios que pidieron omitir sus nombres
Miriam Hernández	Acción Social-Programa de Protección de Tierras
Congresistas	Wilson Arias
Incoder	Funcionarios que pidieron omitir sus nombres
Banco de la República	Carlos Gustavo Cano
Poligrow Colombia Ltda	Carlo Vigna Taglianti

Entrevistas solicitadas y no logradas

- Departamento Nacional de Planeación- Inversión extranjera.
- Ministerio de Comercio Exterior – Proexport.

Anexo 2. Plantas otros cultivos y proyecciones etanol

Empresa	Superficie/ ha	Municipio	Departamento	Materia prima	País inversionistas	Capacidad litro/día
Ethanol Consortium Board S.A	15.000	Maríalabaja	Bolívar	Caña	Estados Unidos, Suecia y Brasil	300.000
	15.000	Momil	Córdoba	Caña		300.000
	15.000	San Onofre	Sucre	Caña		300.000
Agrifuels	10.000	Pivijay	Magdalena	Caña	Israel	370.000
Total Región norte	**55.000**					**1.270.000**
Alcohol Carburante Quindío -FAQUIN	SI	Tebaida	Quindío	Caña	Colombia	150.000
Alcoholes Rio Suarez - Alcol S.A	10.000	Guepsa	Santander	Caña	Estados Unidos	150.000
Total caña	**10.000**					**300.000**
Maquilagro S.A - Maquiltec	4.000	Tuta	Boyacá	Remolacha	Chile y Gran Bretaña	300.000
Total remolacha	**4.000**					**300.000**
Total región central	**14.000**					**600.000**
Manuelita S.A	10.000	San Carlos de Guaroa	Meta	Caña	Colombia	100.000
Bionergy S.A	12.000	Puerto López	Meta	Caña	Colombia	350.000
Total caña	**22.000**					**450.000**
GPC	1.200	Puerto López	Meta	Yuca	Colombia	25.000
Total yuca	**1.200**					**25.000**
Total región oriental	**23.200**					**475.000**
Total nacional	**92.200**					**2.345.000**
Total caña	**87.000**					**2.020.000**
Total yuca	**1.200**					**25.000**
Total remolacha	**4.000**					**300.000**

FUENTE: Acción Social – PPTP, 2010, con base en datos UPME, 2009, MADR, 2010.

Anexo 3. Inversión Extranjera Directa en minería y petróleo 2002 – 2010
En millones de dolares

Sector	**2002**	**2003 pr**	**2004 pr**	**2005 p**	**2006 p**	**2007 p**	**2008 p**	**2009 p**
Sector Petrolero	449	278	495	1.125	1.995	3.333	3.405	2.428
Minas y canteras (incluye carbón)	466	627	1.246	2.157	1.783	1.100	1.798	3.054
Total	915	905	1.741	3.282	3.778	4.433	5.203	5.482
Total IED	2.134	1.720	3.015	10.252	6.656	9.047	10.597	7.169
Porcentaje petróleo	21,04%	16,16%	16,42%	10,97%	29,97%	36,84%	32,13%	33,87%
Porcentaje minería	21,84%	36,45%	41,33%	21,04%	26,79%	12,16%	16,97%	42,60%
Porcentaje petróleo y minería	42,88%	52,62%	57,74%	32,01%	56,76%	49,00%	49,10%	76,47%
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-5	8	3	6	8	40	41	28
Porcentaje agricultura	-0,23%	0,47%	0,10%	0,06%	0,12%	0,44%	0,39%	0,39%

FUENTE: Banco de la República, 2010.

El Caso de Costa Rica

Santander Tristán Donoso

COSTA RICA

INTRODUCCIÓN

La realidad de Costa Rica en América Latina y en especial en Centroamérica presenta un escenario de gobernabilidad e institucionalidad democrática, que ha servido para fundamentar un modelo social de relativa acumulación social y por ende de mayor equidad.

Sin embargo, esto que ha sido característico en la formación social costarricense se ha transformado en una estructura social y propietaria con profundas desigualdades. Afortunadamente, la cultura democrática, que fundamenta el Estado y sus políticas públicas, ha permitido enfrentar los cambios sustentados en la liberalización del mercado y mantener una gruesa categoría de clases medias y pequeños productores, que siguen teniendo una posición importante frente al Estado, para que sea igualmente un regulador social, y no tan sólo el mercado.

El cúmulo de normativas e instituciones judiciales de un maduro Estado de Derecho, nos permite considerar la capacidad legal de resolver la conflictividad social, sin un escenario de ingobernabilidad. Sin embargo, los cambios en el modelo económico, la globalización, la crisis internacional y los procesos de concentración extranjerización de tierras, son factores que apuntan a debilitar la capacidad política de los sectores productivos medios y el resto de las clases subalternas. Justamente, el capítulo primero nos coloca en la idea de la ruptura de ese justo medio de Aristóteles, así como las relaciones generadas por una economía de mercado que coloca al Estado como mero facilitador y espectador de la acción de los sujetos privados.

Afortunadamente, la evolución de las instituciones políticas y jurídicas, crea un contrapeso para que factores de concentración y extranjerización, no sólo permitan la maximización de ganancias, sino que los pequeños productores y la sociedad en su conjunto, puedan actuar proponiendo alternativas de acceso a la tierra, respecto a la producción y enfrentando distorsiones a un mercado imperfecto.

En el capítulo dos, se ha podido desde la perspectiva de los pequeños productores, examinar el peso específico en cada actividad productiva,

pero además, rescatar la evolución de los procesos de concentración y extranjerización, que pudieren afectar la seguridad alimentaria y el Estado democrático y social costarricense. Se trata de una lectura de los procesos productivos agrarios, donde se identifican escenarios de concentración y control de estos procesos, sin embargo, en la mayoría de las actividades económicas agrarias existe una presencia significativa de participación productiva, lo que genera una mayor capacidad política y económica de incidencia en el Estado de favorabilidad a las políticas públicas agrarias. Frente a este hecho claro y visible, el Estado ha tratado de insertarse en el mercado global, incluso en ocasiones poniendo en riesgo condiciones ambientales. ¿Cómo conjugar, lo productivo de los pequeños productores, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y la necesidad de recursos financieros para proyectos de desarrollo? Tal es el desafío que emerge en este modelo económico y donde la sociedad costarricense y los productores, en especial los pequeños productores, deben seguir trabajando en la institucionalidad democrática, así como elevar la producción y la productividad del país.

Se observa, sin embargo, que en la percepción de los actores sociales y políticos en el capítulo tercero, no parece visibilizarse estos fenómenos de concentración y extranjerización de tierras como un factor que amenace el desarrollo de un modelo productivo con profunda participación de los pequeños y medianos productores. Sin embargo, el fenómeno de concentración y extranjerización puede romper ese esquema de sostenibilidad y por ello hay que colocar en la agenda pública una estrategia coherente e integral para asegurar la eficiente y eficaz inserción en el mercado global, pero sin arriesgar el patrimonio más importante de nuestros países: la producción nacional y la satisfacción del mercado interno.

Por ello, en las conclusiones finales, se destaca lo complejo del escenario en el cual navegan nuestros pueblos y Estados, pero resulta inexorable una visión de futuro y no sólo el inmediatismo del crecimiento económico, sujeto a los vaivenes de la crisis internacional.

La gran lección que pareciera aportar la experiencia Costarricense es la capacidad de superar los déficits democráticos para generar una concertación, donde el mercado, el Estado y el poder social se puedan articular en un proyecto nacional de desarrollo.

Se desea hacer notar que se ha expedido una Ley contra la minería de cielo abierto, cuya razón es prohibir actividades que puedan lesionar el ambiente y buscar como consecuencia de ello, nuevas alternativas de desarrollo sostenible. Tal situación ha sido diferente al caso Panameño, donde se ha promovido la explotación de la minería metálica de cielo abierto a través de capitales canadienses y coreanos.

METODOLOGÍA

El trabajo se realizó sobre la base de fuentes secundarias de información, aunque en algunos aspectos fue necesario rescatar fuentes primarias, como entrevistas con ex funcionarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (IDA); estudios de documentos sobre Reformas Agrarias, Mercados de tierra, Derecho Agrario Contemporáneo; investigación en el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica; Conferencias realizadas relacionadas con el tema, así como la maduración de un conjunto de ideas sobre la razón futura de los mercados productivos de tierras.

Los pasos del proceso:

a) Lectura previa y refrescamiento de análisis, datos y valoraciones sobre el tema.
b) Borrador de Plan propuesto a la Coordinación (Guía de trabajo).
c) Entrevistas con colegas y productores.
d) Recepción de información y ordenación de la misma.
e) Nuevo Plan de trabajo, de conformidad con la información.
f) La información, a pesar de ser de fuentes secundarias, ha sido conveniente confrontarla, revisarla, actualizarla y recoger los nudos vigentes del mercado de tierras de Costa Rica y todas sus implicaciones.
g) El desarrollo de los temas, así como las valoraciones, están debidamente sustentadas por la bibliografía.

Algunos aspectos finales

a) En el tema de la concentración de la tierra, el criterio utilizado ha sido la cantidad de 200 ha en adelante, como fórmula para describir esta realidad de acuerdo al tamaño de la finca o fincas de propiedad de la persona natural o jurídica. Se debe igualmente destacar, que el criterio de tamaño de finca no siempre aplica, ya que existen escenarios de concentración donde el bien tierra constituye la base de procesos productivos, donde un determinado capital nacional o extranjero hegemoniza la transformación, la comercialización o toda la cadena productiva, asegurándose con ello los precios, los beneficios y la articulación global del proceso productivo.

b) El tema de los procesos de extranjerización en el acceso al mercado de tierras, es un tema cuya precisión hay que establecerla en las Oficinas del Registro de la Propiedad, investigación que podrá ser profundizada, aun cuando se expresan las tendencias del proceso de concentración de tierras.

c) De acuerdo a la información con funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el fenómeno de *land grabbing* no se expresa como una realidad que interviene en el proceso productivo.

Quiero finalmente expresar mi interés por compartir con todos los colegas las realidades de nuestros pueblos y Estados, con la convicción que tendremos un buen instrumento valorativo de trabajo y donde se derivan nuevas e importantes líneas de investigación, tales como:

- Colocar en la agenda nacional los temas agrarios, en especial por su relación directa con la política de seguridad alimentaria
- Como en efecto se ha confirmado la evolución del proceso de concentración de la tierra, éste ha sido uno de los factores importantes en los cambios de la estructura de clases en Costa Rica, donde los niveles de gobernabilidad e institucionalidad democrática han sido históricamente estables, ¿Cómo afectará este proceso creciente en la conflictividad social y en la capacidad de acceso al derecho a la alimentación del pueblo Costarricense?
- Valorar y examinar como la incidencia política de las clases medias en Costa Rica, en especial los pequeños y medianos productores en el Estado, ha permitido un mayor margen de maniobra de las políticas públicas agropecuarias en el mercado global

1. Antecedentes de la estructura propietaria

1.1. Desarrollo de la formación social costarricense

La estructura agraria de Costa Rica se caracterizó por el desarrollo de una formación social económica, donde la pequeña y mediana producción fue la base del desarrollo material y político del país. Algunas tesis plantearon que Costa Rica es esencialmente una nación de pequeños propietarios y que el precarismo, el arrendamiento y la aparcería ocupan renglones sin importancia[1]. Otras tesis han planteado, que si bien el problema del minifundismo y del latifundismo existentes en Costa Rica no ha sido tan grave como en otros países latinoamericanos, hay gran desigualdad en la distribución de la tierra, por lo que un número considerable de campesinos sin título alguno ocupan propiedades privadas o tierras públicas, y un grupo bastante significativo se ve en la necesidad de cultivar la tierra alquilándola, contratándola en aparcería o usando alguna otra forma indirecta de tenencia. [2]

Ya Aristóteles había dicho: es más justa y estable una sociedad donde las clases medias constituyeran una importante mayoría. He aquí una temprana aplicación de la tesis del justo medio.[3]

1 H.A. Análisis de una economía agrícola dentro de la Meseta Central de Costa Rica (IICA Lombardo, San José Costa Rica 1965), En: Oscar Salas y Rodrigo Barahona. Derecho Agrario. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1980. P 213.

2 Salazar Navarrete, J.M. Tierras y Colonización de Costa Rica (Tesis de U. de C.R. 1961) En: Oscar Salas y Rodrigo Barahona. Derecho Agrario. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1980. P. 213

3 Aristóteles. Ética de Nicomaco. Escrito por su autor en el siglo 1V antes de Cristo. Proyecto Espartaco, 2002. P. 145-146. <www.proyectoespartaco.dm.cl>

Para Carlos Marx, uno de los aspectos insoslayables de la decadencia capitalista, lo aportaba una creciente polarización social clasista entre proletarios y burgueses, en donde la desaparición de la pequeña burguesía es inexorable.

En un estudio de FLACSO-Costa Rica (1948-2004) se plantea una tipología de las clases medias, que representan un peso específico en el plano político, social y económico y es la base social de la gobernabilidad y estabilidad política del país.

Este fundamento, se afirma que arranca de 1948, donde se dibujan en la práctica social y económica tres tipos de clases medias:

- "Naturalmente en primer lugar, el sector de empleados(as) públicos(as) que ocupan posiciones intermedias y altas, tales como jefes administrativos y profesionales de este sector, abogados, médicos, ingenieros, entre otros. Y, por supuesto el "ejército" de maestros, incluyendo a uno de los sectores más emblemáticos de clase media: el profesorado universitario. Un autor como lo es Carlos Castro, entenderá por clases medias especialmente aquellas que se han estructurado en torno al aparato público, más concretamente "los sectores medios están compuestos principalmente por las ocupaciones de cuello blanco, es decir los profesionales y técnicos y las distintas categorías de trabajadores administrativos"
- Pero también se puede ubicar un tipo de clase media estructurada con respecto al mercado interno. Siguiendo un criterio clásico de adscripción clasista, se puede decir, que ésta es una pequeña burguesía atípica, ya que es dueña de medios de producción pero en escala pequeña y mediana. Puede ubicarse aquí a propietarios(as) de industrias, comercios y negocios de servicios, así como pequeños productores con orientación hacia el mercado nacional. Esta clase media se encuentra con vínculos estructurales con la expansión del Estado, tanto por la vía de políticas de protección del mercado nacional como por la generación de sectores sociales amparados por el Estado y que tienen capacidad de compra.
- Y finalmente, una clase media con temprana orientación al mercado internacional. En este caso, también se trata de una pequeña burguesía con medios de producción (la tierra). Se da tanto en el café como el banano y se relaciona de manera indirecta con el mercado internacional a través de los grandes exportadores. Relativamente depende menos del Estado, pero en el período de crisis de los precios del café y del banano se ha colocado en situación de gran vulnerabilidad, lo que le ha implicado políticas de sostén extra-económica de su actividad.[4]

A pesar de la diferenciación interna entre estas clases medias, constituyeron al mismo tiempo parte sustancial del bloque-socio-político sobre el que se construyó la variante costarricense del "Estado de bienestar" o Estado Social de Derecho. En este sentido, el sindicalismo costarricense es básicamente un sindicalismo de clase media pública. La existencia de estas organizaciones, ha sido fuente de expresión de diversos movimientos sociales que en parte explican el proceso político costarricense, pues el ajuste estructural que se ha venido aplicando, ha sido de una manera relativamente negociada, lo que tiene que ver con negociaciones implícitas o explícitas con los sectores más organizados del país, esto es las clases medias".[5]

No se pretende partir de la teoría del mito igualitario en la sociedad costarricense, ya que al medir el coeficiente de Gini en la distribución de tierras, se puede observar valores que indican una estructura propietaria con un nivel de 0,66 de concentración de la tierra, cifra que se encuentra dentro de los parámetros, menor que Panamá, pero en el rango latinoamericano de elevado índice de concentración de tierras.[6] Esta evolución de la estructura propietaria está indicando un proceso,

4 Ulate Cordero, Allen. Clases Medias, Movimientos sociales y Política. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/costar/flacso/classes.pdf>

5 Castro Valverde, Carlos. Estado y Sectores Medios en Costa Rica: Redimensionamiento de un pacto social, Cuadernos de Ciencias Sociales, No 81, FLACSO. San José, Costa Rica 1995. P. 6

6 Herrera, Mariana. El Estado de la Información sobre tenencia de la tierra para la formulación de Políticas de Tierra en América Latina. OEA 2006. P. 2

que ha trastocado la formación social y donde la propiedad capitalista le imprime a las relaciones de producción, su dominio y su carácter.

Todo este escenario de conformidad con los modelos de ajuste estructural, la globalización económica y la necesidad de cambiar los parámetros de la actividad productiva a fin de ser mayormente competitivo, ha afectado los temas de la estructura propietaria y su impacto en el mercado y la seguridad alimentaria.

La década del noventa y del dos mil, ha sido marcada por un modelo de crecimiento económico caracterizado por la fabricación de componentes electrónicos de alta tecnología para computadoras, equipos de salud, y otros, así como de servicios de elaboración de software, contables y "call centers" entre otros. Todo esto ha sido de tremendo impacto para el crecimiento económico. Sin embargo, en Enero de 2008, se inició un impacto negativo que se expresa en un crecimiento de 6,7%, descendiendo en Junio a 2,5% y cerrando en diciembre con -3,7% de crecimiento económico, siendo este año el período del estancamiento y la recesión. [7]

El sector agropecuario en Costa Rica, fue uno de los más afectados por la crisis, especialmente por la reducción de la demanda externa de sus productos, y por la pérdida de los beneficios arancelarios del Sistema Generalizado de Preferencias de Europa (SGP-PLUS).

Adicionalmente, la contracción de los mercados internacionales afectó a todos los sectores productivos dedicados a la exportación. En septiembre de 2009, las estadísticas oficiales del MAG contabilizaban que el valor de las exportaciones había disminuido en 36,2%, con respecto a igual periodo de 2008, al pasar de un total exportado de 957,4 millones de USD a 610,4 millones de USD.

El nuevo modelo, que se ha distanciado de la actividad productiva alimentaria, ha tenido aspectos negativos que han aumentado la exclusión social, la riqueza se ha concentrado en un sector social pequeño, ha habido debilitamiento de la economía tradicional y de los servicios públicos, así como la infraestructura del país. Todo esto impacta igualmente la base de la estructura productiva de los pequeños y medianos productores. La clase media relacionada con el mercado interno también se encuentra en crisis debido al proceso de la transnacionalización de la economía, que ocupa sus nichos de mercados tradicionales. Por su parte, las clases medias agroexportadoras han visto crecer sus problemas en un marco signado por la crisis internacional de la agricultura.

Los movimientos sociales, las clases medias y campesinas, la expresión de ese Estado de bienestar Costarricense, se enfrentan inexorablemente a esa reestructuración estatal neoliberal y la globalización radical. Se observa ese comportamiento en el marco de la concentración de la tierra y su impacto en las políticas de seguridad alimentaria del país. De igual forma, ha habido una reorganización de las clases sociales, donde han quedado sectores excluidos, y se han generado nuevos grupos de poder.

1.2 Marco Jurídico de la adjudicación de tierras y su favorabilidad a la empresa familiar campesina y productores en general

Costa Rica ha sido un país con un desarrollo normativo agrario bastante moderno y actualizado. Todo esto es congruente con el fuerte proceso de constitución de un Estado de Derecho, que ha permitido que los procesos contestatarios y de transformación encuentren un cauce democrático para la resolución de los conflictos.

Así se tiene, que en julio de 1973 se expidió la Ley Nº 5257 sobre Informaciones posesorias en la cual el poseedor de bienes raíces que careciere de un título inscrito o inscribible en el Registro Público, podrá solicitar que se le otorgue este título, de acuerdo con las disposiciones de dicha Ley. Para lograr ese objetivo, el poseedor deberá demostrar una posesión por más de 10 años, donde ha realizado los actos de dicha posesión. Si no cuenta con el período decenal indicado,

7 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Síntesis Analítica. Situación y tendencias del Sector Agropecuario 2004-2008. San José, Costa Rica, SEPSA, 2010. P.2

podrá probar su posesión al incorporar el tiempo de sus poseedores anteriores o traspasos respectivos. Con esta Ley se facilitó el acceso a la propiedad formal de los pequeños y medianos productores y fue otra expresión de incorporación al mercado interno y generador de buenas condiciones de crédito y comercialización para sus productos. La superficie establecida como límite de adjudicación por la Ley es de 300 ha. Esta Ley de Informaciones Posesorias ha sido realmente el instrumento de la distribución de la tierra y la seguridad jurídica para el productor.

Entre 1963 y 1986, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) compró 663.889 ha que distribuyó entre 32.961 familias.[8] De igual manera, grandes grupos de campesinos a lo largo del territorio nacional ocuparon fincas y se establecieron como productores familiares.[9] El proceso de diversificaci6n de la estructura productiva, permitió ampliar las actividades agropecuarias de exportación (café, plátano, azúcar, ganadería, algodón).

La modernización del agro, que como parte integrante de la estrategia de industrialización se impulsa en este período, genera una doble situación: por un lado, fortalece la capitalización del agro integrando a un sector relevante de productores familiares en el proceso agrario y por otro lado, provoca el desplazamiento de asalariados agrícolas y productores familiares, quienes son reinstalados por el Estado o inician procesos de (re)campesinización por su propia iniciativa. En este caso, la expansión del capital no requirió la proletarización ni la descampesinación generalizada, para alcanzar su constitución a escala social.

Es importante recalcar cómo, a pesar de sus limitaciones informativas, los Censos Agropecuarios 1973 y 1984 expresan las tendencias generales del agro costarricense. En estos años la extensión de las fincas ubicadas entre menos de cinco y 100 ha pasó del 33% al 38,9% del total de tierras en fincas. Las explotaciones de 100 y 500 y más hectáreas, que agrupaban en 1973 el 67% de la tierra, redujeron ese porcentaje al 61,1%. Si bien se conserva una concentraci6n de la propiedad relativamente acentuada, lo más significativo 1o constituye la ampliación de la tierra agrupada por las fincas de hasta 100 ha y la disminuci6n de las fincas más grandes. Esta información resulta congruente con el proceso de capitalización del agro: el fraccionamiento del latifundio y la consolidación de un sector de empresas agrarias de tamaño mediano, se relacionan con el surgimiento de una tendencia hacia el uso más intensivo – más capitalista- - del suelo. La consolidación de un sector de productores familiares y los procesos de recampesinización se expresan en el incremento de la superficie agrupada por las fincas de menores tamaños.[10]

Tal análisis nos permite visualizar la orientación de la política agraria y las fortalezas políticas, económicas y jurídicas, que permitieron fortalecer un sector productivo vinculado a la producción alimentaria, créditos, acceso a tierra y capacidad organizativa e incidencia política. Sin embargo, el deterioro de la economía internacional, los ajustes estructurales impuestos por las fórmulas de la deuda externa, la conversión de la agricultura tradicional y su inserción al mercado internacional a través de la exportación de productos no tradicionales, la disminución de los precios de productos como el café, los problemas de la comercialización, la debilidad de la regulación estatal, los nuevo modelos de servicios y turismo y finalmente la crisis financiera internacional, trastocan y ponen en crisis el modelo fundado en una base de productores ligados a la producción alimentaria para el mercado interno e internacional, donde la pobreza rural se incrementa y los asalariados agrícolas (fenómeno de la recampesinación) buscan nuevas alternativas.

Otro aspecto importante, que fortalece la capacidad de los pequeños y medianos productores es

8 Mora, Jorge. Costa Rica: Política Económica y exclusión campesina en los ochenta. <http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes_6/colloques2/39243.pdf> P.43.

9 Villarreal, Beatriz. El Precarismo rural en Costa Rica. Editorial Papiro, San José Costa Rica: Editorial Papiro, 1983. P. 43, En: Mora, Jorge. Costa Rica: Política Económica y exclusión campesina en los ochenta. <http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes_6/colloques2/39243.pdf> P.43.

10 Mora, Jorge. Loc.cit

su Ley de jurisdicción agraria, creada desde 1982. Con ella se organizaron los Tribunales Agrarios y se aseguró la igualdad procesal entre los productores, dándoles valor jurídico, no sólo a los propietarios con título sino a los poseedores, los cuales han sido la mayoría en nuestros países. Actualmente, se encuentra en la Asamblea de diputados un borrador de proyecto de Código Procesal Agrario y Agroambiental, perfeccionando los mecanismos de resolución e incorporando los temas de la seguridad alimentaria, defensa del ambiente, reclamos del consumidor y producción saludable. Adicionalmente, se ha presentado para su discusión la Ley Marco para la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural, para que, más que un ente de adjudicación de tierras, apoye a la producción rural en el proceso productivo, financiero, de impacto comunitario, articulación con las agroindustrias y el apoyo técnico. Tal propuesta se inscribe en potenciar la capacidad de los productores, en especial los pequeños productores, en un mundo globalizado y competitivo.

Así, a pesar que se redujo el área sembrada en la actividad cafetalera (2001-2006), es decir, de 113.130 ha a 96.681 ha en el 2009, el 91% de los productores son pequeños caficultores y aportan el 41% de la producción. Esto reafirma una estructura propietaria fundada en la pequeña producción, sin embargo, en el contexto del mercado global, los grandes productores, su capacidad tecnológica y comercial y su inserción internacional imponen los beneficios en el mercado. De allí la necesidad de un Estado, quien sin asumir las tareas empresariales o de benefactor social, sea capaz de facilitar a los productores las ventajas comparativas que se requieren para fortalecer el mercado agropecuario.[11]

Aquí se puede confirmar, cómo la regulación del Estado complementada con la regulación del poder social, puede mitigar, condicionar o reorientar los efectos de la regulación del mercado, sin que esto implique un retorno al modelo de intervención del Estado empresarial.

Sin embargo, los mercados de tierras y los mercados de usos de suelo y toda la gama de relaciones de propiedad y producción que se han ido generando con el tiempo, han venido impactando la formación social de Costa Rica y provocando en la estructura de las clases sociales, modificaciones sustanciales. Hoy es mucho menos obrera y pequeño propietario que antes.[12] Adicionalmente, el efecto de la economía internacional y su crisis financiera han contraído la economía nacional y afectada a los sujetos más vulnerables de la sociedad, así como las actividades de la agricultura.

La sociedad costarricense se ha vuelto más urbana y su población ha tendido a concentrarse en la región central del país. En términos de la distribución territorial de las clases sociales se destaca: por una parte, la clase alta, los medianos empresarios y expertos y clases intermedias, las cuales son clases urbanas. , que están asentadas cada vez más en el Valle Central (8 de cada diez de sus miembros). En cambio, los pequeños propietarios y en especial los obreros agrícolas tienden a ser menos urbanos y a tener presencia en otras regiones. El resto de la población conformada por pequeños propietarios agrícolas vive en las mismas regiones rurales ligadas a su actividad productiva.[13]

El Estado y la sociedad costarricense, marcados por la cultura democrática y la expresión política de los sectores medios, tanto social como económicamente, ha permitido, tal como lo registran los datos, un crecimiento del índice social público total per cápita y en relación al PIB.[14] Esto expresa, que a pesar de la caída del PIB, la inversión social pública tuvo un repunte en 2008, situación que expresa las prioridades políticas del Estado y los grupos sociales que influyen en sus políticas. Es obvio pensar, que éste es un escenario frágil por la desaceleración de la economía, de allí la necesidad de combinar los presupuestos económicos con las alternativas de protección

11 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.31

12 Programa Estado de la Nación 2009. Décimo Quinto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica, 2008. P.59

13 Ibid.

14 Ibid., p. 27.

social, en especial a la población más vulnerable. Adicionalmente, la generación de empleo en el sector público fue dinámica, y permitió mitigar los efectos de la inflación y el desempleo.

1.3 Estructura propietaria y productiva de Costa Rica

La población rural representa un 41,1% de la población nacional. Según datos del INEC, se estima que la fuerza de trabajo del sector agropecuario durante el período 2004-2008 fue cercana a 264.000 personas por año y de éstas, un 96% corresponde a personas ocupadas y un 4% a la población desocupada del sector. Tales magnitudes colocan al sector agropecuario en el segundo lugar como generador de empleo directo, siendo más importante que el manufacturero y el de construcción, sin contar la generación de los empleos estacionales o temporales en el sector agropecuario y los de la agroindustria.

Según datos del Instituto de Estadísticas y Censos, Costa Rica tenía a finales de 2008, 4,5 millones de habitantes, de los cuales 51% son hombres y 49% son mujeres. La tasa de crecimiento demográfico fue de 1,72% o sea anualmente crece en promedio en 17,2 personas por cada mil habitantes. En 2004, el crecimiento fue de 17,5 personas por cada 1.000 personas, lo que indica que dicha tasa se encuentra en un proceso de descenso, sin embargo, éste no se ha manifestado aún con mucha fuerza porque el saldo migratorio ha sido importante, en especial población nicaragüense.[15]

La población flotante, la de los trabajadores temporales, aumentó rápidamente. Las empresas dedicadas a las actividades productivas del sector agropecuario han solicitado al Gobierno el otorgamiento de estadía en el país a los trabajadores que vienen a realizar labores temporales en los cultivos (corta y recolección). Para el primer trimestre 2008 se había estimado este requerimiento en 80.000 personas. Algunos consideran, que el ingreso de trabajadores es mucho mayor que los que ingresan ilegalmente.

A pesar de contar con mano de obra, las actividades productoras de bienes (agricultura, ganadería y pesca) resultaron en el 2008 con tasas negativas, mientras que los servicios mantuvieron una tasa de crecimiento relativamente alta, lo que compensó para que la economía nacional tuviera un índice de crecimiento del 2,6%.[16] Las cifras dadas por el Informe de la Nación 2008, destacan un producto interno bruto, que ha descendido en el primer trimestre de 2009 a un nivel de -4,8% a nivel global y donde el sector de la agricultura y pesca alcanzó un nivel de -8,5% de crecimiento PIB.

El resto de las actividades económicas relacionadas con los servicios, crecieron a una tasa media de 5,5% en especial la mayor ocupación en los sectores de comercio, reparación, transporte, almacenamiento, comunicaciones, así como las actividades inmobiliarias y empresariales.

Sin embargo, al revisar el promedio de las exportaciones de cobertura agropecuaria del período 2004-2008 fue de un 11,1%, alcanzando un valor exportado durante 2008 de 3.437 millones de USD, siendo que la participación respecto del valor total de las exportaciones nacionales es de aproxima-damente un 35,1%, sólo superado por el sector industrial, cuyos principales componentes son productos eléctricos y electrónicos y equipo de precisión y médico.
Los mayores aportes en el sector agropecuario, se dieron en especial en banano, piña, café, aceite de palma, plantas, follajes, flores, yuca y melón. Durante el período que analizamos, las exportaciones de estos productos representaron más de un 59% de las exportaciones de origen agropecuario.

Por otra parte, las importaciones de cobertura agropecuaria que participaron con un 11,1% en 2004, y que fueron reduciendo su participación a un 8,9% en 2006, alcanzan a elevar en el 2008 la participación en 14,4, creando una balanza negativa al país en materia de producción alimentaria. Los principales productos importados de origen agropecuario fueron el maíz amarillo, el frijol de soya, el trigo, los frijoles comunes, el arroz con cáscara.

15 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.17.

16 Ibid., p. 18

Tal como se ha señalado, ha habido un cambio en el modelo de crecimiento que ha impactado la actividad productiva agraria. Tal aseveración se expresa en la pérdida de la participación relativa del sector primario (agricultura, silvicultura y pesca) al pasar de 12,4% al 10% en 1991. Tal proceso decreciente ha sido sostenido desde 2000 con un PIB agropecuario de 6,7% del total hasta caer en 4,1% en 2009.

No hay duda, que la recesión económica de los Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica, y el efecto de la crisis inmobiliaria –financiera en la economía mundial iniciada a mediados de 2007, agravó la tasa de crecimiento económico de Costa Rica generando una desaceleración económica. De igual forma, se ha destacado el cambio del modelo de actividad económica, basado en el sector agropecuario y reemplazado por un modelo de servicios, situación que tuvo efectos negativos en el desarrollo del sector, generando un proceso de exclusión social en la distribución de la riqueza.

Costa Rica se ha convertido en un país dependiente de la inversión extranjera, principalmente de la inversión directa que pasó de 793 millones de USD en el 2004 a 2.021 millones de USD en 2008, sin embargo, uno de los drásticos efectos de la crisis internacional fue la disminución de su dinamismo.

Sin embargo, el mercado de tierras, como hemos podido apreciar, cuenta con una estructura legal que permite una mayor seguridad jurídica en las transacciones productivas. Además, de los procesos de adjudicación, y el respaldo institucional, existe el proyecto BID-Catastro para la regularización de los predios sin título de propiedad.

Además, las instancias jurisdiccionales agrarias, han sido una garantía de las inversiones y defensa de la tierra en la actividad productiva. Así se observa, cómo en el proyecto de producción forestal para la compañía Stone Container INC., cuya subsidiaria es la Stone Forestal Corp., se alquilaron más de tres mil ha para la siembra de melina como materia prima para la fabricación de papel. Los 14 productores poseen 18 fincas, pero en total fueron 200 las fincas involucradas en ese proyecto. El resultado fue el incumplimiento del contrato de arrendamiento agrario por parte de la Empresa y la demanda en 2002 de los productores por 26 millones de USD; tal tutela se desarrolla en los tribunales agrarios dentro del expediente Nº 02-000052-419-05. Esta información es procedente, ya que se utiliza un instrumento contractual para la actividad productiva, y no una finca traspasada a la empresa multinacional, sin embargo, esta modalidad, se ve protegida por el desarrollo doctrinal y jurisprudencial del derecho agrario en Costa Rica.[17]

2. Los procesos de concentración y extranjerización de la tierra

2.1 Los procesos de concentración y extranjerización de tierras y el impacto de los pequeños productores dentro del período 2004-2008

La actividad cafetalera

El 60% de la producción cafetalera de Costa Rica está en manos del 10% del total de los productores de café. Tal realidad indica que hay concentración de la producción en esta actividad.

Como se ha señalado, esta actividad marcó el desarrollo de la formación social costarricense y privilegió el papel de los pequeños y medianos productores en su representación en el Estado Social de Derecho. Por ello se señala su participación representativa de 91% de los caficultores, y con un impacto de 41% del total de la producción,[18] realidad que refleja el peso específico de los pequeños y medianos productores en la estructura productiva costarricense y que constituye un factor real de desestimulación a la concentración y extranjerización. Igualmente, se puede destacar en este rubro la importancia de la agricultura de grupo como herramienta de

17 Silva Castillo Nieto. Ticos exigen $26 millones a Stone Container. San José, Costa Rica, 26 septiembre 2010. Periódico El Financiero en Internet. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/febrero/22/negocios1869546.html

18 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.31-32.

elevar la productividad, enfrentar los costos del proceso y fortalecer capacidad productiva, tanto a nivel de la producción como de la comercialización.

Se observa sin embargo, una disminución en el área sembrada (104.073 ha a 93.432 ha en el 2008), así como en el número de productores (58.988 productores a 55.879 en 2008). El mercado en las últimas cuatro cosechas ha sido deficitario.

Por otra parte, en la cadena agroproductiva, los beneficios procesaban 6.000 fanegas por año y llegaron a constituir en número el 36% en 2004, constituyendo un 58% en 2008. Productores y Beneficios, constituyen una fuerza importante, por ello, los pequeños y medianos productores se han venido organizando en Consorcios, como el Consorcio Cafetalero de Coto Brus, formado por 3.000 pequeños productores, con sus propios beneficios.

Entre las principales organizaciones de la región BRUNCA, principal bastión del Café, se destacan las siguientes:

1- La Unión Zonal de Asociaciones de Desarrollo, la cual involucra un total de 10 comunidades del distrito de Platanares y la parte alta del distrito de Daniel Flores, con alrededor de 1.000 productores afiliados.
2- La Cooperativa COOPEAGRI cuenta con una de las organizaciones más consolidadas de este sector, la cual involucra a más de 10.000 productores del cantón de Pérez Zeledón
3- La UPIAV, Sindicato de pequeños productores agropecuarios de Pérez Zeledón que afilia a 11.270 productores (as) en las diversas actividades agropecuarias. Administra convenio con la CCSS para dar un seguro más barato a sus afiliados y hacer el cobro en las propias comunidades.
4- Cooprosanvito R.L. Cooperativa en San Vito de Coto Brus, con 980 afiliados, de los cuales 180 son mujeres. Tiene alianzas con Cafecoop, CEDECOOP, ICADE, Infocoop, Conacoop y multiseguros. Procesa café, en promedio 55.000 fanegas por año.
5- Coopesabalito R.L. localizada en Sabalito de Coto Brus, con 1.198 hombres afiliados y 252 mujeres. Tienen alianzas con Infocoop, Cafecoop, Ceneoop, Multiseguros, Banco de Costa Rica. Procesa alrededor de 60.000 fanegas por año.
6- Coopeangeles R.L., Cooperativa de Productores de Café del Distrito de Páramo, R.L, la cual involucra a 25 productores y tiene un proyecto de construcción de un beneficio de café.
7- Coopeassa R.L., Cooperativa para el Desarrollo y la Acción Social, que tiene 42 afiliados y localizada en San Antonio de Pejibaye. Tiene actualmente un beneficio de café con capacidad para procesar 10,000 fanegas
8- También existen diversas Asociaciones de productores organizados y legalmente constituidas bajo la ley 218 (ASOCUENCA, ASOPROLA, ASOMOBI, LA ALIANZA), que actualmente son demandantes de servicios de apoyo tanto en asistencia técnica, capacitación, crédito, así como apoyo organizacional.[19]

Vale señalar, que la Región Brunca con 25.132 ha sembradas, el Cantón Coto Brus con 10.283 ha y el Cantón Pérez Zeledón con 14.849 ha, representan el 53 del total del área sembrada 2008. Por ello se ha dicho, que el café, es el producto base de la democracia tica.[20]

Es interesante destacar que el destino de las exportaciones de Costa Rica es Estados Unidos (52,2%); Alemania (11,7% y Japón (7,1%). Sin embargo, ese mercado internacional demanda cada día más un café diferenciado, orgánicos, de alta calidad y precios elevados, lo que podría ofrecer nuevas oportunidades competitivas y mejores ingresos.

Todos estos antecedentes nos arrojan una estructura propietaria con mucha participación de los pequeños y medianos productores, aunque existe un fuerte grado de concentración de la producción cafetalera en pocas manos.

19 Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. Plan Estratégico de la Cadena Productiva del Café. San José, Costa Rica 2007. P. 44.

20 Ibid., p. 3

b) La caña de azúcar

La actividad productiva de la caña de azúcar no refleja un nivel de concentración de tierras, porque el 90% de producción cañera está en manos de 12.000 pequeños productores que realizan su actividad en un área promedio de 3,3 ha cada uno,[21] salvo en los sistemas de industrialización y comercialización de la caña de azúcar. Hay que destacar que un 70% de la producción mundial de azúcar se genera en los países en desarrollo. Los países desarrollados generan el resto a partir de la remolacha. A pesar de tales consideraciones, la producción muestra una tendencia decreciente, acentuada a partir de 2006, que repercutió en el comportamiento de las exportaciones. En cuanto al área sembrada tenemos en 2004 un área de 51.200 ha, la cual creció en 53.000 ha en 2009. Las proyecciones de elevar el área sembrada es poco probable, pero la dirección del esfuerzo institucional es superar la baja productividad, elevar el rendimiento de azúcar y enfrentar los efectos del cambio climático. Actualmente se considera la proyección de la caña de azúcar como biocombustible y en tal sentido se señala que siendo Costa Rica un país fundamentalmente de origen y arraigo agropecuario, el etanol anhidro debe consolidarse como el combustible nacional. La caña de azúcar es en sí misma energía. La idea y la iniciativa de incorporar los biocombustibles en la economía y parque automotor están planteadas. Sus consecuencias y efectos sociales y ambientales deben ser también considerados.

El cultivo de la caña de azúcar se realiza sobre un área de 48.000 ha (área total de cultivo de Costa Rica), donde participan, como lo hemos señalado previamente, 12.000 pequeños productores, que con 3,3 ha, generan el 90% de la producción total. Esto significa un impacto de 39.600 ha en manos de pequeños productores. El resto del área es de grandes productores, vinculados a los 15 ingenios que existen en la cadena productiva.

La producción de azúcar representa el 14,4% del PIB Agropecuario y el 1,1% del total Costarricense. Este rubro genera 23.000 empleos directos y 100.000 empleos indirectos. El 50% de la producción se comercializa en el sector comercial (consumo) y el otro 50% en el sector industrial.

El Estado tiene un ente regulador del desarrollo cañero, que fija los precios y los criterios de distribución. Este organismo se denomina Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA).[22]

Se observa una estructura propietaria con mayor impacto de los pequeños y medianos productores, por lo que el fenómeno de la concentración no existe en el sector cañero. De esta información se desprende que el fenómeno de la extranjerización en la estructura propietaria y productiva no existe. Sin embargo, mayor información nos puede relevar el tema de la comercialización y la incidencia de grandes sujetos agrarios privados o extranjeros.

c) La palma aceitera

Hay concentración de tierras y presencia extranjera en la actividad de palma aceitera. De toda el área cultivada, es decir 52.600 ha, el 60% del área está en manos de empresas trasnacionales y nacionales (cooperativas y productores independientes). Por otra parte, sabemos que el 44% de las explotaciones ocupan áreas menores de 21 hectáreas.

Es un cultivo industrial, donde el aceite extraído está entre los primeros de los 17 aceites transados en el mundo. El 65% producido es exportado. En este rubro participan empresas trasnacionales, así como cooperativas y productores independientes, que cultivan el 60% del área sembrada. El mercado natural para el aceite de palma de Costa Rica es México, mercado donde existe la competencia de países como Guatemala, Malasia e Indonesia, quienes tienen (estos dos últimos) el control del 87% de la producción internacional.

El área sembrada indica un proceso creciente, por su importancia como producto sustituto del pe-

21 Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar.
http://www.laica.co.cr/laicaWeb/productores.do
http://www.laica.co.cr/laicaWeb/ingenios.do

22 Ibíd.

tróleo, con lo cual se mantendría la demanda y los precios adecuados a los productores. El informe de la Secretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) 2010 estableció que hay unos 2.106 productores en el país. Agrega que el área sembrada llega a 52.600 ha y que se generan 7.000 empleos directos y otros 21.000 indirectos.

En Costa Rica, un 44% de las fincas tienen áreas menores a 21 hectáreas. Un 95% del área de palma está en las regiones de Pacífico Central y Brunca; y un 5% en la Región Huetar Atlántica. El potencial para la expansión de este rubro es de 89.400 ha, distribuidas en, 56.200 ha en las dos primeras y 33.200 en la última.[23]

Uno de los problemas para el cultivo de la palma aceitera es la dependencia de una sola empresa para el suministro del material genético.

Existe por otra parte, la necesidad de plantar 300.000 ha de palma adicionales por año, para poder satisfacer la creciente demanda de aceite de palma (115 millones de ton para finales de este siglo) ya que la ubicación continental de Costa Rica facilita mucho como centro o punto de producción de aceite. Otro factor a considerar son los altos precios internacionales del aceite, que no se espera que caigan a corto plazo ya que las proyecciones del mes de febrero de 1997 estiman que para el año 2010 los precios del aceite estarán por encima de los $483,00, en dólares corrientes.

Actualmente, el Estado ha creado las condiciones para que el capital privado nacional impulse la creación de una empresa aceitera PALMATEC de Costa Rica, la cual se ubicaría en una zona franca, fronteriza con Panamá. Su proyecto abarcaría 520 ha propias y 4.000 ha de 100 productores del área. La inversión de 8,5 millones se logró con un préstamo del Banco Nacional y otros tres millones con capital de la empresa. Esta decisión de política agropecuaria, corresponde a una estrategia nacional del Estado, de cara a promover el sector agrario.[24]

El fenómeno de concentración y extranjerización de tierras se expresa en este rubro productivo tal como lo indican los datos precitados.

d) La actividad bananera

Este es el principal producto de exportación de cobertura agropecuaria y está altamente tecnificado. Las empresas trasnacionales son las que mantienen la mayor extensión de la fruta y concentran la fase de comercialización, es decir, las empresas bananeras Chiquita Brand, Dole y Banana Development Corporation, esta última es subsidiaria de la empresa multinacional norteamericana Fresh del Monte Produce Inc., empresa que también tiene como subsidiaria a la empresa Pinneaple Development Corporation (Pindeco) que es la más importante en la producción de piña. El área sembrada ha mantenido su extensión de 44.000 ha, donde el 52,1% está plantada por las trasnacionales y el resto son productores independientes. A pesar de los períodos de crisis en el mercado internacional, este producto ha mantenido un equilibrio relativo, donde se ha mantenido la demanda y los precios con alzas moderadas.[25]

El Estado ha impulsado la Corporación Bananera Nacional (CORBANA) quien vela por los intereses de los productores y comercializadores. Se estima, que de un 10 al 15% del banano producido se destina al consumo interno y el resto se exporta.

Adicionalmente, el Estado ha creado la Comisión Ambiental Bananera para fiscalizar las condiciones productivas de la actividad. Por ello, el 94,5% de las fincas de banano recicla los desechos plásticos y reutiliza el agua. Tal medida revela, que aunque se está en un escenario de concentración, sea por razones históricas, económicas o del control del comercio internacional, el Estado no debe renunciar a su papel rector de fiscalizar los efectos nocivos en el proceso productivo.

Todos deben recordar, que el traslado de la Empresa Bananera Norteamericana ubicada en el Pacífico, promovió su reubicación al Atlántico, dado los niveles de toxicidad del suelo, creando

23 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.35

24 Sergio Arce A. Empresa abrirá planta aceitera de $8.5 millones en zona sur. Febrero 16, 2010. Periódico La Nación, San José, Costa Rica en Internet.

25 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.43

supuestos conflictos laborales y políticos. El Estado Costarricense terminó indemnizando a la Mamita Yunai (empresa bananera), por tales hechos. La historia de la concentración de la tierra, monopolio y extranjerización encuentra en la actividad bananera, una página humillante de las mal e injustamente llamadas "Repúblicas Bananeras". Sin embargo, se puede inferir de las cifras, estrategias y controles del Estado, que han sido citados, que dentro de las reglas del mercado, se pueden asegurar comportamientos acordes con el crecimiento y el desarrollo.

Finalmente, durante 2009 se sembraron 42.595 ha, disminuyendo en un 3,9% con respecto al 2008. Esta contracción en las áreas de cultivo fue producto de las inundaciones de 2008 y principios de 2009 en la Vertiente del Caribe, donde se tuvieron que sacar las fincas afectadas de la estrategia productiva.

De todas formas, el Estado Costarricense continúa con la estrategia de utilizar aquellos suelos más aptos para el cultivo, abandonando los menos productivos.

Gráfico 1: Área total en produccion (hectáreas)

Fuente: Sección de Estadísticas Corbana.

Tal como se ha descrito en los antecedentes, se expresa claramente la presencia del fenómeno de la concentración y extranjerización, aunada al control de la comercialización que tiene la empresa trasnacional bananera.

e) Arroz

En este rubro el fenómeno de la concentración de tierras existe muy claramente. Existen mil productores que ocupan una superficie de 62.400 ha. En dicha área los pequeños productores representan el 77% con unidades de fracción a 50 ha; los medianos representan el 17% y ocupan unidades de 50 a 200 ha; un 6% lo representan grandes productores con fincas mayores de 200 ha.

Si bien numéricamente, los pequeños productores son la gran mayoría, los grandes productores con 500 ha como promedio, controlan la estructura propietaria y productiva.[26] En una información de CONARROZ de 2007-2008 en un área sembrada de 54.052 ha, se puede evidenciar el nivel de concentración de los grandes productores en el rubro productivo del arroz:

Gráfico 2: Área sembrada en el período 2007/2008, según tamaño de finca, en números relativos

Fuente: Informe Estadístico 2007-2008, Corporación Arrocera Nacional.

Es decir, los grupos con 200 ha y más, tienen el 55,2% cuya incidencia directa representa 29.728 ha aproximada-mente.[27] Todos estos antecedentes nos indican el fuerte nivel de concentración de tierras, a pesar del impacto en la seguridad

26 Roberto Jovel Díaz y Rafael Díaz. El Sector Arrocero en Costa Rica desde la perspectiva de cadenas Globales de Mercancías. Revista Centroamericana de Administración Pública. San José, Costa Rica, 2007. P. 71.

27 Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Informe Estadístico 2007-2008 San José, Costa Rica P.43

alimentaria de este cultivo temporal, básico de nuestras poblaciones.

f) La Piña.

Esta actividad, sin bien es parte estratégica de la exportación agrícola con productos no tradicionales, es una producción donde los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras existen e impactan la cobertura agropecuaria.

Esta actividad no tradicional, se convirtió en la segunda actividad de mayor importancia en la generación de divisas del PIB-Agrícola. Costa Rica es el cuarto productor a nivel mundial; el mayor productor es Indonesia. Es un producto que tiene mucho espacio en el mercado global y proyecta precios estables. En el 2007 las ventas al exterior lo colocaron por encima del tradicional cultivo de café y apenas por debajo del banano.

El área de de producción de piña, alcanza actualmente unas 33.500 ha sembradas (2008). Si bien, el 95% de los pequeños y medianos productores siembran el 50% del área piñera, en la Región de Huetar Norte, son 150 productores grandes que concentran la mayor cantidad del área cultivada. Dentro de esos 150 productores, el 38% del área que se cultiva está en manos de empresas trasnacionales, es decir, controlan 12.730 ha del total.[28]

Se destaca en esta actividad, la empresa Pinneaple Development Corporation (Pindeco) con unas cuatro mil hectáreas y subsidiaria de la empresa multinacional norteamericana Fresh del Monte Produce Inc.

La comercialización de la piña, la controlan 7 grandes compañías, entre las que se destacan DOLE, Del Monte, FYFFES y Chiquita.[29]

Por ello, se ha indicado que la expansión de este rubro ha sido iniciativa del capital extranjero, empresas trasnacionales que controlan la comercialización y obtienen el mayor porcentaje de ganancias, contrario a los pequeños productores, quienes enfrentan el problema tecnológico, el financiamiento y la disponibilidad de tierras.

Es justo destacar, en el mismo orden de ideas, cómo los esfuerzos de inserción en el mercado global del sector agropecuario, también tienen sus efectos internos. Nos referimos al impacto agrícola en las denuncias de contaminación de agua y otros efectos por las crecientes plantaciones de piña, sobre todo en la Región de Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 72% del total de este cultivo. El sistema de producción tipo monocultivo de la piña es poco compatible con el ambiente tropical y por ello requiere una alta aplicación de agroquímicos, generándose una severa contaminación del área, que ha provocado sanciones de la Sala Constitucional e informes de la Defensoría de los Habitantes.[30]

Los antecedentes demuestran la concentración y la extranjerización de tierras en un rubro que pertenece a una alternativa de producción alimentaria en la estrategia nacional.

Tal como se puede apreciar, las potencialidades del sector agropecuario en Costa Rica siempre han sido un activo propio, no así el subsector de la industria eléctrica y electrónica, cuyas exportaciones se redujeron en un 10,5% en 2008, en contraste con el crecimiento en los últimos años previos. Sin embargo, el sector agrícola exportador, si bien fue afectado en términos directos, se vio favorecido por los precios internacionales y por la demanda de un consumidor exigente (productos saludables, agricultura orgánica) que reclama productos frescos especialmente frutas y verduras.[31]

g) Las Áreas Protegidas

Se ha considerado pertinente, agregar la categoría de áreas protegidas, por la importancia que

28 Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Op.Cit P.45

29 Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera. La Producción de Piña en Costa Rica. San José, Costa Rica, 2008. http://detrasdelapina.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3Ala-produccie-pin-costa-rica&catid=17%3Aexpansi&lang=es

30 Programa Estado de la Nación 2009. Op.Cit p.41

31 Ibíd., p. 33

ha desarrollado Costa Rica en un intento de fundamentar un modelo de desarrollo sostenible, aprovechando dichas potencialidades, no sólo en el marco de una política de conservación, sino de desarrollo económico, fundado en los servicios ambientales, dentro del Programa de Pago de Servicios Ambientales (PPSA).

Costa Rica cuenta con una superficie de 1.327.125 ha de Áreas Protegidas que abarcan aproximadamente el 26% del territorio, entre ellas se encuentran 28 Parques Nacionales, 8 reservas Biológicas, 31 Zonas Protectoras, 9 Reservas Forestales, 71 refugios de Vida Silvestre, 15 humedales, y 4 zonas clasificadas en otras categorías. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) es el encargado de la gestión de estas áreas. Las principales fuentes de financiamiento del sistema son el presupuesto ordinario, el presupuesto de fondos especiales (en donde se reciben las entradas de los turistas) y presupuestos temporales de proyectos. Para los efectos de mayor información se reproduce un cuadro sobre esta realidad de las áreas protegidas en Costa Rica. En tal sentido:

La base del éxito de Costa Rica fue implantar un sistema legal, normativo, institucional y de financiamiento de servicios ambientales, que contempla:

a) El marco legal actualizado se funda en la ley forestal 7575 de 1997 donde se reconoce el pago por servicios ambientales para los bosques y las plantaciones forestales.
b) Una estructura institucional constituida por el Ministerio del Ambiente y la Energía a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, donde se articulan las iniciativas privadas y estatales para el mercado de servicios ambientales a nivel internacional y la madera.
c) Además, adscritas al SINAC, existe un conjunto de áreas conocidas como Reservas Naturales Privadas (RNP) que se "definen como cualquier inmueble que comprenda, por lo menos en parte, áreas naturales y cuyo dueño preserve o aproveche sosteniblemente estas áreas y asegure su conservación" (RCRNP 2008). LA RCRNP es una red que cuenta con un total de 140 reservas privadas afiliadas (subrayado es nuestro) En conjunto protegen una superficie superior a las 100.000 ha de territorio, la mayoría de las cuales son bosques primarios. En el 2006 se realizó una encuesta a 77 de estas reservas con un total de 54.594 ha.
d) El sistema de áreas silvestres protegidas para los servicios ambientales, lo que permite que el Fondo Nacional de Financiamiento Fores-

Cantidad ASP	Categoría de Manejo	Área Continental Protegida (ha)	Porcentaje Territorio Continental Nacional (51.100 km2)	Área Marina Protegida (ha)	Porcentaje área aguas marinas territoriales (30.308km:)	Porcentaje aguas zona económica exclusiva 576.991,48 km2	Área Total (Has)
28	Parques Nacionales	628.992	12,31%	475.620	15,69%	0,82%	1.104.612
8	Reservas Biológicas	22.036	0,43%	5.207	0,17%	0,01%	27.243
31	Zonas Protectoras	157.715	3,09%	0	0,00%	0,00%	157.715
9	Reservas Forestales	216.261	4,23%	0	0,00%	0,00%	216.261
71	Refugios Nacionales de Vida Silvestre	236.759	4,63%	38.436	1,27%	0,07%	275.195
15	Humedales (incluye manglares)	63.723	1,25%	5	0,00%	0,00%	63.728
4	Otras (Categorías Reservas Naturales Absolutas Monumento Nacional Monumento Natural)	1.639	0,03%	1.612	0,05%	0,00%	3.251
166	Totales	1.327.125	25,97%	520.880	17,19%	0,90%	1.848.005

FUENTE: SINAC 2008

tal disponga de un stock de miles de toneladas de carbono que podrían tener un valor en el mercado de 7 millones de USD (a USD 10/tonelada).[32] Esta experiencia se inició con Noruega con una venta de 200 mil toneladas de carbono a un costo de dos millones de USD, que se materializó mediante la transferencia de títulos nominativos en USD al precio de 10 USD por tonelada de carbono fijado.

Esto ha abierto el mercado de carbono y ha permitido que propietarios privados costarricenses entren en la política de reforestación, pero además se comprometen a establecer sus obligaciones en el Registro Público de Costa Rica con miras a administrar o proteger bosques naturales por un período de 20 años. También pueden realizar contratos con futuros compradores, lo que ha abierto el circuito para empresas nacionales y extranjeras en este proceso productivo, donde la tierra y su conservación adquieren un carácter económico y estratégico, pero además una responsabilidad de los Estados para mitigar los gases con efecto invernadero.

En los programas de servicios ambientales ha sido casi imposible la vinculación de los pequeños propietarios, aún peor a los que no tienen titulada su tierra. En el área de conservación de La Cordillera Volcánica Central con una superficie de 68.387,69 ha, el 77,56% es estatal, es decir 50.719 ha, en tanto que el 22,4% es privada, es decir 14.668,50 ha.

Tal realidad indica, una preponderancia del control y la actividad del sector público en los procesos de servicios ambientales frente al sector privado y un impacto importante, pero sin representar un tema de concentración o extranjerización.

En este contexto de áreas protegidas en Costa Rica, donde subyace una rica biodiversidad, se fundó el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO), de naturaleza privada (con fines públicos). Esta organización científica creada en 1989, tiene a su cargo la identificación y preservación de las especies vivientes de la selva tropical del pequeño país centroamericano, cuya enorme diversidad de plantas, animales y microorganismos se estima en 500.000 especies diferentes, lo que representa entre el 5% y el 7% del total de especies del planeta. En 1991, INBIO realizó un contrato de bioprospección[33] con la empresa multinacional farmacológica Merck, Sharp & Dohme. Durante todo este tiempo e incluso hoy, INBIO le provee todos los meses al Centro de Investigación Básica de España (CIBE), de propiedad de la Merck, Sharp&Dohme, entre 24 y 30 muestras de tierra, agua y otros elementos de la selva tropical costarricense para su posterior análisis, para convertir esta riqueza potencial en productos farmacológicos. El primer contrato fue por un millón de USD, asignando un 10% de los recursos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A partir de esa fecha se han realizado contratos subsiguientes no públicos, pero además se han mantenido las regalías pendientes, si los resultados de la industria de la bioprospección permiten generar un medicamento para el mercado internacional.

Costa Rica se ha beneficiado de este esfuerzo pues ha impulsado las investigaciones sobre enfermedades como la malaria y problemas agrícolas que son un desafío para el país, problemas a los que a menudo las multinacionales no prestan mucha atención. Adicionalmente, se incluye un mayor conocimiento de la taxonomía, la distribución y la historia natural de las especies de Costa Rica, hechos que permiten fines científicos generales y aseguran una mayor conservación al país.

En este escenario analizado, estamos en presencia de una biodiversidad que es clave para el

32 Se estima que los árboles en Costa Rica, así como en otras zonas tropicales, pueden crecer hasta diez veces más rápido que los bosques del Norte (países de clima templado) y se calcula que fijan en promedio cinco toneladas de carbono por año por hectárea en su vida útil).

33 La bioprospección es el estudio de la diversidad biológica con el fin de descubrir recursos biológicos con fines comerciales. Con el avance de la ingeniería genética, la bioprospección se concentra en los genes de proteínas y principios procedentes de especies silvestre de los bosques tropicales del suelo y del mar. La bioprospección se concentra también en los conocimientos tradicionales ligados a los recursos genéticos. Las transnacionales han encontrado que se necesita el 400% menos de la inversión en la investigación de los principios activos

desarrollo del país, del mundo y que debe considerarse en los procesos de mercados de tierra y del uso del suelo.

3. Percepción de actores sociales y políticos

La percepción de algunos sectores de la agricultura en Costa Rica, permite recoger las expectativas sobre las políticas del sector agrícola, agroalimentario y de desarrollo rural. Vamos en esta dirección a relevar algunos actores sociales y políticos que tienen una posición sobre los temas de concentración y extranjerización o sobre las políticas agrarias del país:

Actores Sociales

a) **La Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco)**, fue creada en 1981, como una respuesta a los desafíos que las compañías exportadoras costarricenses enfrentaban en los mercados externos en ese momento. La necesidad de contar con una asociación gremial para la defensa del interés del naciente sector exportador, llevo a un grupo de líderes a organizarse y crear CADEXCO. Sus metas son apoyar a los exportadores en sus gestiones, incrementar el volumen de sus ventas y acceso a mercados y fomentar la participación de nuevos exportadores. La misión de CADEXCO "es promover el desarrollo del comercio exterior de Costa Rica" y nuestra visión "ser la organización líder reconocida mundialmente en servicios para el comercio exterior".

   Los dirigentes de esta organización han manifestado su acuerdo con la política agraria de la Presidente Chichilla, ya que consideran que es un instrumento para fortalecer la competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional. La presidenta de CADEXCO, Mónica Araya, si bien señala que el escenario del sector agroexportador es difícil, percibe de manera positiva los esfuerzos del Gobierno en materia agraria.[34] Tal como se observa, esta organización social quiere rescatar un modelo de exportaciones, con capacidad competitiva, sin profundizar ni posicionarse frente a los aspectos de concentración y extranjerización.

b) **Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA)** Fue creada aprovechando el marco jurídico de 1998 sobre libre mercado. Actualmente se ha dado una situación de conflicto.

   Los productores de palma se enfrentan al Gobierno porque no están de acuerdo con la reducción de los aranceles al aceite de ese tipo, de 30% a 15%, mediante un decreto que está firmado y listo para publicarlo en La Gaceta. El sector tenía incluso preparada una manifestación, frente al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en Sabana sur, pero la suspendieron a última hora por respeto al duelo nacional por las víctimas del terremoto.

   Alice Pineda, directora ejecutiva de la Cámara Nacional de Productores de Palma (Canapalma), explicó que mantenían negociaciones con el Gobierno cuando, sorpresivamente, se dieron cuenta de la redacción del decreto. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) afirmó que la reducción del arancel se basa en un estudio técnico. Pero los productores e industriales dicen que ese estudio nunca fue puesto a discusión con ellos y que muchos de los indicadores son incorrectos.[35]

   Su posición es claramente congruente con un Estado que debe facilitar y promover la producción nacional y sus ventajas comparativas, dándole respaldo a una actitud favorable al capital privado nacional. No han desarrollado posiciones frente a los temas de concentración y extranjerización de tierras.

c) **Asociación Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA),** es una organización nacida hace 20 años, que labora con trabajadores y productores, con población de escasos recur-

34 Grupo Financiero ACOBO. Gobierno presenta política agrícola de Costa Rica hasta el 2021. 01 de octubre 2010. San José, Costa Rica. En Contacto con el mercado. Misfinanzasenlinea.com EFE. http://www.acobo.com

35 Marvin Barquero S. Palmicultores protestan por la baja de arancel. 14 de enero de 2009. Periódico La Nación, San José, Costa Rica en Internet.

sos, en la agroindustria de banano y en maquilas. Ha venido fijando su posición frente al tema de la actividad piñera, señalando:

- Que en las plantaciones de piña de la empresa PINDECO –la cual comprende aproximadamente 4.000 ha de cultivo- se utilizan varios productos agroquímicos entre los que se reportan por el Ministerio de Salud, el Diazinon, Sevin, Gramoxone, Mocap y fertilizantes foliares.
- Que entre los productos utilizados como herbicida se encuentra el Paraquat, cuya dosis de aplicación y frecuencia no ha sido valorada por las autoridades competentes.
- Que de acuerdo con las muestras y análisis de aguas realizados por el Laboratorio de Plaguicidas del IRET (Instituto de Residuos Tóxicos) de la UNA (Universidad Nacional Autónoma, Costa Rica), se reportan concentraciones superiores del producto denominado bromaxil.
- Que entre las prácticas de cultivo de piña no se ha considerado la exigencia de retirar las plantaciones de las viviendas de las comunidades que se encuentran inmersas en ellas.
- Que muchas de las fuentes de agua que discurren por las plantaciones de piña constituyen afluentes de humedales de Sierpe Térraba. Algunos ríos y quebradas son utilizados para consumo y actividades recreativas por las comunidades.[36]

Aseprola, ha declarado una posición nacionalista, y se plantea en defensa de los intereses de la comunidad, la seguridad alimentaria y el ambiente, frente al capital extranjero que no respeta los marcos jurídicos y la sostenibilidad del país.

Actores Políticos

El **Partido Liberación Nacional** a través de la Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, presentó la "política agroalimentaria y de desarrollo rural" que tendrá el país desde ahora y hasta el año 2021, cuya prioridad es mejorar las condiciones de vida de los agricultores.

La Presidente Chinchilla, y la Ministra de Agricultura y Ganadería (MAG), Gloria Abraham, explicaron en rueda de prensa que esta política "trasciende el gobierno de turno y permite contar con un horizonte de largo plazo y una visión compartida", pública y privada de hacia dónde se quiere llevar al sector en los próximos diez años. La propuesta busca "que en Costa Rica se desarrolle una agricultura basada en el conocimiento, con encadenamientos que permitan mayor valor agregado, con responsabilidad ambiental, que dignifique a los productores y productoras en el medio rural, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad", señalaron la Ministra del MAG Gloria Abraham, junto a la Presidenta.

El objetivo general de la política es "elevar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada con el sector agroalimentario, consolidando un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico".

La Presidenta Chinchilla señaló, que se espera aumentar la competitividad del sector agrícola para elevar su aporte al Producto Interno Bruto (PIB), a las exportaciones, al empleo y la inversión. Actualmente el sector agrícola costarricense representa el 33 por ciento de las exportaciones totales del país. El año pasado las ventas al extranjero de productos agrícolas generaron 2.834,5 millones de USD, especialmente por el banano, la piña y el café.[37]

Un Partido con una visión social demócrata, solidaria con los intereses nacionales, pero dentro de una economía de mercado. Por ello, los temas de concentración y extranjerización deben estar enmarcados por una política que favorezca la competitividad, la eficiencia y el desarrollo social, así como la oportunidad de participación de los pequeños y medianos productores. En otro orden de ideas, otros sectores sociales y políticos,

36 Acuña, Guillermo. Diagnóstico. Situación y Condiciones de la Agroindustria Piñera, San José, Costa Rica, 2004. P.48 http://www.laborrights.org/files/CR%20Pineapple%20Spanish.pdf

37 Grupo Financiero ACOBO. Loc.cit

plantean el sello de la derechización de 20 años, la cual seguirá entregando al país al capital trasnacional.[38]

El **Partido de Unidad Social Cristiano de Costa Rica** ha expresado en torno al sector productivo que: a lo largo de los últimos 25 años ha decrecido la asignación de gasto público al sector agrícola consolidado. Al mismo tiempo se iniciaron y nunca se concluyeron propuestas y programas de "reforma del Estado", dejando un Ministerio de Agricultura y Ganadería maltrecho con casi un centenar de agencias de extensión agrícola, sin los recursos necesarios e instituciones muy debilitadas, prácticamente sin funciones y sin recursos. Lo más grave ha sido un hecho de que un sector estatal débil afecta negativamente a los productores nacionales, particularmente a los pequeños y medianos productores agrícolas. De igual forma, se plantea apoyar el mercado de exportación, simplificando trámites, eliminando distorsiones, apoyando con capacidades técnicas, eléctricas y de investigación.

Pese a su historia política, marcada en su fundación en 1940 por su dirigente fundador Rafael Calderón, quien tuvo como aliado al Partido comunista de Manuel Mora, el tema de la concentración no significó ni ha significado un aspecto medular de sus políticas. El Partido no desarrolló un discurso sobre el tema concentración de tierras y el fenómeno de extranjerización.[39]

El **Frente Nacional de Apoyo a la Lucha contra el TLC, el Frente Amplio y el Partido Acción Ciudadana** plantearon en diciembre de 2006 que se hacía una convocatoria para la conformación del Frente Nacional de Apoyo a la lucha contra el TLC.

Costa Rica se ha resistido a la ratificación del Tratado de Libre Comercio por la acción del amplio movimiento social y la acción de la fuerza política del Partido Acción Ciudadana (PAC). La fracción del PAC es la segunda fuerza política en la Asamblea Legislativa y junto con otras fracciones de oposición han dado su rotundo NO al TLC (Frente Amplio y el PASE, Partido Accesibilidad Sin Exclusión). El Frente Nacional ha señalado, que el Gobierno y las fracciones oficialistas (PLN, PUSC, ML), quebrantan de manera desesperada el reglamento y procedimiento legislativo con tal de ratificar el TLC, sin advertir que sus actuaciones destinan cada vez más el proyecto al fracaso y que de todas maneras a nivel constitucional el proyecto tiene nulidades absolutas que lo hacen insalvable.

El mensaje de este movimiento a través de Ottòn Solís y su fracción legislativa, indica que:.."El Tratado negociado de Libre Comercio de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, atenta contra la posibilidad de que Costa Rica se desarrolle. Consolida de manera prácticamente irreversible un modelo que a la par de causar un lento crecimiento económico, ha generado pobreza, desigualdad y una mayor exclusión. Este TLC beneficia a las multinacionales y a un reducido grupo de empresarios nacionales asociados a las cúpulas de la política tradicional. Esto lo saben muchos de los que lo defienden. Por ello, el actual Presidente de la República rehusó debatirlo durante la campaña política. Al TLC se oponen costarricenses de todas las clases sociales y de muchos sectores. Después de estudios rigurosos de numerosos académicos, tres de los cuatro Consejos Universitarios de las Universidades Estatales, han pedido que no se ratifique. Dentro de los empresarios, los agricultores, el sector cultura, los intelectuales, el estudiantado, el cooperativismo, los trabajadores, los políticos, el liderazgo católico y evangélico, existe oposición a este TLC"… Este movimiento, manifiesta una expresión de rechazo de las políticas del TLC y por ende los procesos de concentración de la tierra y la extranjerización de la misma.[40]

La percepción en general de los actores sociales y políticos, no destaca los fenómenos de con-

38 Carlos Sandoval García. Triunfo de Chinchilla sella 20 años de derechización. 25 de marzo de 2010. San José, Costa Rica. Periódico El País.cr en Internet. http://elpais.cr/articulos.php?id=21095

39 Partido Unidad Social Cristiana. Ficha Programática. San José, Costa Rica. http://www.tse.go.cr/ficha_programatica/pdf/unidadsocialcristiana.pdf

40 Fracción Legislativa, Partido Acción Ciudadana. Carta a la Ciudadanía. 12 de diciembre de 2006. San José, Costa Rica. http://bloque-legislativo.blogspot.com/

centración y extranjerización de tierras como factores a considerar en la agenda agropecuaria, salvo los casos de organizaciones que tienen una propuesta política de cara a un nuevo modelo económico social. Demás está decir, que en los informes, estadísticas de instituciones públicas agrarias el tema no aparece como una constante a generar un tratamiento político y económico de estos factores.

4. Conclusiones Finales

Se ha podido identificar una participación importante de los pequeños y medianos productores agrícolas en los procesos productivos y en el acceso a la propiedad en Costa Rica. Esto significa, que si bien el fenómeno de la concentración de la tierra y el fenómeno de la extranjerización es un proceso que puede incrementarse, la agricultura de los pequeños y medianos productores continua representando un peso económico, político, jurídico y social en el país, que genera un balance democrático. Sólo esta situación puede explicar, que el Gobierno de Costa Rica haya prohibido la explotación de la minería metálica a cielo abierto, Gaceta Nº 29 del 10 de Febrero de 2001 de la Ley Nº 8904, optando por un modelo de desarrollo sostenible.

En el mismo orden de ideas, se puede destacar el papel de Costa Rica en la estrategia regional denominada Política Agrícola Centroamericana (2008-2017), plan de acción de los países Centroamericanos, representados por el sector público, privado y la sociedad civil, donde reconociendo la vulnerabilidad del sector agrícola, se aprestan a formular políticas para una agricultura competitiva e integrada en el mundo global. Sólo eso explica, la importancia otorgada a los pequeños y medianos productores para impulsar el turismo rural en todas sus concepciones de agroturismo, ecoturismo, turismo cultural y otros. De igual forma la promoción de la integración de los pequeños productores empresariales y sus asociaciones en los programas de comercio justo fundados en mercados solidarios.

Al revisar los diversos escenarios en los sectores productivos estudiados, si bien hay rubros productivos de menor incidencia que la agricultura familiar, en la mayoría de ellos, el fenómeno de concentración de tierras y su inserción en los procesos productivos, no logra generar una expulsión de los pequeños y medianos productores, ya que se observan fortalezas importantes, tales como la agricultura de grupo, la inversión social del Estado, la asistencia del Estado en la promoción, controles ambientales, información, investigación agrícola para ser competitivos en el mercado global.

Se pudo constatar, que a pesar de que hace 26 años (1984) se realizó el último censo agropecuario, y a pesar de que en el censo nacional realizado el 2000 el censo agropecuario no pudo continuar por falta de recursos y capacitación del personal, se han creado instancias técnicas eficientes, así como la realización de espacios de investigación e información sobre el Estado de la Nación, que han permitido las fuentes necesarias para fundamentar esta monografía, así como las políticas públicas desarrolladas por el Estado Costarricense.

La consulta ha arrojado, igualmente, que no existe el fenómeno de *land grabbing*, aunque en Costa Rica existe el marco legal para abordar los contratos de asignación de tierras y otros mecanismos sólidos, para que el Estado pueda concertar con privados extranjeros, el desarrollo de actividades productivas alimentarias.

Es claro, que la capacidad institucional del Estado Costarricense, su carácter y tradición democrática, el grado de gobernabilidad y cultura participativa, coloca a la sociedad costarricense y su Estado, en un mejor escenario para realizar las tareas del consenso político para "surfear exitosamente" como decía el economista fallecido Xavier Gorostiaga, en un cambio de época.

La globalización también incide en los mercados de tierra y en sus prioridades, de allí la necesidad, que nuestros Estados definan los marcos de su desarrollo, sin poner en riesgo la capacidad productiva del país y creando las bases de una tributación y distribución del ingreso, que sean un mecanismo de equidad, rentabilidad y políticas sociales.

Las dinámicas de los mercados de tierra deben ser reguladas, no solamente como un tema de

carácter fiscal, no solamente como un tema de sujetos privados en un mercado que requiere seguridad jurídica, sino principalmente como parte de un instrumento de desarrollo, donde el Estado, el mercado y la sociedad civil deben concertar estrategias para asumir los desafíos de la seguridad alimentaria, de la equidad y la calidad de vida.

Se debe resaltar por otra parte, cómo un sistema mayormente participativo en su formación económica, se ha venido cerrando a una distribución justa del ingreso como capital de vida, tal como lo señalan los datos e informaciones. La concentración y la extranjerización son factores que se corresponden con un mercado absolutamente libre de tierras, donde su valor es la transacción del bien tierra y su vínculo al proceso productivo y la ganancia que conlleva. Se ha observado, y se reitera, cómo en las tendencias productivas de los diferentes rubros, en el café, en la caña de azúcar, entre otros, persisten todavía una mayoría de pequeños y medianos productores que se benefician del mercado productivo, por lo que el tema sobre las dinámicas de los mercados de tierra debe ser visto de manera integral, es decir como bien transable, como bien productivo, como factor de seguridad, pero también como factor de desarrollo, tal como lo hemos reiterado anteriormente. Por ello, la expansión de las diversas actividades productivas, no debe ser resultado de las iniciativas de las trasnacionales o grandes empresas, sino debe ser fundamentalmente un proceso, que incorpore la gran mayoría de los pequeños y medianos productores, con tecnología, financiamiento y canales de comercialización.

En esta monografía, la existencia de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras, se expresan de manera indubitable, aunque a menor escala que Panamá, (además de mejores instrumentos jurídicos, políticos y sociales para enfrentarlos o canalizar sus efectos) por ello hay que colocarlos en la agenda nacional, para examinar desde el compromiso del Estado Costarricense, un modelo de desarrollo sostenible, donde hay experiencias, políticas y legislación respectiva.

Bibliografía

- ACUÑA, G. 2004. Diagnóstico. Situación y Condiciones de la Agroindustria Piñera, San José, Costa Rica. P.48 http://www.laborrights.org/files/CR%20Pineapple%20Spanish.pdf
- ARCE, A. S. 2010. Empresa abrirá planta aceitera de $8,5 millones en zona sur. Febrero 16, 2010. Periódico La Nación, San José, Costa Rica en Internet.
- ARISTÓTELES. 2002. Ética de Nicomaco. Escrito por su autor en el siglo IV antes de Cristo. Proyecto Espartaco.
- BARQUERO S. M. 2009. Palmicultores protestan por la baja de arancel. 14 de enero de 2009. Periódico La Nación, San José, Costa Rica en Internet.
- CASTRO V., C. S/F. Estado y Sectores Medios en Costa Rica: Redimensionamiento de un pacto social, Cuadernos de Ciencias Sociales, No 81, FLACSO. San José, Costa Rica
- CONARROZ (Corporación Arrocera Nacional). S/F. Informe Estadístico 2007-2008 San José, Costa Rica. Pág. 43.
- ESPINOZA, N., GATICA, J., y SMYLE, J. S/F. El Pago de Servicios Ambientales y el Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. Serie de Publicaciones RUTA San Josè, Costa Rica.
- FRACCIÓN LEGISLATIVA, Partido Acción Ciudadana. Carta a la Ciudadanía. 12 de diciembre de 2006. San José, Costa Rica. http://bloquelegislativo.blogspot.com
- FRENTE NACIONAL de Sectores Afectados por la Producción Piñera. 2008. La Producción de Piña en Costa Rica. San José, Costa Rica. http://detrasdelapina.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3Ala-produccie-pin-costa-rica&catid=17%3Aexpansi&lang=es
- GRUPO FINANCIERO ACOBO. 2010. Gobierno presenta política agrícola de Costa Rica hasta el 2021. 01 de octubre. San José, Costa Rica. En Contacto con el mercado. Misfinanzasenlinea.com EFE. http://www.acobo.com
- HERRERA, M. 2006. El Estado de la Información sobre tenencia de la tierra para la formulación de Políticas de Tierra en América Latina. OEA.
- INBIO Instituto Nacional de Biodiversidad. 1991. Contrato de Bioprospección con Merck, Sharp & Dohme. http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=a1c1--&x=20154744

- JOVEL, D., R., y DIAZ, R. 2007. El Sector Arrocero en Costa Rica desde la perspectiva de cadenas Globales de Mercancías. Revista Centroamericana de Administración Pública. San José, Costa Rica. Pág. 71.
- LOMBARDO, H.A. 1980. Análisis de una economía agrícola dentro de la Meseta Central de Costa Rica (IICA, San José Costa Rica 1965), En: Oscar Salas y Rodrigo Barahona. Derecho Agrario. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- LIGA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL DE LA CAÑA DE AZÚCAR.
- http://www.laica.co.cr/laicaWeb/productores.do
- http://www.laica.co.cr/laicaWeb/ingenios.do
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA de Costa Rica. 2007. Plan Estratégico de la Cadena Productiva del Café. San José, Costa Rica. Pág 44.
- MORA, J. S/F. Costa Rica: Política Económica y exclusión campesina en los ochenta.
- http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes_6/colloques2/39243.pdf> P.43.
- PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA. S/F. Ficha Programática. San José, Costa Rica.
- http://www.tse.go.cr/ficha_programatica/pdf/unidadsocialcristiana.pdf
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN 2009. Décimo Quinto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica, 2008. Pág. 33, 41, 59.
- SALAZAR N., J.M. 1980. Tierras y Colonización de Costa Rica. (Tesis de U. de C.R. 1961) En: Oscar Salas y Rodrigo Barahona. Derecho Agrario. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- SANDOVAL G., C. 2010. Triunfo de Chinchilla sella 20 años de derechización. 25 de marzo de 2010. San José, Costa Rica. Periódico El País.cr en Internet. http://elpais.cr/articulos.php?id=21095
- SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria). 2010. Síntesis Analítica. Situación y tendencias del Sector Agropecuario 2004-2008. San José, Costa Rica, SEPSA. Pág. 2, 17-18, 31-32, 35, 43, 45
- SILVA C., Nieto. 2010. Ticos exigen $26 millones a Stone Container. San José, Costa Rica, 26 septiembre. Periódico El Financiero en Internet. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/febrero/22/negocios1869546.html
- ULATE C., A. S/F. Clases Medias, Movimientos sociales y Política.
- http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/costar/flacso/classes.pdf
- VILLARREAL, B. 1983. El Precarismo rural en Costa Rica. Editorial Papiro, San José Costa Rica: Editorial Papiro, 1983. P. 43, En: Mora, Jorge. Costa Rica: Política Económica y exclusión campesina en los ochenta. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes_6/colloques2/39243.pdf P.43.

El Caso de Ecuador

Luciano Martínez Valle

ECUADOR

RESUMEN EJECUTIVO

La concentración de tierras en el caso ecuatoriano es un proceso relacionado con las tendencias de modernización capitalista del agro, antes que con la compra de tierra por parte de empresas extranjeras (*land grab*). Esta concentración se da sobre todo en los productos de exportación tradicionales como el banano, pero también en el azúcar y la palma, orientados poco a poco a la producción de biocombustibles.

Los territorios donde se han implementado este tipo de cultivos son los que demuestran un mayor grado de concentración de la tierra, mientras que donde existen cultivos para el mercado interno, el índice de concentración es menor.

La concentración de la tierra, genera importantes cambios en la distribución de la población rural, debido a la presión de las plantaciones y grandes empresas capitalistas que empujan a los campesinos sea a abandonar el campo o a convertirse forzadamente en asalariados rurales de corte muy precario.

Se puede constatar la presencia de procesos de extranjerización de la tierra que pueden incrementarse, sobre todo en aquellos territorios donde hay disponibilidad de la tierra y donde la presión demográfica no es tan alta, es decir, en la costa y la amazonia.

No obstante, las políticas públicas implementadas por el gobierno de Correa, especialmente la Ley de Tierras y la Ley de Soberanía Alimentaria (2009), pueden frenar la actual tendencia a la concentración de tierras que es una de las más altas de América Latina. Si el gobierno logra movilizar a los campesinos, es decir, construir un fuerte movimiento social de apoyo a esta legislación, es probable que se pueda cristalizar un marco de seguridad para las comunidades rurales y un proceso de revalorización de su producción y modo de vida.

INTRODUCCIÓN

Dentro de la reciente literatura sobre la concentración de la tierra, aparecen nuevas tendencias que se estarían consolidando como producto de nuevas condiciones de funcionamiento de la sociedad capitalista global. En efecto, la crisis actual del modelo de reproducción centrado en el predominio del capital financiero y que afectó a las economías del primer mundo en el 2008, está acompañada de los efectos del modelo industrial de crecimiento que genera los denominados procesos de "calentamiento global" que tornan bastante impredecible los modelos agrarios centrados en el predominio de la revolución verde. El denominado proceso "*land grab*", sería el "resultado de una combinación de la globalización, la liberalización de los mercados y el boom de la inversión extranjera directa" (Zoomers, 2000, p.430). Estos cambios han generado un nuevo rol del sector agropecuario latinoamericano, que pasaría de ser un modelo de producción en gran escala de "*commodities*" hacia un modelo de producción en gran escala de "bio combustibles" y de "alimentos" orientados a los consumidores de países que prevén el incremento de la demanda de estos productos en los próximos años. El proceso de apropiación de la tierra en varios países del sur, al parecer es un fenómeno en gran escala, así, según un informe de Oliver De Schutter, relator especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU, "entre 15 y 20 millones de ha de tierras agrícolas de países en desarrollo han sido objeto de transacciones y negociaciones con inversionistas extranjeros desde 2006". Esto equivaldría, de acuerdo con este autor, a la superficie de todas las tierras agrícolas de Francia o a la quinta parte de todas las tierras agrícolas de la Unión Europea" (Hernández Navarro, 2010).

La abundante literatura sobre este tema, indica que hay países y empresas multinacionales con intereses muy concretos sobre los recursos en tierra y agua en varios países del sur y que buscan orientarlos hacia una nueva lógica productiva que no tiene nada que ver con las necesidades reales de la población que habita o que ocupa actualmente esos territorios. Esta dinámica no sólo proviene de los países desarrollados sino también de ciertos países emergentes, entre los que destacan China y Brasil que entrarían en un proceso progresivo de competencia por estos recursos.[1]

Se trata de un proceso en donde la dinámica proviene desde fuera y que buscaría aprovechar los recursos en tierra que existen en Latinoamérica, para orientarlos dentro de un nuevo proceso de acumulación mundial que se deslinda del hasta ahora predominante y que estaba centrado en la acción de multinacionales, principalmente en el sector industrial y financiero. Se caracterizaría también por la enajenación de grandes extensiones de tierra que entrarían en una lógica productiva diferente de la actual, lo cual podría suponer que disminuya dramáticamente la superficie de cultivos destinado a la alimentación, agudizando de esta manera los problemas de seguridad alimentaria en especial entre la población más pobre de la región.

No obstante, es probable que estas tendencias que están presentes en la región, no se manifiesten con la misma intensidad en los diversos países, o que simplemente no existan, lo cual puede depender de la presencia de factores tanto de orden económico, geográfico, político y social, un mayor nivel de integración en los procesos globales, el tamaño de las economías y finalmente el rol que juegan las políticas públicas a partir de un nuevo proceso de revalorización del Estado en la región, como puede ser el caso de algunos países andinos (Venezuela, Ecuador y Bolivia).

Hay que señalar que el tema de la concentración de la tierra ha generado una importante discusión sobre el rol del sector agrario en la economía nacional, sobre todo a partir de los cambios que se han generado en el marco constitucional del país con la nueva constitución del 2008. Si bien Ecuador crece a un modesto 3% anual

1 En este sentido es interesante señalar el caso de Brasil, que estaría financiando obras de infraestructura en Guyana para incorporar la sabana de Rupuni a cultivos para ser exportados a Brasil. Un informe señala que incluso se buscaría implementar contratos de arrendamiento por 99 años para el cultivo del arroz con el gobierno de Guyana (Grain.s.f.).

(2009), la participación del sector primario de la economía, en cambio, es todavía importante (un 10,7% del PIB total hacia 2009) y ha resistido a la crisis del 2008. Además, la agricultura es el sector con mayor tasa de participación de las personas ocupadas; así, en el 2008, tuvo una participación del 27,8%, mientras que en el 2009, se incrementó al 28,3% (Acosta, 2010).

En el caso ecuatoriano, el proceso de concentración de tierras, toma actualmente importancia desde al menos dos perspectivas:

a) La concentración de tierras de corte tradicional, sin relación con el "*land grab*" y que adquiere características específicas de acuerdo a las regiones y territorios en donde se cristaliza este proceso.
b) El denominado proceso de "extranjerización de la tierra", es decir el acaparamiento de tierras destinadas para usos alimenticios, biocombustibles, turismo y otros usos, proceso en el que pueden intervenir empresas nacionales y extranjeras.

1. Metodología

Este informe recoge las tendencias principales del proceso de concentración de tierras en base a la información disponible (cuantitativa y cualitativa) a nivel del país. La debilidad de las estadísticas oficiales no permite disponer de datos actualizados, pues en el caso de Ecuador sólo se dispone de las cifras del Censo Agropecuario del 2001.

Alguna información estadística se pudo recopilar en el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA), pero igualmente los datos no llegaban sino hasta el año 2006. Igualmente se buscó información en el Banco Central de Ecuador, especialmente sobre inversión extranjera, pero los datos no permitían una mayor desagregación más allá de la de sectores económicos, la información más detallada sobre origen, nombre de la empresa, destino específico de la inversión, es considerada como "reservada" y de difícil acceso. Esto ha impedido visualizar con mayor nitidez los procesos de extranjerización de la tierra, pero sí facilita ubicar los territorios en los cuales la concentración de la tierra es una tendencia central en la estructura agraria.

La información cuantitativa está validada con alguna información cualitativa, recogida de varias fuentes como periódicos, revistas e informes de ONG´s. Se consultó los mayores diarios de circulación nacional: diario El Comercio (Quito), diario Hoy (Quito), diario El Universo (Guayaquil), diario El Expreso (Guayaquil), diario El Mercurio (Cuenca), durante el período 2002-2010. Igualmente se consultó algunas revistas especializadas, entre ellas: Vistazo (Guayaquil), Vanguardia (Quito), Gestión (Quito), igualmente durante el período 2002-2010. Finalmente, se consultó informes y documentos de instituciones que trabajan en el campo. Se realizaron también algunas entrevistas a investigadores y funcionarios de ONG´s y organismos públicos[2] que han realizado investigaciones sobre la temática de la tierra. Hay que señalar que lamentablemente no existen publicaciones especializadas sobre el tema agrario, ni tampoco la misma prensa mantiene secciones permanentes de noticias sobre el campo.

2. Las características centrales del actual proceso de concentración.

En países pequeños, como el caso de Ecuador, se encuentran procesos bastante diferentes de concentración que obedecerían a varias causas y no sólo a la propensión tradicional del acaparamiento, producto del peso político de una clase terrateniente modernizada o no. Si bien esta última tendencia había sido predominante hasta los años 70 del siglo XX, posteriormente se han implementado procesos de concentración más vinculados con el aprovechamiento de los recursos para la producción orientada tanto al mercado interno como externo. Es el proceso que varios autores identifican como el predominio de una "renta diferencial" (Bartra, 2006; Harvey, 2010) aprovechada por estas grandes empresas o agronegocios que monopolizan las mejores tierras, el agua, la infraestructura, la oferta de crédito y las ventajas comparativas que ofrecen los territorios en los que se ubican.

2 Se realizaron entrevistas a Wilson Navarro de FEPP Protierras, David Villamar Director de Estudios del Banco Central del Ecuador, Cecilia Cherrez, directora de Acción Ecológica, Antonio Rodríguez, Subsecretario de Tierras del MAG, Tatiana Lara del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA).

Dada la escala del país (únicamente 272.031 km2), la concentración de la tierra es diferente de acuerdo a las regiones naturales, sin embargo, en términos globales es una de las más altas de América Latina.

Cuadro Nº1 Concentración de la tierra en Ecuador. Predios de más de 100 ha

	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000
Número	7.156	11.091	19.557
Hectáreas	3.863.000	3.810.800	5.260.375
Tamaño promedio	539,83	343,59	268,98
Indice de Gini	0,86	0,85	0,80

FUENTE: Censos Agropecuarios y SIPAE (2008)

Si bien el índice de Gini, muestra una disminución pequeña en el lapso de 46 años y luego de la expedición de varias leyes de reforma agraria (64 y 73) y de varias leyes de desarrollo agrario (79 y 94) en el siglo pasado, no obstante, muestra algunas tendencias nuevas, como por ejemplo, el crecimiento en número y porcentaje de propiedades medias, persistencia de la minifundización de propiedades pequeñas y la conservación del patrón concentrador de la gran propiedad, aunque se evidencia una reducción del número y superficie de los predios de más de 500 ha (ver cuadro Nº 2).

Cuadro Nº2 Distribución de la tierra según regiones (en porcentajes)

	Sierra		Costa		Oriente	
Estratos	UPA	Ha	UPA	Ha	UPA	Ha
Menos de 100	98,96	65,79	96,69	55,01	91,42	61,55
De 100 a 500	0,72	16,43	3,02	27,40	8,37	26,52
500 a 1000	0,28	4,23	0,20	6,54	0,12	1,54
Más de 1000	0,04	13,56	0,09	11,05	0,09	10,39
Total	100	100	100	100	100	100

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Estos datos muestran una imagen más realista de la concentración de la tierra en Ecuador. En efecto, se trata de un proceso más focalizado en la costa, le sigue en importancia la sierra y al final la región amazónica. En promedio, las explotaciones mayores a 100 ha tienen una superficie de 267 ha en la sierra, mientras en la costa llega a 292 ha y en la Amazonía a 233 ha. Estos datos únicamente deben ser considerados como manifestaciones de una tendencia, pero no reflejan de ninguna manera los procesos actuales de concentración que se manifiestan de forma diferenciada según las regiones y al interior de ellas, según las provincias y territorios. Quedarían pocas unidades de producción de más de 500 ha, pero todavía controlan importantes superficies en las tres regiones: en la sierra, el 0,32% de estas UPAs controla el 17,79% del total de tierras, en la costa, el 0,29 % controla el 17,59%, mientras en el oriente, el 0,21% controla el 11,93%. Datos parciales obtenidos de las adjudicaciones de tierra en el INDA[3], muestran en cambio que las propiedades mayores de 500 ha se concentran en la Amazonía (ver Anexo Nº 1).

Planteamos tres hipótesis principales sobre este proceso:

a) La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano no está relacionada con el "*land grab*", en gran medida porque existen obstáculos institucionales para que pueda cristalizarse este proceso (prohibición expresa en la Constitución del 2008), pero también debido a la pequeña escala del país que no dispone de áreas grandes que puedan ser de interés de inversionistas extranjeros[4].
b) La concentración de la tierra se manifiesta en los productos de exportación tradicionales y productos que adquieren una nueva orientación para la producción de bio-combustibles (palma, maíz duro, caña de azúcar, etc.), como se verá más adelante.
c) No existiría en principio, una amenaza del actual proceso de concentración en relación a la soberanía alimentaria, pues la misma Ley de Soberanía Alimentaria y la expedición de

3 Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, actualmente adscrito a la Subsecretaria de Tierras del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

4 El artículo 282 del capítulo tercero sobre Soberanía Alimentaria de la Constitución del 2008, señala explícitamente" se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes".

una nueva Ley de Tierras impone un límite a la extensión de las mismas[5].

No obstante, no se puede dejar de lado la hipótesis de que sí hay un fuerte estímulo desde el mismo Estado para la producción de bio-combustibles como parece ser la actual tendencia (Véase Anexo Nº 2)[6]; esto puede desatar a mediano y largo plazo procesos importantes de concentración que además estarían semi-protegidos legalmente y que pueden afectar la estabilidad de medianos y pequeños productores ubicados en los territorios donde se cultiva palma africana, caña de azúcar y otros productos relacionados (higuerilla, piñón, etc.), causando una disminución de la producción de alimentos básicos.

Un análisis más afinado sobre la concentración de la tierra en el caso ecuatoriano, permite visualizar sus especificidades, a partir de los datos a nivel provincial y cantonal. Para ello, como lo analizamos en el siguiente apartado, hemos escogido algunas provincias de las tres regiones que muestran procesos importantes de concentración de la tierra.

3. Las actuales manifestaciones de la concentración en el caso ecuatoriano.

A continuación se hace un análisis de la concentración de la tierra considerando únicamente a las propiedades mayores a las 500 ha, posteriormente, se analiza este mismo fenómeno considerando algunos cantones de la provincia de Guayas, donde se evidencia una mayor concentración y finalmente, se estudia la concentración en algunos productos importantes como el banano, la palma africana y la caña de azúcar.

Cuadro Nº 3
Propiedades de más de 500 hectáreas

Provincias	Porcentaje de fincas, respecto al total de cada provincia	Porcentaje de ha, respecto al total de cada provincia
Guayas	0,49	29,53
Los Ríos	0,13	11,96
Esmeraldas	0,71	19,7
Cotopaxi	0,08	16,85
Pichincha	0,13	13,55
Imbabura	0,09	12,2
Ñapo	0,35	38,09
Orellana	0,18	11,83

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Hemos focalizado el análisis en las propiedades de más de 500 ha, en gran parte porque este sería el límite a partir de cual se puede dar procesos de concentración de tierra en el caso ecuatoriano.[7]

Las propiedades de más de 500 ha, de acuerdo a esta información, son bastante importantes en las provincias de Guayas en la costa y Napo en la Amazonia que concentran más del 25% de las tierras de sus territorios, le siguen en impotancia las provincias de Esmeraldas, también en la costa y Cotopaxi en la sierra que concentran entre el 17 al 20% de las tierras y luego las otras provincias con porcentajes menores de concentración.

5 El proyecto de ley que se discute actualmente en el Congreso, señala explícitamente en el Art.18: "queda proscrita cualquier forma de concentración de tierras a través de modalidades tales como la formación de latifundios, el acaparamiento progresivo de tierras geográficamente dispersas o, cualquier otra modalidad de concentración de la tierra" (SIPAE, 2010,p.5).

6 En Ecuador, existe un plan para desarrollar el etanol vinculado a la producción de la caña de azúcar y el desarrollo de biodiesel en base a otros cultivos como la palma africana, el piñón, higuerilla, jatropha. Además actualmente ya se exporta aceite de palma al Perú para la elaboración de biocombustible. El 12 de enero del 2010 : "**El Gobierno de Ecuador presentó hoy en la ciudad costera de Guayaquil el plan piloto Ecopaís, que inicia la comercialización de un biocombustible conformado con gasolina y un cinco por ciento de etanol anhidro proveniente de la caña de azúcar" (http://biodiesel.com.ar/2035/biocombustibles-en-ecuador).**

7 Según el Proyecto de Ley actualmente en discusión en el Congreso, el art. 18 del capítulo cuarto sobre restricciones a la propiedad de la tierra, señala claramente: "se entenderá por concentración de la tierra, cuando en un predio, o sumados varios de ellos, la superficie supere las quinientas hectáreas como parte de una sola propiedad" (SIPAE, 2010 p.5).

En todos los casos, no obstante, se evidencia un reducido número de unidades de producción que no llegan ni al 1% del total de UPAs a nivel provincial.

Si además descendemos a un nivel más bajo, es decir de cantón, observamos que la concentración no es un fenómeno generalizado sino focalizado en determinados territorios.

Cuadro Nº 4
Propiedades de más de 500 ha de la Provincia de Guayas, por cantones

Cantones	Porcentaje de fincas, respecto al total de cada cantón	Porcentaje de ha, respecto al total de cada cantón
General Villamil	0,97	71,7
Marcelino Maridueña	0,22	71,7
Antonio Elizalde	1,26	48,27
Guayaquil	2,29	44,4
Isidro Ayora	1,66	41,95
Balao	0,89	35,23

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Este ejercicio que considera sólo a los cantones de una de las provincias con mayor nivel de concentración de la tierra, ayuda a comprender mejor las particularidades de los procesos de concentración que actualmente se dan en el país, vinculados con cultivos que tradicionalmente se han dado en grandes propiedades, como sucede por ejemplo, con las plantaciones de banano y caña de azúcar en este territorio. En otros territorios, en cambio, se han implementado otros cultivos más relacionados con la demanda de la agro-industria, como por ejemplo, el cultivo de la palma africana, un rubro importante en algunos cantones amazónicos, como por ejemplo Coca en la provincia del Napo (de hecho esta provincia ya hacia el 2001, tenía el más alto porcentaje de propiedades de más de 500 ha (véase Cuadro Nº 3), en donde incluso se plantea que se estaría consolidando procesos "*land grab*" que suponen grandes concentraciones de tierra (Cultural survival,s.f.).

Cuadro Nº5.
Propiedades de más de 500 ha de banano, según provincias

Provincias	Porcentaje de fincas, respecto al total de cada provincia	Porcentaje de ha respecto al total de cada provincia
Guayas	0,79	28,54
Los Ríos	1,04	31,66
Esmeraldas	0,43	10,94
El Oro	0,15	7,70
Total nacional	0,21	9,74

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Si consideramos únicamente la producción de banano, se observa que las propiedades de más de 500 ha a nivel nacional son pocas y no poseen sino el 9,75% del total de la superficie destinada a ese producto. Sin embargo, cuando analizamos el nivel de concentración por provincias, claramente son las provincias de Los Ríos y Guayas, los territorios de mayor concentración de tierra destinada a la producción de banano, lo que indica que los patrones productivos de esta fruta son muy diversos y no responden al modelo de la gran plantación.

Esta misma tendencia aparece cuando analizamos la concentración en otros productos importantes.

Cuadro Nº 6
Propiedades de más de 500 ha de palma africana, según provincias

Provincias	Porcentaje de fincas, respecto al total de cada provincia	Porcentaje de ha respecto al total de cada provincia
Esmeraldas	1,63	34,19
Pichincha	4,59	50,18
Orellana	30,84	94,67
Los Ríos	4,89	35,18
Total Nacional	3,85	61,5

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

En el caso de la palma africana, el nivel nacional de concentración de la tierra es mayor que en

el banano, lo que muestra un modelo claro de gran plantación capitalista. Igualmente, la distribución geográfica es variada, pues estas plantaciones están presentes tanto en la costa, como en el subtrópico y también en la Amazonía. Los niveles de concentración varían también desde un 35% en Los Ríos y Esmeraldas, hasta un 50% en Pichincha y 95% en Orellana en la Amazonia.

Gráfico Nº 1. Expansión de los cultivos de palma a nivel nacional (2001-2005)

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario, 2001 y Censo de Productores de Palma ANCUPA, 2005.

Estos datos más cercanos a la realidad actual, muestran un incremento de la superficie cultivada de palma en las provincias de Esmeraldas y Los Ríos, pero también en San Lorenzo, un cantón perteneciente a la provincia de Esmeraldas. La disminución en la provincia de Pichincha se explicaría por la inclusión separada del sector de la Concordia en los datos del 2005. Llama la atención el crecimiento en la provincia de Los Ríos, especialmente en el cantón Quevedo, que de acuerdo a recientes estudios se daría a expensas del cultivo del banano (Cueva, Jácome, Landivar y Macías, 2008).

En el gráfico Nº 2, se evidencia el nivel de concentración de la palma africana a nivel nacional. En el extremo izquierdo del gráfico, se constata la presencia de muchas fincas pequeñas con poca tierra, mientras en el extremo derecho del gráfico, se evidencia la presencia de pocas empresas con mucha tierra.

Gráfico Nº 2. Fincas con Palma Africana (en%)

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Otros cultivos que podrían estar relacionados con la producción de agro-combustibles como el maíz duro y caña de azúcar, en cambio, no muestran mayores niveles de concentración de la tierra, lo que significa que la mayor parte de estos cultivos lo producen pequeños y medianos propietarios.

Hasta aquí, hemos analizado las características del proceso de concentración de tierra en el caso ecuatoriano, principalmente a través de las estadísticas del censo agropecuario del 2001. Estos datos muestran que si bien la concentración de la tierra es alta, ésta no se manifiesta con la misma intensidad en las diversas regiones ni tampoco en los territorios altamente heterogéneos del país. La relación más clara estaría dada entre concentración y cultivos orientados a la exportación o hacia la agro-industria. El ámbito de la producción de alimentos todavía estaría en manos de pequeños y medianos productores y por el momento no correría el riesgo de ser eliminada por una concentración tipo "*land grab*". Otro elemento importante a considerar es que existen elementos de política pública que de concretarse en leyes, se convertirían en un dique institucional importante por el cual, muy difícilmente se podría imponer un modelo de concentración como el que actualmente existe en otros países de América Latina, no sólo porque no existiría el marco legal para ello, sino porque desanimarían las inversiones extranjeras que eventualmente podrían estar interesadas en invertir en el país.

De los siete procesos mencionados por Zoomers que contribuirían a la extranjerización del

espacio, no se ha logrado detectar inversión extranjera directa (FDI en inglés) en los rubros producción de alimentos, protección de áreas naturales y ecoturismo, infraestructura y urbanismo, complejos turísticos en gran escala, pero en cambio existen inversiones en bio combustibles, cultivos forestales, y muy recientemente compra de tierra para residencia de migrantes y tercera edad.

Los pocos estudios de caso disponibles sobre este importante tema, indican que al menos existirían tres tendencias importantes que se estarían desarrollando en el país:

- Un proceso de ampliación de la propiedad (reconcentración) que consistiría en la compra progresiva de tierra para la producción orientada al mercado externo, a partir de una sólida base productiva empresarial.
- Las concesiones de tierra otorgadas por el Estado a empresas petroleras, mineras, madereras.
- Un proceso de "extranjerización" de la tierra que no se manifiesta en forma clara, pues muchas de las empresas en manos de extranjeros aparecen legalmente en manos de empresarios nacionales.

El caso del Banano

La concentración de tierras destinadas al cultivo del banano se la puede ver claramente en los datos del Censo Agropecuario del 2001. Allí aparecen claramente tres grupos empresariales que controlan en total 40.489 ha a nivel nacional.

El grupo Noboa, a la cabeza del cual se encuentra Álvaro Noboa Pontón, es el grupo económico más importante del país (controla 110 compañías) y concentra el mayor número de hectáreas dedicadas al banano, pero igualmente es un grupo económico con inversiones en otros sectores económicos: comercialización, banca, minería, transporte marítimo. El grupo controla el 9% del mercado mundial bananero y además de las hectáreas que tiene directamente, compra también banano a 600 productores asociados, llegando a cubrir 36.600 ha, con lo cual, esta compañía exporta cerca del 25% de las exportaciones ecuatorianas de banano.[8]

El grupo Quirola, es oriundo de la provincia de El Oro e igualmente se trata de un grupo económico diversificado con inversiones en cacao, camaroneras, bancos, ganadería. Actualmente busca mejorar la calidad de exportación del banano para obtener la certificación EUREPGAP de buenas prácticas agrícolas. Sus exportaciones se dirigen a Norteamérica, Europa y Asia. Es un grupo proveedor de las multinacionales Del Monte, Chiquita y Dole.

El grupo Wong, de origen chino, es el más reciente y que muestra un crecimiento importante. En 1977 a partir de la fundación de la empresa Rey Banano del Pacífico (Reybanpac), se creó el Holding Favorita Fruit Company, donde el grupo Wong posee el 84,83% de las acciones ordinarias.[9] Las actividades comerciales de este holding se dan en la exportación del banano, de piña y de actividades vinculadas a empresas de plástico, cartones, insumos agrícolas y fumigación aérea. Este grupo también posee la empresa Reysahiwal AGR, dedicada a la ganadería, actividad forestal e industria de lácteos.

Cuadro Nº 7
Concentración de tierra en banano

Grupos empresariales	Propietarios	Nº de haciendas	Total de hectáreas
Noboa	Alvaro Noboa Pontón	8	11.925
	Bernardo Manzano Díaz	3	7.260
Quirola	Esteban Quirola Figueroa	8	13.415
	Estuardo Quirola Loja	3	3.784
Wong	Rafael Wong Naranjo	5	2.350
	Rafael Wong Mayorga	3	881
	Otros miembros Wong	5	874
Total		**35**	**40.489**

FUENTE: SIPAE (2010), en base al III Censo Nacional Agropecuario, 2001.

8 Ver, http://www.bananalink.org.uk/content/view/66/26lang,esp/

9 Ver, Diario EL Comercio, 22 de septiembre del 2004.

Esta expansión bananera se realiza principalmente en las provincias de Guayas, Los Ríos y el Oro, que son los territorios en donde desde la época de la United Fruit Company en los años 50 estuvieron dedicados a este tipo de producción.

Pero existe también otra tendencia de expansión del área bananera en algunas provincias de la costa como El Oro y Cotopaxi, que se ha caracterizado más bien por una producción en manos de pequeños y medianos productores (Martínez, 2003, Rodríguez, 2008). En este nuevo proceso intervienen empresarios medianos y grandes que buscan ampliar la producción del banano en base a la compra de pequeñas unidades productivas aledañas a las plantaciones. Normalmente la figura legal es la "multipropiedad", lo que dificulta enormemente la visualización de estos procesos pues a través de esta modalidad se evita la conformación de una gran plantación. Así, por ejemplo, la empresa Palmar en la Provincia de El Oro de Euclides Palacios, llegó a concentrar por esta vía 553,97 ha, llegando a duplicar la superficie cultivada de banano en el lapso de 6 años (Rodríguez, 2008, p.71). El grupo empresarial Wong, uno de los más fuertes productores de banano, ejerce presión sobre pequeños productores de La Maná en la Provincia de Cotopaxi, para comprar la tierra y ampliar sus plantaciones (Martínez, 2003).

El resultado evidente de este proceso es la desestabilización de la pequeña propiedad que no puede competir con la gran empresa capitalista. Normalmente en estos casos, los campesinos terminan por vender sus parcelas e ingresan como trabajadores asalariados en las plantaciones, una vez que terminan por ceder a las presiones de las empresas que van desde ofrecer dinero en efectivo, hasta el bloqueo de los canales de regadío, permuta o cambio de terrenos, bloqueos de vías de acceso, etc. (Rodríguez, 2008). La desestabilización de estos pequeños productores genera procesos importantes de migración campo-ciudad y por lo tanto el crecimiento de pequeñas ciudades donde se aglutina en forma anárquica la población que proviene del campo, de esta forma se crean verdaderas bolsas de trabajo en las peores condiciones de hábitat, pero que son muy funcionales para las necesidades del capitalismo agrario (Martínez, 2003).

El caso de la caña de azúcar

La producción de caña de azúcar en el caso ecuatoriano concentra grandes extensiones de tierra ubicadas en la Provincia de Guayas, Cañar y Loja. Esta producción está integrada en los 6 ingenios azucareros que controlan el mercado de azúcar, principalmente orientado al mercado interno.

Cuadro Nº 8
Concentración de tierra en caña de azúcar

Grupos empresariales	Propietarios	Nº haciendas	Hectáreas
Cía. Azucarera Valdez	Francisco Alemán Vargas	2	25.473
Ingenio San Carlos	Javier Marcos Stagg	1	19.634
Ingenio La Troncal	Vicente Abadd Isaías	1	10.165
Hcda. Taura	Vicente Abad Isaías	1	7.500
Monterrey Azucarera Lojana C.A.	Francisco Gordillo	1	1279
Hcda. Tababuela	Jorge Benavides Rivera	1	4.217
Total		7	68.268

FUENTE: SIPAE (2010), en base al III Censo Nacional Agropecuario 2001.

Los datos muestran una alta concentración, pues únicamente 7 haciendas productoras de caña, detentan 68.268 ha, un nivel más alto de concentración que en la producción de banano y palma, tal como se analiza más adelante.

El caso de la palma

Igualmente en este cultivo, se genera un proceso avanzado de concentración de la tierra, a través de la acción de dos grande grupos empresariales: Palmera de los Andes e Industrias Ales C.A. El primer grupo empresarial es en realidad la división agrícola del grupo agroindustrial Danec. S.A, establecido en el Ecuador desde 1972. La empresa Palmera de los Andes se ubica en la provincia de Esmeraldas y la primera plantación se creó en 1974. Hacia 1976 se crea la empresa Palmeras del Ecuador en la amazonia ecuatoriana. Esta empresa tiene un convenio con el CIRAD de Francia

para la investigación sobre material genético, comercialización y producción de semillas.

El grupo industrial ALES, se ubica en la provincia de Manabí, pero posee plantaciones de palma en la provincia de Esmeraldas (sector de San Lorenzo y las Golondrinas) y su producción es utilizada principalmente en la agroindustria de productos alimenticios y no alimenticios ubicada en el puerto de Manta.

El proceso de concentración de la tierra está acompañado por un intenso proceso de deforestación, especialmente en el cantón San Lorenzo, en donde el área de expansión de plantaciones de palma africana aumentó 8 veces (de 276 ha en 1998 a 22.519 ha en 2007). Igualmente el número de empresas de palma aumentó de cero en 1997 a nueve en 2008 (Hazlewood, 210, p. 88).

Cuadro Nº 9. Concentración de tierra en palma

Grupo empresarial	Propietario	Nº de haciendas	Hectáreas
Palmeras de los Andes	Isaac Pailacho	2	14.834
	Salomón Gutt	1	10.784
Palmeras del Ecuador	Salomón Gutt	1	14.000
Ales Palma S.A.	Wilfrido Acosta	1	4.678
OLEPSA	ALES	1	1.000
Total		6	45.296

FUENTE: SIPAE (2010) en base al III Censo Nacional Agropecuario, 2001.

Estas empresas tienen estrecha relación con la industria productora de aceites, jabones y otros derivados. El nivel de concentración de acuerdo a los datos es alto y afecta, como lo veremos, a varios territorios tanto de la costa como de la Amazonía.

Un ejemplo, es la progresiva ampliación de la superficie de las grandes empresas que se realiza también a través del proceso de la "multipropiedad", es decir, del acaparamiento de varias propiedades que no conforman un solo cuerpo y que inclusive tienen distintas denominaciones en su razón social, pero que pertenecen a un solo propietario o empresa. Esta es la forma en que se ha consolidado un importante proceso de acaparamiento en el cantón Quevedo (Prov. de Los Ríos). Según un reciente estudio, 27 propiedades controlaban un total de 7.553,61 ha, pero en realidad se trataba de un proceso de concentración tipo multipropiedad donde sólo 5 empresas concentraban esa superficie de tierra (Cueva et alii, 2008, p. 143). La expansión de actividades tipo plantación (palma aceitera, plantaciones forestales, etc.), genera un proceso de inestabilidad en la tenencia de la tierra de los campesinos colindantes de estas empresas. El mencionado estudio ha constatado situaciones de amenazas de desalojo, presiones para la venta de tierras, presencia de conflictos legales, incremento rampante del precio de la tierra[10], contaminación de los esteros y ríos del territorio, etc.

La conformación de nuevos territorios empresariales implica el desalojo de los campesinos y por lo mismo, la "fracturación y desestructuración"de los recintos o pequeños asentamientos campesinos y la progresiva pérdida de su cultura y tradiciones. Un claro ejemplo de esta tendencia es el caso del Recinto El Samán en la provincia de Los Ríos, donde varios campesinos fueron despojados de sus tierras como producto de la presión de la empresa palmera vecina Sunway de origen ruso, la que utiliza "testaferros" para obligar a vender a los campesinos y de esta manera ampliar la plantación de palma (Cueva et alii, 2008). Tal como lo menciona un reciente estudio: "…la expansión del cultivo de palma africana en la región de Quevedo está provocando la conversión de significativos sistemas de producción tradicional, el fraccionamiento socio-organizativo y la existencia de violaciones a los derechos de los campesinos, por la destrucción y amenaza constante al derecho a la alimentación, al agua y la salud de cientos de familias campesinas" (López y Landivar, 2009, p.196).

El caso de la actividad forestal

Un ejemplo de concentración de la tierra para la actividad forestal es el de la empresa BOTROSA, Bosques Tropicales S.A., fundada en 1989 y que pertenece al grupo empresarial ecuatoriano Peña Durini, principal exportador de madera del país. Esta empresa está ubicada en la provincia

10 Según el mecionado estudio, el precio de una hectárea de tierra en esta zona llega a 4000- 5000 USD (Cueva et alii, 2008, p. 149).

de Esmeraldas tiene una superficie de 20.000 ha de plantaciones y 25.000 ha de bosques naturales adjudicados. Esta empresa extraería hasta el 70% de los bosques ocupados por comunidades indígenas y campesinas ubicadas en las provincias de Pichincha y Esmeraldas[11], debido a que su propia producción no cubre la alta demanda en el mercado internacional. De esta manera utiliza empresas intermediarias como SETRAFOR que se encargan de entregar máquinas y créditos a los indígenas y campesinos de las comunidades para de esta manera ejercer presión a las comunidades y asegurarse la venta de los árboles. La construcción de vías de acceso en forma ilegal hacia los bosques de comunidades nativas es otra de las estrategias utilizadas por la empresa.

Como es de esperarse, esta actividad incuba conflictos sociales, especialmente por la tala ilegal de bosques nativos en manos de comunidades, sobre todo de la etnia Awa que incluye territorios de varias provincias: Esmeraldas, Carchi, Imbabura[12], debido a que no se reconoce la existencia de la Reserva Etnobotánica Awa.

Existen otras empresas forestales que también poseen importantes extensiones de tierras en la Provincia de Esmeraldas, en la Amazonia e incluso en la región andina. Plywood del Ecuador, fundada en 1962, posee una concesión forestal que data de 1968 y que llega a 25.000 ha en el cantón Quinindé en la provincia de Esmeraldas. CODESA/Novopan, posee 4.000 ha de bosques propios, con 1.300 ha de especies nativas, también en la provincia de Esmeraldas. Arboriente, con sede en Ambato en la provincia de Tungurahua, busca comprar 10.000 ha en la provincia de Pastaza para disponer de materia prima propia. Aglomerados Cotopaxi (ACOSA), posee 14.000 ha de pino en la provincia de Cotopaxi, de las cuales 11.000 se encuentran sembradas con pino radiata. Lamentablemente no se dispone de información más detallada para un análisis en profundidad de la tendencia concentradora de estas empresas.

La segunda tendencia se manifiesta en las concesiones realizadas por el Estado para la explotación hidrocarburífera, minera y maderera. Estas concesiones se realizan en beneficio de empresas extranjeras pero también nacionales. El actual gobierno de Correa ha empezado a revertir un gran número de estas concesiones, sobre todo en el campo de la minería, por no cumplir con los nuevos requisitos contemplados en la nueva constitución y en la nueva ley de minería[13]. Los desacuerdos, especialmente con grupos campesinos e indígenas han convertido a la minería en un gran campo de conflicto social que ha alejado a las organizaciones indígenas y campesinas del apoyo al gobierno de Correa.[14] Los recientes conflictos con los pequeños mineros artesanales en la provincia de Zamora Chinchipe, así lo confirman.[15] Las concesiones en torno al petróleo son las más

11 Esta evidencia debe ir en el texto Así por ejemplo, en 1984, ENDESA-BOTROSA, logró firmar contratos con cuatro comunidades de la etnia Chachi, para el aprovechamiento industrial de 25.000 hectáreas de bosques naturales ubicados en su territorios (GFA Terra Systems, 2005)

12 Según un informe de evaluación para la certificación forestal, en el año 2000, la empresa SETRAFOR tuvo un conflicto con la Federación de Centros Awa del Ecuador (FCAE) por la tala ilegal del bosque de la comunidad Awa de Balsareño ubicada en la provincia de Esmeraldas (GFA Terra Systems/RNT,2005).

13 Hasta abril del 2008, el Estado había revertido el 97% de las licencias otorgadas a empresas privadas. La ley minera fue aprobada el 13 de enero del 2009. No obstante, el gobierno ecuatoriano ha dado luz verde para que especialmente las empresas mineras canadienses retomen sus actividades en la explotación de oro y cobre. Las principales empresas canadienses son Ecsa, Aurelian Resources, AmGold e IMC. Diario Hoy, 03 de marzo, 2009.

14 Los principales focos de estos conflictos están asentados en Intag en la Prov. de Imbabura, en la Prov. del Azuay y en la cordillera del Cóndor que comprende dos provincias Amazónicas, Morona Santiago y Zamora Chinchipe (Cisneros, 2008).

15 El 17 de septiembre del 2010, se produjo un violento desalojo en la localidad de Congüime del cantón Paquisha en la Prov. de Zamora Chinchipe que produjo varios heridos entre mineros y policías. Según noticias del diario El Universo: "El desalojo, según personeros del Ministerio de Recursos no Renovables, busca evitar que la minería anti técnica contamine los ríos. No obstante, mineros informales y dirigentes indígenas shuar aseguran que el operativo busca abrir el camino para la operación de las transnacionales Ecuacorrientes, Aurelian-Kinross y una empresa china. En la zona hay reservas probadas de oro, plata y cobre " (El Universo, 17 de septiembre del 2010)

importantes del país y también generan tensiones, especialmente con los pueblos indígenas de la amazonia y con los grupos ambientalistas. El problema central en este tipo de concesiones, tiene que ver con los temas de conservación de los recursos y la sobrevivencia de pueblos ancestrales que habitan estos territorios. Igualmente, en este tipo de concesiones hay un cuerpo legal todavía no consolidado que busca normar las relaciones entre Estado y empresas multinacionales beneficiarias de la explotación del petróleo.

A continuación analizamos algunos ejemplos de procesos de "extranjerización de la tierra".

a) El caso de la empresa Ecualiptus Pacific S.A. (EUCAPACIFIC), conformada con capitales japonés y chileno es uno de los ejemplos interesantes a analizar. Esta empresa creada en el 2000 se encuentra en proceso de comprar 14.000 ha de tierra en el cantón Muisne, Prov. de Esmeraldas, 10.500 de las cuales se dedicarían a la producción de eucalipto. Adicionalmente, existen dos grandes empresas que cultivan eucalipto, Conserning con 300 ha e Hidalgo & Hidalgo con 160 ha, lo que daría un total aproximado de 10.960 ha de plantación de eucalipto (Gerber and Veuthey, 2010, p. 464). Esta empresa, compuesta en un 70% de capitales japoneses y un 30% chilenos, exporta la madera hacia Japón en donde la empresa Mitsubishi la transforma en papel.

   La estrategia de la empresa ha consistido en obtener concesión estatal y comprar la tierra, empezando por los medianos y grandes propietarios hasta la compra a los pequeños que pertenecen a 18 comunidades vecinas. Las presiones de la compañía van desde el ofrecimiento de buenos precios, empleo posterior en la plantación y planes de compensación (agua potable, centro de salud, campos deportivos, caminos vecinales y computadoras) (Gerber and Veuthy, 2010, p. 465). Otros métodos simplemente consisten en presionar a los campesinos "recalcitrantes" en forma directa, es decir, atemorizándoles con los guardias de seguridad, contaminando la producción campesina, etc. (Ibid, p. 465).

   El resultado ha sido que muchas familias han vendido sus tierras y han emigrado hacia las ciudades más grandes, mientras en el sector se ha formado una típica reserva de mano de obra que abastece en forma temporal las necesidades de la plantación y de otras empresas de palma africana ubicadas en los cantones de Eloy Alfaro y Quinindé.

   En definitiva, la expansión de esta empresa, sólo se ha dado una vez que la economía campesina colindante ha entrado en crisis a través de la venta de la tierra. La transformación de este campesinado mestizo y afro ecuatoriano en trabajadores asalariados temporales, sin duda ha afectado los patrones de seguridad alimentarios de este territorio.

b) El segundo caso importante es el de las empresas Palmoriente S.A. y Palmeras del Ecuador S.A., empresas que buscan ampliar sus plantaciones de 10.000 a 200.00 ha en la Amazonía, lo que significaría una ampliación en gran escala de los procesos de deforestación y la expulsión de varias comunidades quichuas que habitan en estos territorios. Estas empresas, si bien son ecuatorianas, operan con el 40% de participación de capital extranjero. El más importante inversionista extranjero es la German Development Company (DEC) que contribuyó con DM 13,1 millones para implementar las primeras 10.000 ha, en tanto proyecto piloto para otras 100.000 ha (Cultural Survival, 2009). Adicionalmente, Palmeras de Ecuador S.A. ha desarrollado otro proyecto piloto en Shushufindi para una plantación de 100.000 ha

   La empresa Palmoriente S.A, trabaja desde 1979 en la zona de Huashito, en donde ha ejercido una fuerte presión sobre la comunidad Huaysa que ha terminado transfiriendo a la compañía unas 1000 ha de tierras de reserva en los límites de la plantación. En compensación, la empresa prometió la construcción de caminos, escuela y centro de salud, estrategia bastante conocida de las empresas extranjeras que trabajan en el sector de la explotación petrolera en la Amazonía.

   El otro aspecto señalado por la empresa como una de las ventajas de la compra de tierra es el empleo que se ha generado en la zona. Al respecto, el informe de Cultural

Survival señala que los trabajadores son reclutados y pagados por contratistas, por lo mismo no tienen beneficios relacionados con la seguridad social y salud y la formación de sindicatos es prohibida. En otras palabras, predomina la situación laboral de un trabajo precario, mal pagado y con altos riesgos para la salud por el alto uso de pesticidas (Cultural Survival, 2009).

Una aproximación a partir de la información sobre inversión extranjera en el sector primario de la economía, muestra tendencias sobre procesos de extranjerización de la tierra[16]. Los montos de inversión no estarían orientados en principio hacia la compra de tierra, sino más bien hacia la capitalización de empresas que ya existen en el país y que seguramente tienen una importante participación de capital extranjero, así por ejemplo, en flores, en la pesca, industria conservera, en ganadería y agro industria de lácteos, etc.

Gráfico Nº 3: IED en agricultura, silvicultura, caza y pesca (en millones de dólares) Período 2004 - 2010

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Estos datos muestran la débil inversión extranjera en el sector primario de la economía, lamentablemente no disponemos de una mayor desagregación para poder cuantificar los montos que corresponden a la agricultura. Llama la atención que la inversión más importante provenga de países considerados como "paraísos fiscales", lo que permite corroborar la tendencia hacia una alta participación de socios extranjeros en la inversión de empresas nacionales, es decir, que mucha inversión catalogada como extranjera correspondería a inversión ubicada en estos países, pero que se realiza en empresas nacionales.[17] No se ha podido establecer una relación directa entre inversión extranjera directa en el sector primario de la economía y procesos de concentración de tierras, al no disponer de la información precisa sobre los rubros a los que se destina tal inversión. Así por ejemplo, la vieja inversión colombiana realizada en los cultivos de flores a través de los grupos Carvajal y Caicedo, no suponen procesos de concentración en gran escala, aunque sí generaron una alta revalorización del precio de estas tierras ubicadas en los valles de la sierra norte del Ecuador (COTECA-FAO, 1995).

4. La percepción de los actores

El problema de la tierra en Ecuador, ocupó el espacio central de las políticas públicas hasta los años noventa. El primer levantamiento indígena realizado en 1990 y que posicionó a la CONAIE como el movimiento indígena más importante de América Latina, tuvo como contrarréplica la elaboración de la Ley de Desarrollo Agropecuario (LDA) en 1994, de claro contenido neoliberal y que se ha convertido en un verdadero dique frente a las propuestas de lucha por la tierra que habían predominado hasta entonces. De hecho, esta ley no sólo derogaba la mayoría de los artículos por los cuales los campesinos podían acceder a medidas de reforma agraria, sino que también introducía nuevos y peligrosos artículos

16 Lamentablemente no se ha podido conseguir una información más desglosada, para conocer el nombre de la empresa y el destino concreto de la inversión, debido a las restricciones de acceso a la misma en la Superintendencia de Compañías del Ecuador.

17 Según información de prensa: "El 70,5% de los grupos económicos que operan en el mercado local tiene accionistas en el exterior. Los reportes del Servicio de Rentas Internas (SRI) señalan que de 51 consorcios empresariales, 36 registran como accionistas a compañías radicadas en otros países. Y una parte se localiza en los paraísos fiscales.
En cambio, los datos de Superintendencia de Compañías (SC) contabilizan aproximadamente 10 000 empresas con accionistas extranjeros que concentran sus recursos en actividades agrícolas, industriales, comercio, transporte y comunicaciones". (El Comercio, martes, 7 de julio, 2009)

relacionados con el mercado de tierra, incluso en las mismas comunidades indígenas , cuya dirigencia llegó a apoyar la mencionada ley (Martínez, 2005).

Por ello, no es sorprendente encontrar una reacción negativa por parte de las Cámaras de la Producción frente a la Ley de Tierras que en este momento se está discutiendo en el Congreso, como parte de las reformas que contiene la Ley de Soberanía Alimentaria aprobada en el 2009.

a) Los actores empresariales

La mayoría de las cámaras de la producción (Agricultura, Ganadería, Acuacultura, etc.) han reaccionado negativamente frente a la Ley de tierras y todo lo que signifique reforma agraria.

Una primera reacción ha sido la oposición frontal al proyecto de Ley de Tierras, sin un conocimiento cabal de su contenido. "La posible aprobación de la Ley General de Tierras recibirá hoy un rotundo no. Ganaderos, cañicultores, acuicultores entre otros sectores relacionados con la agroindustria mostrarán su desacuerdo y anunciaron la posibilidad de salir a las calles para protestar en contra del indicado anteproyecto" (Diario Hoy, 23 de agosto, 2010). En varios periódicos se pudo constatar una oposición al proyecto de Ley de Tierras, sin un conocimiento cabal de su contenido.

Una segunda postura ha sido la de argumentar que todo cambio en la actual legislación agraria significará pérdidas económicas. Así, según la opinión del presidente de la Asociación de Ganaderos del Litoral: "¿qué pasará con las personas que creen en el país e invierten en él? Quieren convertirnos en una nación estafadora de los inversionistas y eso no podemos permitirlo. Según el dirigente, las pérdidas económicas, de ser aprobado el proyecto, serán incalculables para los productores" (Diario El Expreso, 23 de agosto, 2010). Esta posición, en cambio hace hincapié en factores de tipo económico, como el supuesto crecimiento y desarrollo del sector agropecuario que se vería seriamente lesionado con la aprobación de la Ley de Tierras.

Una tercera posición ha sido la de calificar al proyecto de Ley de tierras como falto de sustento técnico. De acuerdo al presidente de la Cámara de Agricultura de la Zona I, "la llamada Ley de tierras afecta de modo indiscriminado a los productores eficientes: si un ganadero produce cuatro litros de leche por hectárea y otro produce 40 litros en la misma hectárea, es absurdo pretender arrebatar una propiedad que genera más y mejores productos que otra que no lo hace" (Diario Hoy, 2 de septiembre, 2010). Según este mismo dirigente: "la ley va en contra de la seguridad alimentaria promulgada por el Ejecutivo. Se imagina que el Estado divida o parcele los cultivos de caña de su propio ingenio azucarero Aztra, ¿sólo porque no debe haber monocultivos? Es absurdo. Simplemente, no alcanzaría a abastecerse el mercado nacional" (Diario Hoy, 2 de septiembre, 2010). Es claro que el empresario confunde el significado del término seguridad alimentaria, así como los criterios de productividad por hectárea y la concentración de tierra, pero en general es la tónica de las opiniones gremiales de las cámaras del sector rural.

No encontramos entre los actores empresariales ninguna opinión favorable a la Ley de tierras, todos cierran filas en contra de esta Ley. Para la gran mayoría de ellos, la concentración de la tierra no existe o debería ser vista como un proceso natural de crecimiento de los esfuerzos familiares. Así, según el presidente de la Cámara de Acuacultura: "Si en 1982, usted y su familia tenían 60 hectáreas, pero luego de 20 años con el esfuerzo y trabajo logró tener 600. ¿Con qué derecho el Gobierno les va a quitar? (Diario El Expreso, 23 de agosto, 2010). Opinión que muestra claramente el temor de los empresarios a una reforma radical de la distribución actual de la tierra y una vez más el desconocimiento del contenido de la misma.

b) Las organizaciones sociales

Al contrario de lo que podría esperarse en una coyuntura favorable a la "desconcentración" de la tierra, no se observa un movimiento social importante en el país, que pueda convertirse en el soporte político de las actuales iniciativas provenientes del gobierno en materia de reforma agraria. Como se ha mencionado más arriba, el tema de la reforma agraria fue archivado con la LDA de 1994 y al parecer fue subsumido en las

reivindicaciones étnicas del movimiento indígena que priorizó las demandas por la plurinacionalidad y pluriculturalidad.

Salvo el apoyo de la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FENOCIN) al proyecto de la Ley de Tierras, las otras organizaciones han mostrado cautela y en el mejor de los casos han planteado la elaboración de sus propias propuestas[18]. Una de las explicaciones coyunturales, es que las contradicciones entre el gobierno de Correa y el movimiento indígena no permiten llegar a un consenso en algunos temas como la Ley de Aguas y la Ley de Minería, lo que ha afectado el esperado apoyo a la Ley de tierras.

Un manifiesto de las Organizaciones Populares, (FENOCIN, FENACLE, CNC y ECUARUNARI) plantea concretamente que es "importante conformar un frente nacional por la tierra conformado por organizaciones sociales y sectores urbanos, con el objetivo de establecer una alianza entre el campo y la ciudad" (FENOCIN, et alii, 2010). Este manifiesto hace hincapié en oponerse al modelo agroexportador que busca controlar la agricultura y el espacio rural. Por otro lado, resalta las virtudes del modelo de la Vía Campesina centrado en la soberanía alimentaria. Finalmente, plantea la necesidad de avanzar hacia una verdadera "revolución agraria", como "un proceso de construcción profundamente participativa" (Ibid).

Si bien este manifiesto no aborda cuestiones técnicas y de conflicto social que se discuten en la Ley de tierras, no obstante es interesante el interés mostrado por las organizaciones del campo de establecer una alianza con los intereses de los habitantes de la ciudad, a través del argumento de la soberanía alimentaria.

Otra opinión del Presidente del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), señala claramente la importancia de la Ley de Tierras: "no debería dejar tal como está acaparada la tierra, eso se tiene que terminar, hay que cumplir con la constitución. No debería quedarse en pocas manos esos terrenos, debería ser, por ejemplo, asociativamente. Se debe trabajar a partir de la participación de todo el grupo involucrado". Pero antes, como este dirigente lo señala: "es necesario conocer el ante proyecto de ley sobre la tierra y discutirlo con todos los actores sociales y políticos" (FEINE, 2010). En este caso, no se explicita una opinión desfavorable a la mencionada ley, por parte de este dirigente indígena, pero sí la necesidad de un mayor diálogo y discusión con los sectores sociales.

Para el ex dirigente de la organización ECUARUNARI, la discusión debería avanzar más allá de la Ley de Tierras: "Es fundamental no sólo debatir la ley de tierras para no correr el riesgo de particularizar la lucha. Es necesario desruralizar la lucha y que las propuestas lleguen a las ciudades. Debemos generar aliados para que tengamos una mayor incidencia en gobierno, en la asamblea, etc. Detrás del gobierno hay poderosas empresas agroindustriales. Frente a ellas hay que plantearse la lucha. En manos de estos grupos están la tierra y el agua y las cadenas productivas del país. Es necesario hablar no sólo sobre tierras sino sobre un nuevo modelo de producción" (Colectivo Agrario- UASB, 2010). Este planteamiento sigue la línea de buscar aliados en las ciudades para enfrentar la lucha por la tierra en una dimensión más amplia: "es necesario reorganizar la tierra y la producción. No es suficiente hablar de redistribución, sino además hay que afectar a los grandes". No hay que tener miedo de hablar. Los hacendados van a reaccionar pero eso no nos debe asustar. Todo esto no puede pasar por la figura de la mercantilización. La tierra tiene que ser nuestra por la lucha. Las tierras tienen que ser nacionalizadas y renacionalizadas" (Ibid). Un claro planteamiento que busca la movilización social para ampliar al máximo las reivindicaciones sobre la tierra en un contexto donde ésta cumple una importante función productiva.

En definitiva, las opiniones de los actores sociales del campo, muestran un abanico que va desde el apoyo a la propuesta de Ley de Tierras hasta la necesidad de una mayor discusión de la misma y finalmente una falta de apoyo. Toda iniciativa que proviene del gobierno ha generado críticas en el movimiento indígena que no tiene una posición unificada, ni tampoco planteamientos al-

18 Este es el caso de la CONAIE, que señala que se encuentra preparando su propio proyecto de Ley de Tierras, pues no está de acuerdo con el actual que se debate en el Congreso. Diario El Expreso, 24 de agosto de 2010.

ternativos claros a ser discutidos entre las bases y en general en la sociedad rural.

5. Las políticas públicas: ¿un dique para el proceso de concentración de tierras?

En el caso ecuatoriano, el gobierno de Rafael Correa ha implementado políticas importantes a través de la nueva Constitución de la República del 2008. La ley de soberanía alimentaria[19] constituye sin duda un importante avance en materia de legislación agraria, que permite a su vez la implementación de otras leyes específicas como la ley de tierras, la ley de aguas, entre las más importantes. Actualmente estas leyes están siendo discutidas en el Congreso Nacional y se espera su aprobación hasta diciembre del 2010, lo que significará, si es que se aprueba la propuesta de los sectores campesinos, un cambio radical en materia de tenencia de la tierra en el país.

Sin entrar en un análisis detallado del proyecto de ley de tierras, consideramos importante mencionar los principales límites o restricciones a la propiedad sobre la tierra que se plantean. En primer lugar, el límite máximo de tierra es de 500 ha. "Se entenderá por concentración de tierra, cuando en un predio, o sumados varios de ellos, la superficie supere las quinientas hectáreas como parte de una sola propiedad privada" (SIPAE, 2010, p.5). Existen asimismo, prohibiciones para "la constitución o transferencia de la propiedad agraria a favor de personas jurídicas o naturales extranjeras, o de capital extranjero, en una superficie mayor de trescientas hectáreas, ya sea que tal superficie esté conformando una sola propiedad o, esté dispersa en sistema de multipropiedad" (Op. cit, p 7). También este proyecto de ley plantea que las propiedades mayores a 25 ha que no cumplan la función social o ambiental podrán ser expropiadas. Esta propuesta ha suscitado una enorme discusión y oposición por parte de las Cámara de Agricultura y también por parte de técnicos nacionales que consideran que el criterio de concentración no debe asimilarse únicamente a la cantidad de la tierra. Según Manuel Chiriboga de RIMISP: "… no existe un estudio técnico que respalde las cifras, que yo llamo artificiosas, propuestas en la ley. Por ejemplo, no son lo mismo 500 ha en la Costa que en la Sierra, o que en el bosque tropical húmedo o el bosque tropical seco. No es lo mismo tener riego, buenos suelos, capacidad productiva, que no tenerlos", puntualizó. Diario Hoy, 2 de septiembre, 2010.

No obstante, es importante indicar que el mismo proyecto de ley contempla la conformación de un Fondo Nacional de Tierras, para financiar la adquisición de tierras a favor de los pobladores rurales. Se prevé que tal adquisición puede darse a través de 3 mecanismos: compra a los propietarios o crédito a favor de los campesinos sin tierra otorgado por el Banco Nacional de Fomento.[20]

Actualmente el gobierno dispone de un Plan de tierras y Territorios[21], que en realidad es un fondo de tierras de alrededor de 130.000 ha conformado con propiedades que pertenecían a la AGD (formadas con bienes incautados al narcotráfico y a bancos en quiebra) que han empezado a adjudicarse a varias comunidades y grupos campesinos. De este total, sólo entre 65.000 y 69.000 ha estarían en condiciones de ser transferidas. Esto ha generado una demanda de agricultores y se han formado cerca de 200 asociaciones para beneficiarse de este proyecto.[22] En varias partes del país se ha empezado a transferir la tierra a campesinos, así por ejemplo, en la provincia de Esmeraldas, 1200 ha de la hacienda Las Delicias

19 La Ley orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, publicada en el Registro Oficial 583, 5 de mayo, 2009.

20 Capítulo décimo del Ante proyecto de Ley de tierras (SIPAE, 2010).

21 Dentro de este plan, el MAGAP ha entregado 14 267 hectáreas, de 29 predios y ha beneficiado a 3 082 familias campesinas del país. El Comercio, 7 de septiembre de 2010. El ministro de Agricultura señala además la existencia de 1.500.000 hectáreas privadas incultas en el país que podrían entrar a este fondo de tierras. El Comercio, 24 de octubre del 2009.

22 Diario El Comercio, 24 de octubre de 2009.Según un estudio realizado por el equipo técnico del Plan Tierras sobre la demanda de tierras, existiría en el país alrededor de un millón de campesinos sin tierra o con poca tierra, conformados por 200.000 familias sin tierra, 237.000 familias minifundistas y 552.000 familias de productores familiares. (Rosero, 2011)

(anteriormente vinculada al narcotráfico) pasaron a ser cultivadas por 124 familias asentadas en este lugar[23]. Igualmente, 1000 ha de la hacienda El Timbre en la misma provincia de Esmeraldas se adjudicaron a 220 familias campesinas[24]. Más recientemente, 309 ha de la hacienda El Tablón en Pifo, provincia de Pichincha, pasaron a beneficiar a 200 familias del lugar.[25] En el año 2010, se habían entregado un total de 2.881,03 ha a 2.212 familias beneficiarias (ver anexo Nº 3), una cifra muy baja en relación a la meta planteada de 5.000 ha anuales, lo que indica los problemas institucionales existentes en la actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria que reemplazó a la anterior institución Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), por problemas de corrupción[26].

Recientes estudios son bastante escépticos en relación a la efectividad del "Plan Tierras y Territorios" del Gobierno Nacional. En efecto, no existe claridad sobre la cantidad total de tierras que dispondría el Estado para cumplir con un cronograma propuesto desde enero del 2010 hasta junio del 2013 (ver anexo nº 4). Una muestra de esto, es que el Gobierno ha ido inflando la cantidad de tierra disponible por el Estado, así, desde una cifra de 120.000 ha se ha llegado hasta una cifra de 200.000 ha.[27] Pero el efecto más importante, es que ha desatado una alta especulación en torno a las tierras en proceso de adjudicación o incluso ya adjudicadas a posesionarios organizados, lo que ha llevado incluso a que se produzcan invasiones de tierras en predios ya ocupados legalmente por trabajadores, en otras palabras, un incremento de la conflictividad social[28]. Existe además el riesgo de que algunas propiedades en poder del Estado, al ser rematadas públicamente, puedan nuevamente ser recuperadas por los anteriores propietarios a precios más bajos que el avalúo comercial (Landivar y Yulan, 2011).

Este proceso de reforma agraria desde arriba, se da en un contexto de debilidad de las organizaciones sociales del campo que se manifiesta en la poca participación de organizaciones tradicionales como la CONAIE, alejada del gobierno, pero sin propuestas concretas sobre un tema tan importante como la concentración de tierra y las posibilidades de reforma agraria. Únicamente la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras) ha apoyado la propuesta de la Ley de tierras, pero también carece de un planteamiento alternativo al del gobierno en lo que concierne al proceso de adjudicación del fondo de tierras del Estado. Uno de los problemas que tiene esta iniciativa es que ha generado mucha expectativa entre los campesinos sobre todo de la costa, en donde se concentraría mayormente la distribución de tierra, y seguramente se están formando asociaciones ad-hoc para acceder a este recurso. El mismo gobierno carece de un modelo sostenible de adjudicación que implique no sólo la distribución de la tierra sino su gestión bajo modalidades cercanas a lo que en la constitución se plantea como "economía social y solidaria[29]". Es bastante conocida la triste historia de las cooperativas agrícolas que sirvieron únicamente para el acceso de los campesinos a la tierra en la vieja reforma agraria de 1964, pero que nunca llegaron a funcionar como unidades económicas rentables y desaparecieron una vez los beneficiarios lograron pagar la deuda por la tierra.

23 Diario El Universo, 21 de Julio de 2009.

24 Diario El Comercio, 18 de diciembre de 2009

25 Diario El Comercio, 7 de septiembre de 2010

26 Diario EL Comercio, 26 de mayo, 2010.

27 En el año 2010, se partió de una cifra de 120.000 ha según el Subsecretario de Tierras y Reforma Agraria, luego el Ministro de Agricultura mencionó una cifra de 130.000 ha y finalmente el Presidente de la República llegó a plantear una cifra de 200.000 ha (Landivar y Yulán, 2011, p. 33).

28 Según las noticias de prensa: "Bajo la consigna de "cero tolerancia" a las invasiones, en unas seis provincias se realizan operativos para desalojar predios tomados en los últimos tres años. Al menos 2.000 familias han sido expulsadas de terrenos urbanos y rurales donde se habían asentado en los últimos 3 años", Diario El Universo, 30 de enero del 2011.

29 Según la constitución del 2008, en e l capítulo cuarto, artículo 283, se menciona explícitamente: "el sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (Constitución 2008, p. 134).

La actual oposición de las Cámaras de Agricultura, Ganadería y Comercio de las principales regiones del país, ha generado ciertamente preocupación en el gobierno que ahora plantea la necesidad del diálogo e incluso que se encuentra elaborando un nuevo proyecto de ley de tierras, en el que se contemplaría principalmente eliminar los límites a la propiedad de la tierra.[30]

Lo cierto es que la nueva ley de tierras de alguna manera incluirá al menos los tres aspectos siguientes: a) un delimitación del tamaño de la propiedad a partir del cual se puede hablar de concentración de la tierra, b) la delimitación del concepto de "función social" de la propiedad y c) la creación de un fondo de tierras para la distribución entre los campesinos y trabajadores sin tierra. Este último aspecto significará el inicio de un proceso limitado de reforma agraria desde arriba, es decir, a partir de la iniciativa del Estado, dada la hasta ahora ausencia de un movimiento campesino que por el momento se encuentra bastante desmovilizado.

No deja de llamar la atención de que un proceso tan importante como este, no haya generado un apoyo y movilización de los sectores sociales más pobres del campo y se encuentre limitado a los debates y negociaciones legales a nivel del congreso. Algunas hipótesis explicativas de este problema se relacionarían, por un lado, con los cambios que ha experimentado el mismo campesinado en algunas regiones (sierra sur) donde ya no está vinculado a la producción agrícola o simplemente ha migrado fuera del país, a la falta de cultura organizativa de los asalariados rurales y trabajadores sin tierra sobre todo en la costa, por otro lado, a la concepción que tienen los indígenas sobre los territorios, donde se incluye las demandas por tierra y agua y finalmente, a la influencia nefasta de la LDA de 1994 que eliminó el tema de la reforma agraria de las políticas públicas y desarticuló las demandas por la tierra entre los campesinos pobres. Un tema que por supuesto merece una investigación más a fondo.

Pero también como reacción a la propuesta del gobierno y a la probable aceptación de la ley de tierras, algunos empresarios han empezado a realizar por su propia iniciativa procesos de "desconcentración de tierras", es decir, vender las tierras marginales para ajustarse al límite de la extensión permitida por la ley, esto por supuesto dinamizará el mercado de tierras, posibilitando una mejor asignación del recurso tierra.

6. Algunas conclusiones

El análisis sobre la tenencia de la tierra en el caso ecuatoriano, señala claramente que es un proceso vinculado más a las tendencias de modernización capitalista interna, antes que a la presencia de procesos externos como el "*land grab*". Si bien el índice de Gini es uno de los más altos de América Latina, no se distribuye de una manera igual en el territorio, sino que se encuentra más concentrado en la región de la costa y dentro de ella en algunos cantones. Dada la alta heterogeneidad espacial, económica y social del país, no se puede generalizar las tendencias a la concentración de la tierra, pues éstas adquieren particularidades y especificidades, relacionadas con la dinámica territorial, especialmente económica, con los mercados y la presencia de determinados actores sociales que viabilizan y consolidan los patrones de concentración.

En segundo lugar, la concentración de la tierra está estrechamente relacionada con los cultivos de renta o "commodities", orientados tanto al mercado externo como al interno. En este sentido, los territorios en donde se han implementado plantaciones de banano, palma africana, azúcar, especies forestales, son los más proclives hacia la concentración de la tierra, mientras que los territorios en donde se desarrollan cultivos para el mercado interno tienen un índice de concentración menor. Esto indica claramente la presencia de dos tipos de patrones productivos: el empresarial en gran escala y el campesino en pequeña escala. El primero avanza sobre las unidades campesinas en los territorios donde existen las plantaciones mencionadas, generando una desestabilización social y económica y un

30 Según el Ministro actual de Agricultura: "No se pondrá límites a la tenencia de la tierra ni se expropiarán las tierras que están en producción, porque es un absurdo. Vamos a entregar 2,5 millones de ha de tierras a 375 000 familias en un proceso de cuatro años". Este proceso según el Ministro, significaría reducir el índice de Gini de 0,8 a 0,69. Diario El Comercio, 26, 08, 2010.

proceso de proletarización rural progresivo. De esta forma, se crea una nueva dinámica económica que transforma el espacio rural, generándose en cierta forma procesos de "desterritorialización" en la medida en que la población rural se ve compelida a abandonar la tierra y buscar sobrevivir bajo otras condiciones que no son específicamente rurales.

La concentración de la tierra está generando importantes cambios en la distribución de la población rural. La presión de plantaciones y grandes empresas sobre todo en la costa, empujan a la población rural a abandonar el campo y migrar a ciudades intermedias o grandes, lo que afecta profundamente el carácter de la ruralidad en determinados territorios. Se generaría por esta vía un forzado proceso de proletarización rural y el abandono del campo con las consecuencias sociales y culturales que este proceso acarrea. A nivel local, esto implica la desaparición de la cultura campesina y por supuesto, la pérdida de la producción de alimentos orientados al consumo interno.

En tercer lugar, existen procesos de extranjerización de la tierra, que muestran que tampoco son nuevos y que existe la posibilidad de que puedan incrementarse, sobre todo en territorios donde hay disponibilidad de tierra y donde todavía la presión demográfica no es tan alta, es decir, en la costa y amazonia. Al menos los casos analizados, muestran un alto grado de concentración, la desestabilización de las comunidades aledañas, los impactos negativos sobre el medio ambiente, la utilización de una mano de obra bajo modalidades muy precarias y la consolidación de territorios orientados por la lógica del mercado internacional[31]. El mismo Banco Mundial, señala que entre aquellos países que atraen inversionistas, se encuentran aquellos que tienen "abundantes extensiones de tierra como también los que presentan una gobernabilidad débil de las tierras", condiciones que no se cumplen en el caso ecuatoriano. Pero en la medida en que en los países del norte se incrementan nuevas demandas como el turismo y el descanso para la tercera edad, Ecuador aparece como uno de los países que ofrecen ventajas comparativas para que se consolide una de las tendencias señaladas por Zoomers (2010) y que ya está fuertemente implantada en Centroamérica[32].

En cuarto lugar, las políticas públicas implementadas por el gobierno de Correa a partir de la Constitución del 2008, generan algunas tendencias que de consolidarse políticamente, podrían convertirse en un obstáculo de tipo legal a las modalidades de concentración que existen en el país. Como lo hemos mencionado más arriba, si se llega a aprobar la actual Ley de Tierras que vendría a reemplazar la actual Ley de Desarrollo Agropecuario de 1992 (de tinte neoliberal) se convertiría en el marco legal de una sociedad rural diferente, pues el objetivo final es favorecer la agricultura familiar y privilegiar la producción de alimentos para el mercado interno dentro de la gran macro política de Soberanía Alimentaria. Para ello, se busca diseñar desde el Estado una política "sui-géneris de reforma agraria" para transferir tierra hacia los campesinos más pobres del país. No obstante, no se tiene mucha claridad sobre las tierras que serían afectadas, y tampoco sobre el proceso de transferencia y las formas de gestión campesina de estas tierras. En el horizonte político siempre está presente el "fantasma" de las reformas agrarias de los años 60 y de las tesis políticas que lo sustentaban. Argumentos que son esgrimidos por los empresarios para neutralizar el alcance político de la Ley de tierras. Todo parece apuntar hacia la consolidación de un nuevo sector rural, donde la economía campesina va a desempeñar un papel central en el diseño de las políticas públicas modernizantes de este gobierno.

Por último, es importante considerar que este nuevo proceso de concentración de tierras responde a un nuevo proceso de valorización de la tierra por parte del capital internacional que empieza a ser apoyado por organismos internacionales como el Banco Mundial. La estrategia

31 Lamentablemente la dificultad de acceso a información "reservada" impide tener una idea más acabada sobre este proceso.

32 Algunos ejemplos todavía no estudiados de este proceso son los cantones Cotacachi en la provincia de Imbabura, el pueblo de Vilcabamba en la provincia de Loja y más recientemente la misma ciudad de Cuenca en la Provincia del Azuay.

sería mirar más las "oportunidades" que ofrece, el disponer de tierra abundante y no bien utilizada, que podría transformarse en una palanca del desarrollo a condición de utilizar un paquete productivista (tecnología, infraestructura, acceso a mercados) a través de alianzas entre el sector público y el privado (Banco Mundial,2010). Las ventajas son bastante conocidas: generación de empleo, mejorar la seguridad alimentaria y promover la transferencia de tecnología y el desarrollo local (Ibíd.). No obstante, como el mismo informe se encarga de mostrar, las experiencias, muestran más aspectos negativos que positivos: compra de tierras por debajo de su valor, generación de externalidades ambientales y sociales negativas, proyectos que son viables únicamente gracias a subsidios, etc. (Ibíd.). Esto significa que son las comunidades locales las que llevan la peor parte de este proceso y el mismo Banco Mundial, acepta que los inversionistas se aprovechan tanto de "condiciones de gobierno débiles" como de "ausencia de protección legal "para las comunidades locales (Grain, 2010). Una visión meramente economicista puede hacer valer más la perspectiva de la nueva valorización de la tierra en la economía mundial, que los efectos sociales sobre las comunidades pobres que habitan en esas tierras y generar procesos importantes de "desterritorialización".

En el caso ecuatoriano, la nueva legislación sobre tierras y en general sobre el sector rural, puede convertirse en un marco de seguridad para las comunidades rurales y en la revalorización de su producción y de su modo de vida. En este sentido, los procesos de concentración de tierra no podrán continuar con la misma dinámica actual y es probable que las características básicas de la estructura agraria se modifiquen y generen mejores condiciones para los productores rurales. Pero, como en todo proceso de cambio estructural, éste no es viable si no existe la suficiente claridad en el diseño de las políticas públicas y si no hay un fuerte apoyo y movilización política, aspectos que todavía están pendientes en el caso analizado.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A. (coordinador). 2010. Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009, Quito, ILDIS-FLACSO.
- BANCO MUNDIAL. 2010. Rising global interest in farm land, ¿Can it yield sustenaible and equitable benefits, september.
- BARTRA, A. (2006).El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida, Ed. Itaca, México.
- BRASSEL, F.; HERRERA S.; LAFORGE M. (editores). 2008. ¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos, SIPAE, Quito.
- CISNEROS, P. 2008. El diálogo minero en el Ecuador: ¿señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?, en, Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO – Working Paper No 012, septiembre.
- COLECTIVO AGRARIO- Universidad Andina Simón Bolívar. 2010. Perspectivas de Reforma Agraria en Ecuador: debates sobre la política de tierras, UASM, Quito.
- COTECA- FAO. 2000. "Mercado de tierras en Ecuador", en, Luciano Martínez (compilador) Antología de estudios rurales, FLACSO-ILDIS, Quito.
- CUEVA, V.; JÁCOME, G.; LANDIVAR, N.; MACÍAS, M. 2008. "Desplazados por agroexportación. La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: el caso Quevedo", en, Frank Brassel et alii, ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos, SIPAE, Quito.
- CULTURAL SURVIVAL. 2009. Resisting land grabbing in Ecuador. http://www.culturalsurvival.org
- DA SILVA, J. G.; GÓMEZ, S.; CASTAÑEDA, R. 2010. Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina: algunas reflexiones, FAO, Santiago.
- FEINE. 2010. Hay que discutir el ante proyecto de Ley de Tierras. En: El ciudadano.gov.ec.
- http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=16157:feine-hay-que-discutir-el-ante-proyecto-de-ley-detierras&catid=21:entrevistas
- FENOCIN, FENACLE, CNC, ECUARUNARI, (2010), Manifiesto de las organizaciones populares frente a la redistribución de la tierra en el Ecuador, http://ecuador.indymedia.org/es/2010/09/33705.shtml
- FIERRO C., L. 1992. Los grupos financieros en el Ecuador, CEDEPA, Quito.
- GERBER, J.-F., and VEUTHEY S. 2010. "Plantations, resistance and the greening of the agrarian

question in coastal Ecuador". En: Journal of Agrarian Change, Vol.10, Nº 4, October, pp.455-481.
- GFA Terra Systems/RNT. 2005. Evaluación para la certificación forestal FSC del manejo forestal de ENDESA, mimeo, Quito.
- GRAIN. 2010. El informe del Banco Mundial sobre acaparamiento de tierras: más allá del humo y los espejos. En: A Contrapelo, septiembre.
- GRAIN. S/F. El nuevo acaparamiento de tierras en América Latina. En: Observatorio de las Multinacionales en América Latina. http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=2847
- GRAIN. 2008. Se adueñan de la tierra, Documento de análisis, octubre. http://www.grain.org/goapropiacionesdetierra
- HAZLEWOOD, J. A. 2010. "Más allá de la crisis económica: Colonialismo y geografías de esperanza", en, Íconos, Num. 36, FLACSO, Quito, 2010.
- HARVEY, D. 2008. Géographie de la domination, Les Prairies ordinaires, Paris.
- HERNANDEZ N., L. 2010 "Banco Mundial y acaparamiento de tierras, en, La Jornada , México.
- LANDIVAR G., N., y YULÁN M., M. 2011. Monitoreo de Políticas de Redistribución de la Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de los Posesionarios. Informe 2010, FIAN, Quito, 2011.
- LÓPEZ, G., y LANDIVAR, N. 2009. "El silencioso y enmascarado avance de la palma en la cuenca medio del río Guayas: el caso del Recinto El Samán", en, Azucar Roja. Desiertos Verdes, FIAN Internacional, FIAN Suecia, HIC-AL, SAL.
- McMICHAEL, P. 2002. "La restructuration globale des systèmes agro-alimentaires », en, Mondes en Developpement, tome 30, pp.117-149.
- MARTÍNEZ, L. 2003. Dinámicas rurales en el subtrópico, CAAP, Quito.
- MARTÍNEZ, L. 2005. "El movimiento indígena en la encrucijada", en, ALASRU, No.2, Movimientos sociales en América Latina, México, diciembre.
- RODRIGUEZ, E. 2008. Competencia desigual: agroindusria bananera y pequeños productores, el caso de Barbones, en, Frank Brassel y otros, Reforma agraria en el Ecuador? , SIPAE, Quito.
- ROSERO G., F. 2011. La tierra en tiempos de Correa, mimeo, Quito.
- RUBIO, B. (coord.). 2008. Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador, Ediciones La Tierra, Quito.
- SIPAE. 2010. Propuesta final de anteproyecto de ley de tierras, Quito, agosto.
- SIPAE. 2010., Alerta Agraria, Vol. 18, abril.
- ZOOMERS, A. 2010. "Globalisation and foreignisation of space: seven process driving the current global land grab", en, The Journal of Peasant Studies, Vol. 37, No.2, april, 429-447.

ANEXOS

Anexo Nº 1 Adjudicaciones realizadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA) Período 2004-2006

	Superficie de las fincas de más de 100 hectáreas				Total
	De 100 a 500 ha	De 500 a 1000 ha	De 1000 a 5000 ha	Más de 5000 ha	
Esmeraldas	25	2	1	0	28
Manabí	6	1	0	0	7
Guayas	8	0	0	0	8
Imbabura	2	0	0	0	2
Morona Santiago	14	3	18	1	36
Ñapo	5	0	0	0	5
Pastaza	2	1	0	0	3
Pichincha	2	0	0	0	2
Zamora Chinchipe	4	1	3	0	8
Azuay	1	0	0	0	1
El oro	3	0	1	0	4
Orel lana	4	0	2	2	8
Sucumbíos	12	1	5	2	20
Total	**88**	**9**	**30**	**5**	**132**

FUENTE: INDA, 2010.

Anexo Nº 2. Prioridades del Plan Nacional Agropecuario 2007-2011

	Inversión estimada en millones de USD	% del total de inversiones	Incremento producción en millones de USD	Incremento superficie cultivada en ha
Agro combustibles (palma. Caña y maíz duro)	241	44,67	145,2	150.000
Cacao	80	14,83	23,2	50.000
Prod. exportación	60	11,12	4	20.000
Ganadería bovina	60	11,12	130	88.000
Cultivos tradicionales (papa, maíz suave, frijol, yuca, horta-lizas, etc.)	66	12,23	5,6	110.000
Arroz	32,5	6,02	59,1	50.000
Total	539,5	100,0	376	468.000

FUENTE: SENPLADES, Plan de reactivación productiva del sector agropecuario, 2007-20111

Anexo Nº 3 Proyectos entregados a Asociaciones, 2010

Predio	Familias	%	Hectáreas	%
La Burrera	360	16	251,33	9
San Mateo	456	21	24,7	1
La Bégica	128	6	94	3
Gral. Plaza	244	11	202	7
Caimito*	800	36	2000	69
El Tablón	224	10	309	11
Total	2112	100	2881,03	100

**Tierras comunales*
FUENTE: Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Quito, enero, 2

Anexo Nº 4 Componentes y Cronograma del Plan Tierras y Territorios del MAGAP

	Componente	Descripción	Cronograma
I	Distribución de tierras estatales	Repartición de predios en poder del Estado (MAGAP, AGD, IFIS, etc.)	2009- diciembre 2011
	Intervención de tierras improductivas en la Prov. Sta. Elena y la Isla Puná		Enero 2010- mayo 2011
2	Expropiación de propiedades	Propiedades que no cumplen con la función social y ambiental. Mecanismo especial para la Prov. Sta. Elena	Enero 2012-Junio 2013
3	Compra de tierra	Institucionalización del Fondo de Tierras. (Apoyo a productores familiares asociados)	Enero 2012-Junio 2013
4	Regulación tributaria	Establecimiento de impuestos prediales progresivos	Julio 2010-Junio 2013
5	Regulación de las transacciones a nivel local	Nuevas unidades de producción viables para evitar la reconcentración	Enero 2011-Junio 2013
6	Fomento de mecanismo de acceso a la tierra sin propiedad	Arriendo de tierras (alquileres a largo plazo, 10 años renovables)	Septiembre 2010-Junio 2013
7	Consolidación parcelaria	Reconstrucción de pequeñas parcelas frag-mentadas de un mismo dueño	Enero 2010-Junio 2013
8	Catastro de tierras rurales	Entidad que organice un sistema de catastro rural en coordinación con el SRI	Enero 2010-Diciembre 2011

FUENTE: Landivar y Yulán (2011, p. 25), en base a "Plan Tierras y Territorio" del MAGAP.

GUATEMALA

El Caso de Guatemala

Jaime Arturo Carrera C.
Jaime Luis Carrera Campos

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años los procesos de concentración o reconcentración de la propiedad y/o uso de la tierra se han acelerado, siendo llevados a cabo por entes nacionales o extranjeros y presentándose casos en los cuales ambos entes se asocian. La concentración del uso de la tierra es un factor importante a tomar en cuenta en los procesos de desarrollo rural. La modalidad del *land grabbing*[1], se ha presentado con alguna frecuencia y puede ser identificada con diferentes características y modalidades. La concentración de la propiedad o del uso de la tierra generalmente se articula a la producción de monocultivos tales como caña de azúcar, palma africana, soja, ganadería y producción forestal, entre otros.

Guatemala es un país pequeño, tiene una superficie de 108.889 km2.[2] De acuerdo al último Censo (2003) existían 830.684 productores, pero 15.472 poseían el 56,59% de la tierra. Del total de las 10.888.900 ha del país; alrededor de 864 mil son clase I y II donde se puede practicar agricultura sin limitaciones y constituyen el 7,9%. Las clases III y IV (agricultura con limitaciones) incrementan en 2.865.595 las hectáreas productivas y se alcanza un 34,2%. Las tierras de protección, en donde se han otorgado concesiones forestales, se calculan en 774.723,1 ha y constituyen el 7,1% del total del país.[3] Estos son los principales referentes para identificar los procesos de concentración de la tierra en el país.

El estudio del caso de Guatemala tiene un carácter exploratorio e intenta identificar la presencia

1 La definición de *Land Grabbing* que se utilizará abarca las siguientes condiciones: Considera las transacciones de tierras mayores de 1.000 ha o la cifra que resulte relevante según el país que se trate; que participe el gobierno de una de las partes; el comprador debe ser extranjero; y que su destino sea la producción de alimentos básicos.

2 Informe Ambiental del Estado de Guatemala. GEO Guatemala 2009. MARN.

3 Distribución de la tierra según su capacidad de uso. MAGA 2006.

del fenómeno y sus principales características en cuanto a la proporción de la concentración y extranjerización de la propiedad. Se reconoce que la dinámica del mercado de la tierra conduce a esos procesos, pero en el presente caso, las concesiones otorgadas por el Estado también podrían haber generado concentración en la tenencia de la tierra. En algunas oportunidades es factible acceder a información institucional confiable para identificar los registros de las compras y ventas; demandantes y oferentes, así como precios directos o indicativos; pero con frecuencia se presentan muchas dificultades para acceder a esa información confiable y se hace necesario aplicar otros procedimientos y mecanismos que permitan establecer la situación concreta. La caracterización a nivel nacional es importante porque muestra una situación generalizada de país, pero también lo es registrar las diferencias tipificadas en las distintas regiones.

El estudio en Guatemala partió de una exploración preliminar en la que se pudo percibir tendencias generales hacia la acumulación y/o concentración de la tierra en las dos últimas décadas y que se manifiesta en el incremento de áreas cultivadas, la ampliación de la frontera agrícola y el incremento de la producción y la exportación de algunos productos. De esa manera se identificaron procesos de concentración de la tierra y de integración de las cadenas productivas de valor, tanto en forma vertical como horizontal. Algunos de esos procesos se han complementado con la transferencia territorial de cultivos o actividades productivas de una región a otra y en el incremento de nuevas y dinámicas actividades rurales de producción extractiva, como la forestal y la minera.

Para Guatemala los productos y actividades identificadas en relación a la concentración de la tierra son: la Caña de Azúcar, la Palma Africana y la producción Forestal, esta última con características muy "sui generis" y especiales para el país, y la producción de Ganado Bovino donde parece presentarse un dinámico proceso de concentración, pero aún no se percibe claramente.

Fue conveniente reconocer el contexto del estudio y analizar brevemente la base legal e institucional de las operaciones de compra y venta y las limitaciones para desarrollar un mercado de tierras eficiente y eficaz. A pesar de ello, se identificaron los vendedores y compradores y la percepción de algunos actores sobre el tema. Asimismo, se adicionó información sobre la estructura de tenencia y propiedad de la tierra en el país y la situación de la producción de granos básicos alimentarios.

Se complementó con una breve discusión sobre el desarrollo histórico y la situación actual de la tenencia de la tierra y se arribó al reconocimiento de que no existen condiciones adecuadas para el desarrollo de un mercado de tierras eficiente y eficaz; y que muchas de las tierras que entran en el proceso de compra-venta provienen de beneficiarios de la colonización y por lo tanto conllevan distorsiones de precios. Muchas transacciones se dan en mercados informales de transferencia de derechos de posesión articulados a sistemas locales y regionales.

Finalmente, se identificó que el fenómeno de concentración y reconcentración de la tierra en Guatemala es perceptible, no así el de *land grabbing*. El fenómeno se percibe desde hace más de una década para la caña de azúcar y más recientemente para la palma africana; en ambos casos existe integración de la producción primaria y la transformación agroindustrial de varios productos finales. La producción de caña concentra entre 230.000 y 260.000 ha en 14 ingenios de propietarios nacionales. La palma africana alcanza alrededor de 100.000 ha en 8 grupos empresariales, algunos con participación de capital extranjero. Ambos cultivos se ubican en la planicie de la Costa Sur y en el norte bajo del país, pero la caña de azúcar se encuentra casi totalmente en las tierras aluviales de la Costa Sur, mientras que la palma mayoritariamente en las tierras bajas del norte y Petén, en ambos casos en tierras muy fértiles. Esa condición y los sistemas tecnificados de producción ha permitido que sean empresas muy competitivas mundialmente y colocadas en una buena posición entre los países exportadores del mundo.

Otro caso interesante son las concesiones forestales del norte alto del país, delimitadas en la zona de usos múltiples del área protegida de la Reserva de la Biosfera Maya-RBM. El Estado otor-

gó las concesiones como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz (1996) para mejorar el nivel de vida de los beneficiarios y promover la conservación adecuada de un área protegida importante para el país. Las concesiones utilizan el recurso forestal por medio de 12 empresas comunitarias y dos industriales en una extensión total de 532.951 ha, alrededor del 69% del total de tierras de conservación forestal. Las empresas, en su mayoría, cuentan con un sello verde y se encuentran en proceso de integrar la producción a la industrialización diversa de la madera.

La producción de ganado bovino se percibe como un proceso inicial de concentración de la tierra, identificado por un incremento del hato en todas las tierras de Petén como consecuencia de la expansión del cultivo de la caña de azúcar en la Costa Sur, que desplazo este rubro hacia el norte. Se puede identificar una reducción de los bosques en esos territorios y el incremento del área de pastizales y cultivos semi permanentes. Lo anterior ha sido constatado a través de las entrevistas, en donde además se mencionó que existe un mercado dinámico de propiedades que se están concentrando. Los procesos de concentración aún no son perceptibles en las cifras y estadísticas oficiales.

En cuanto a la producción de alimentos-granos básicos, es llevada a cabo por pequeños productores en mini parcelas de auto consumo y ventas estacionales de sus productos. Sin embargo, de los departamentos de Petén, Alta Verapaz e Izabal, proviene un importante contingente de granos que arriba a los mercados locales, éste podría verse impactado si las tierras dedicadas a los granos compiten con la expansión de los monocultivos.

Finalmente, la percepción de los distintos actores varía, desde aquellos relacionados a sectores comunitarios y campesinos preocupados por la venta de tierras, el incremento de familias sin tierra y asalariados y la disminución de la producción de alimentos, pasando por los investigadores y académicos preocupados por la conflictividad agraria y el impacto al ambiente y los recursos naturales y alcanzando a los empresarios que ven como positiva la modernización del agro y el posicionamiento del país en la producción de punta en tecnología y en las exportaciones, la creación de empleo y la dinamización de la economía; pero con dudas en relación a la capacidad competitiva de los medianos y grandes productores no integrados a las cadenas de valor.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de concentración o reconcentración de la propiedad y/o uso de la tierra se han presentado en diferentes periodos en la historia de Guatemala. La información reciente sobre el uso del suelo en el país, aunado a la percepción de analistas nacionales, sugiere que en los últimos años el fenómeno ha estado liderado en Guatemala principalmente por la expansión i) de cultivos agrícolas y actividades agroindustriales (particularmente aquellas con potencial de agrocombustibles como la caña de azúcar y la palma africana), ii) de la actividad ganadera, y iii) del sector forestal. Todo ello es de suma importancia al considerar los procesos de desarrollo rural. Aparentemente, la modalidad del *land grabbing*[4], la cual se ha manifestado con frecuencia en diferentes países, no parece estar presente en Guatemala.

Guatemala es un país pequeño, por su tamaño es el decimoquinto de América, con una superficie territorial de 108.889 km2, es más pequeño que Nicaragua y Honduras que también forman parte de Centro América.[5] De acuerdo al último Censo (2003) existían 830.684 productores, pero solamente 15.472 de ellos tenían en posesión el 56,59% de la tierra distribuida en unidades productivas. Por otro lado, del total de las 10.888.900 ha del país; solamente alrededor de 864 mil son clase I y II, donde se puede practicar agricultura sin limitaciones y constituyen el 7,9%. Adicionando las clases III y IV, en donde se puede hacer

4 La definición de *Land Grabbing* que se utilizará abarca las siguientes condiciones: Considera las transacciones de tierras mayores de 1.000 ha o la cifra que resulte relevante según el país que se trate; que participe el gobierno de una de las partes; el comprador debe ser extranjero; y que su destino sea la producción de alimentos básicos.

5 Informe Ambiental del Estado de Guatemala. GEO Guatemala 2009. MARN.

agricultura con limitaciones, hay un incremento de 2.865.595 ha productivas, llegando así a un 34,2% para hacer agricultura. Las tierras de protección, en donde se han otorgado concesiones forestales, se calculan en 774.723,1 ha y constituyen el 7,1% del total del país.[6] Estos son los principales referentes para identificar los procesos de concentración de la tierra que se presentan o que se están conformando en el país.

El presente estudio es de carácter exploratorio y pretende identificar la presencia del fenómeno de concentración de la tierra y sus principales características en Guatemala. Además, intenta caracterizar la dinámica del mercado de tierras u otros mecanismos que pueden conducir a la concentración de la misma a nivel de país o microrregión.

Luego de presentar los aspectos formales del estudio (objetivos, metodología y fuentes revisadas), el informe presenta un breve análisis sobre la base institucional y legal de las operaciones de compra y venta de la tierra. Posteriormente, se describen los casos de concentración de la tierra identificados en los últimos 10 años, analizando el incremento de áreas cultivadas, la ampliación de la frontera agrícola, el incremento de la producción y la exportación de algunos productos. En cada caso se trató de identificar a los distintos actores de las transacciones vinculadas a la tierra, y la posible participación del gobierno en esos procesos. En este contexto, se realizaron entrevistas para identificar la percepción de algunos actores y analistas. Finalmente, se incluye información vinculada a la seguridad alimentaria en el país, con el objeto de tener alguna referencia sobre posibles relaciones en cuanto al uso de la tierra.

1. Objetivos

- Identificar, caracterizar y establecer procesos de concentración de la propiedad y/o uso de la tierra llevada a cabo por entes nacionales o extranjeros[7], se encuentre presente o no la modalidad del "*land grabbing*".
- Identificar, caracterizar, dimensionar y exponer procesos y tendencias concretas de concentración de uso de la tierra desarrollados en los últimos años en el país.
- Identificar las características de los principales procedimientos o trayectorias de la concentración del uso de la tierra y las características de los actores participantes.
- Analizar la dinámica del mercado de la tierra y su vinculación a los procesos de concentración y de extranjerización de la propiedad de la tierra.
- Identificar factores del proceso de concentración y su relación con la agricultura familiar campesina, como sector que privilegia la producción de alimentos.

2. Metodología

La metodología para el estudio se basó en la revisión de la información existente sobre la concentración de la tierra y la expansión territorial de algunas actividades en Guatemala. En este sentido, se revisaron estudios realizados, sitios web y medios de prensa. A partir de las estadísticas y bases de datos disponibles, se infirió sobre la tendencia y se arribó a una aproximación sobre la magnitud y características principales de estas dinámicas. Además, se llevo a cabo una serie de entrevistas con actores nacionales que permitieron afinar los resultados y conclusiones del estudio. Es importante mencionar que el estudio no buscó generar información nueva, sino que sistematizó y ordenó de manera coherente la ya existente, a manera de interpretar el fenómeno de la concentración de la tierra en el país.

2.1. Exploración preliminar

- Se llevó a cabo una revisión de las variables de crecimiento de la producción y la exportación de los principales cultivos y productos del país y en algunos casos la región centroamericana, para identificar aquellos productos que mostraran una dinámica relevante.
- Se revisó bibliografía, estudios recientes, periódicos y revistas para avanzar en el conocimiento preliminar. Una vez identificados los productos relevantes, se procedió a tomar como base la exploración inicial para fortalecer la investigación posterior.

6 Distribución de la tierra según su capacidad de uso. MAGA 2006.

7 Se considera empresa nacional cuando la matriz se encuentra en el mismo país y extranjera cuando se ubica fuera del país.

- Se identificaron preliminarmente las regiones a nivel nacional, en donde se ubica la expansión y/o concentración de la producción.

2.2. Estudio preliminar a mayor profundidad

- Se priorizaron los cultivos de caña de azúcar, palma africana, producción forestal y ganadería, como casos a investigar a mayor profundidad.
- Se llevó a cabo una revisión exhaustiva de los informes, estudios, revistas, periódicos, sitios web y otras referencias, que tocaran el tema de crecimiento y concentración de la propiedad rural y la expansión territorial de cultivos en concreto.
- Se identificaron y estudiaron las series históricas y las estadísticas vinculadas a la expansión de los productos identificados como relevantes.
- Se identificaron las ubicaciones territoriales de la expansión de la producción y las características de la producción en cuanto a áreas cultivadas, unidades productivas incorporadas cuando fue posible, y otras características del fenómeno.
- Se identificaron actores importantes para ser entrevistados en relación a la presencia y desarrollo de la concentración y/o extranjerización de la producción.
- Se desarrolló un estudio rápido de las condiciones de la tenencia y propiedad de la tierra y la situación de los productores de los principales productos alimenticios.

Publicaciones revisadas:

- Publicaciones periódicas durante periodo 2004 – 2010 diarios, suplementos económicos, revistas.

  - Pulso Económico: Suplemento económico del diario Siglo XXI
  - Revista Dialogo: Suplemento inserto de la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales- FLACSO aparecido periódicamente en el diario El Periódico.
  - Moneda: Semanario Económico de Siglo XXI, diario de Guatemala
  - Revista Mensual SUMMA de Centroamérica
  - Revista Semanal "D" de Prensa Libre, diario de Guatemala.
  - Diario el periódico en su versión electrónica
  - Diario Prensa Libre, en versión electrónica

Entidades gubernamentales y privadas fuentes de información;

- El Instituto Nacional de Estadística-INE
- El Banco de Guatemala-Banco Central/BANGUAT
- Fondo Nacional de Tierras-FONTIERRA
- Centro de Investigación en Caña de Azúcar-CENGICAÑA
- Unidades de Gestión de la Inversión Extranjera-Ministerio de Economía
- Coordinadora Guatemalteca de ONG´s y de Cooperativas-CONGCOOP
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informes de Desarrollo Humano PNUD.
- Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación-FAO
- Sitios www y bases de datos accesibles sobre el tema de concentración de la tierra y la seguridad alimentaria y nutricional.

3. Los procesos de concentración y/o extranjerización de la tierra en Guatemala

Para analizar los procesos de concentración y/o extranjerización de la tierra, se consideró importante desarrollar algunos temas que son básicos para interpretar de mejor forma el fenómeno y su desarrollo en el país. De esa forma, se desarrollaron algunos aspectos legales que tienen que ver con la propiedad privada, base para que puedan desarrollarse procesos de transferencia de derechos de propiedad, identificando sus factores positivos y aquellas limitaciones propias del desarrollo histórico.

Asimismo, se presentan en el ámbito institucional tres instituciones que juegan un papel importante para el desarrollo de un mercado eficiente de tierras; el Registro General de la Propiedad-RGP, el Registro de Información Registral-RIC de reciente instauración y el Fondo de Tierras-FONTIERRAS, su situación y desarrollo permiten interpretar de mejor forma las limitaciones existentes para el desarrollo de un mercado, transparente, eficiente y eficaz de tierras.

3.1. Aspectos Legales

La Constitución de Guatemala "garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley"[8] (Art. 39). Estas son las bases fundamentales para que pueda desarrollarse un mercado de tierras u otros mecanismos de transferencia de dominio de la propiedad, puesto que permite trasladar la propiedad de los bienes, en este caso la tierra, de una persona a otra. La figura de la propiedad absoluta cumple un papel fundamental para que ese hecho se verifique. La Constitución guatemalteca especifica que "El Estado garantiza el ejercicio de este derecho (de propiedad privada) y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos"[9]. El Código Civil guatemalteco trata y complementa el tema introduciendo: "limitaciones de la propiedad" en los artículos 473 al 494, principiando con las disposiciones de leyes especiales e incorporando las "servidumbres establecidas", y normando los procesos de transferencia de propiedad y utilización de los bienes. Estos elementos legales sirven de base para enmarcar los procesos de compra venta, incluyendo los bienes inmuebles y la tierra.

La Constitución Política de la República de Guatemala, al tratar el tema de las tierras indígenas que son de importancia por la composición poblacional de la sociedad guatemalteca; declara que es obligación del Estado proteger a los indígenas y dotarlos de tierras. Reconoce que podrán administrar en forma especial las tierras que "históricamente les pertenecen", pero no precisa como esto se concreta en un régimen de tenencia distinto al régimen de propiedad privada, por lo que las tierras comunales y otras formas de tenencia tienen que inscribirse dentro de ese sistema en el Registro General de la Propiedad-RGP. El derecho consuetudinario indígena tiene poco tiempo de contar con algún reconocimiento y sus instrumentos aún no cuentan con el reconocimiento formal.

En Guatemala el desarrollo histórico de la época colonial y la independiente, en referencia a la tenencia y propiedad de la tierra, no han favorecido el establecimiento de condiciones favorables para la instauración de mercados eficientes de tierras. La producción cafetalera iniciada a finales del siglo XIX, así como las plantaciones bananeras con la presencia de la United Fruit Company de la primera mitad del siglo XX, se desarrollaron bajo las condiciones heredadas de ese desarrollo histórico.

3.2. Aspectos institucionales

Las instituciones relacionadas con la gestión y la transferencia de la propiedad de la tierra son varias, se han escogido las tres más importantes, la situación de las mismas explica de alguna manera la dificultad y limitaciones para contar con información oficial y relevante sobre el tema.

3.2.1. Registro General de la Propiedad-RGP

El Registro General de la Propiedad-RGP, es una de las instituciones más antiguas del país, se creó alrededor de 1880, su principal función es la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles y muebles. La primera inscripción de dominio en el Registro es el título de propiedad o posesión y sobre éste se realizan otros, tales como arrendamientos, hipotecas, prendas, usufructo, promesas de compraventa, fideicomisos, contratos de arrendamiento y otros que tienen que ver con la propiedad, posesión, usufructo y tenencia, entre otros.

A pesar de que el Registro se ha venido modernizando, aún no se cuenta con un programa integral para la mejora continua, ni con la implementación de las medidas necesarias que permitan

8 La Constitución vigente en Guatemala reafirma en sus artículos 66, 67 y 68 el concepto de protección por el Estado de las comunidades indígenas, aunque lo haya muy poco aplicado durante los últimos 150 años. " mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo".

9 Además, el articulo 40 de la Constitución reconoce la posibilidad de la expropiación con previo pago del bien a su valor de mercado, por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas y hace referencia precisamente a la tierra, y no a otros bienes.

perfeccionar lo orgánico y operativo institucional, que considere los ejes de reforma legal, la agrimensura con fines jurídicos, la automatización y la descentralización de todos los procesos, a manera de conformar un catastro jurídico que fortalezca la certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad inmueble. Ante esta carencia, es evidente que tampoco existe un sistema de información confiable, oportuna y eficiente que, entre otras cosas, mejore el funcionamiento de los mercados de tierras y que propicie el desarrollo de planes de ordenamiento territorial, que en la actualidad son inexistentes. Con relativa frecuencia, los medios de comunicación del país informan sobre modificaciones ilegales en los documentos de propiedad de la tierra.
Registro de Información Catastral-RIC

El Registro de Información Catastral-RIC, tiene como antecedente la firma de los Acuerdos de Paz (1996) y la Unidad Técnico Jurídica-UTJ del Ministerio de Agricultura-MAGA; la ley del RIC fue aprobada en julio del 2005. Se define la institución como parte del Estado, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, y su misión es establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. El RIC busca fortalecer la certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, el acceso al crédito, el acceso al mercado formal de tierras, la resolución de conflictos y la justicia agraria.

Por ser de reciente formación en Guatemala y no contar con los recursos necesarios, todavía no existe un catastro nacional; por lo tanto, tampoco un registro objetivo y concreto sobre las tierras en general. Esto aplica también a las tierras públicas, las áreas protegidas y las tierras comunales e indígenas. Se ha dicho que "la tierra legalizada sin recursos ni capacidad para hacerla producir, se desnaturaliza como activo productivo para transformarse en un bien de capital (vendible y/o alquilable), lo que se considera que ha contribuido al fenómeno de reconcentración de la tierra tras la regularización de su propiedad." (CONGCOOP, 2007). En los departamentos de El Petén, Alta y Baja Verapaz, ricos en biodiversidad, recursos naturales y tierras cultivables, en donde se ha desarrollado con mayor intensidad el catastro y la regularización de tierras, se reporta una venta inmediata, o cuasi-inmediata del 20% de las tierras regularizadas. (CONGCOOP, 2007).

3.2.3. Fondo de Tierras-FONTIERRAS

El Decreto Legislativo 24-99 Ley del Fondo de Tierras[10] y Acuerdo Gubernativo 199-2000 Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras, permitieron la creación de FONTIERRAS[11], una entidad "descentralizada del Estado, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; goza de autonomía funcional, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios"[12]. Se creó el FONTIERRAS con la intención de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a la población carente de ella y para dinamizar los mercados de tierra.

Los principios del modelo de mercado de tierras, según el Banco Mundial, son los siguientes: i) las transferencias son voluntarias; ii) se basan en la identificación de tierras atractivas para los beneficiarios, es decir, se parte de la demanda y se traslada al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio; y iii) el gobierno media las negociaciones entre el comprador y el vendedor. El modelo, por lo demás, y para evitar el alza de los precios, se enfoca en las regiones cuya oferta de tierra es excesiva[13].

10 La ley fue aprobada el 13 de mayo de 1999 y entró en vigencia el 24 de junio de ese mismo año.

11 Con una donación de 5,5 millones de USD de la USAID, el Gobierno de Guatemala creó según Acuerdo Gubernativo No. 392- del 7 de mayo de 1997 el "Fideicomiso Fondo de Tierras, Acuerdos de Paz" que proveería de recursos financieros al Fondo de Tierras. Más tarde a través del proyecto Guatemala-Land Fund Project, noviembre 1997, el Banco Mundial otorgó otro importante préstamo al país para apoyar las operaciones de esa institución. Véase Byron Garoz y Susana Gauster. Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005, CONGCOOP, Guatemala, 2005.

12 FONTIERRAS, Memoria de Labores 2000.

13 Véase Susana Gauster y otros, Educación, salud, tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz, PRODESSA-INS-CONGCOOP, Guatemala, 2004; Byron Garoz y otros, Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005, CONGCOOP, Guatemala, 2005; y Jorge Murga, ¿Mercado de tierras o reforma agraria? Revista Economía No. 167, Enero-Marzo 2006, IIES-USAC, Guatemala, 2006, págs. 133-146.

Las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de un mercado de tierras se agrupan en tres rubros[14]: i) Factores que incentivan la inversión: a) Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos; b) Un marco institucional para garantizar la seguridad de esos derechos; c) Que exista una buena integración entre el mercado de tierras y otros mercados -particularmente el financiero-; y; d) Asistencia técnica. ii) Factores que evitan distorsiones de precio y el uso improductivo de la tierra: a) Eliminación de incentivos sectoriales -impuestos, subsidios, créditos-; b) Impuestos a la tierra; c) Estabilidad macroeconómica -para evitar la especulación- y; d) Oferta de la tierra superior a la demanda. iii) Otros factores para fortalecer el funcionamiento del mercado: a) Sistemas de información de mercado y; b) Infraestructura rural y servicios básicos.

Al analizar los factores que hacen posible el buen funcionamiento de un mercado de tierras y contrastarlo con la realidad guatemalteca, se puede identificar una serie de limitaciones que inviabilizan un mercado relativamente funcional y transparente. Por ejemplo, existen serios problemas con la definición y legalización de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica de esos derechos, lo que constituye la base del mercado; además, se encuentran limitaciones amplias en acceder a los servicios financieros para la compra, el mercado se ve fuertemente influenciado por la especulación y los sistemas de información son inexistentes o poco confiables. Complementariamente a lo anterior, la delincuencia y el sistema poco transparente generan una gran desconfianza. En la actualidad, contar con un sistema de información abierto y accesible es casi imposible.

En cuanto a su alcance, desde su creación a diciembre 2003, se beneficiaron 14.248 familias: 1,73% del total de los 822.188 productores que reporta el censo agropecuario 2003 (CONGCOOP 2005). Pero además, de 1.137 expedientes de solicitud de compra de tierras presentados al Fondo, desde mayo 1997 a julio 2005, sólo 214 han sido resueltos favorablemente. Los otros, es decir, el restante 81% de expedientes, o se encuentran en trámite -421- o están inactivos -502- (CONGCOOP 2005). Se calcula que el Fondo de Tierras apenas logra cubrir una cuarta parte de la demanda anual creciente[15], la cual por lo demás no incluye el déficit acumulado de 316.000 familias al 2002. En síntesis, el impacto de FONTIERRAS ha sido limitado. [16]

4. La distribución, propiedad y tenencia de la tierra en el país

Está demostrado que los países que tienen una distribución relativamente igualitaria de la tierra han tenido históricamente niveles de desarrollo superiores a los que se caracterizan por un acceso muy desigual a la misma[17]. Aún en la actualidad, Guatemala no ha logrado implementar políticas que generen una distribución más adecuada del recurso tierra y un acceso menos dificultoso para la mayor parte de la población rural. De hecho, en la segunda mitad del siglo XX se impulsó el repartimiento de tierras y la colonización de territorios, asignando tierras en propiedad individual a campesinos, algunos organizados en cooperativas; pero también se produjo acumulación en otros segmentos de la sociedad que no eran población rural. Desde los años sesenta hasta los ochenta del siglo pasado, se agilizó el proceso de colonización en las tierras del norte del país, en los departamentos de Alta Verapaz, El Petén y la región conocida como Franja Transversal del Norte. La expansión de la frontera agrícola hacia estas regiones no promovió una reducción del nivel de desigualdad en la tenencia de la tierra[18].

14 Ibid

15 Ibíd.

16 El Fondo de Tierras puso en operación un crédito para arrendamiento de tierras al 0% de interés por 9 meses con otros apoyos incluidos Véase Byron Garoz y otros, op. cit., pp. 53-55.

17 Ver por ejemplo Deininger y Squire, New ways of looking at inequality and growth, Banco Mundial, DEC notes # 28,
Febrero 1997.

18 Más bien, el análisis de las tabulaciones de la encuesta ENCOVI del año 2000 sugiere que el coeficiente Gini aumentó probablemente un poco. En los países con un acceso relativamente igualitario a la tierra, este índice varía de 0,20 a 0,40.

A finales de los ochenta, con la limitación de tierras públicas y el retorno a un régimen democrático en el país, se crearon condiciones para la repatriación de una parte de la población que se había trasladado a México; de esa forma apareció la modalidad de compra de tierras por parte del Estado y se buscó conformar un Banco de Tierras para ofrecer a grupos organizados esa opción. Además se promovió el modelo de la Empresa Campesina Asociativa-ECA, en la cual la tierra se entregó como Patrimonio Agrario Colectivo. Algunas fincas estatales fueron repartidas bajo esa modalidad.19 Se desarrollaron además, otros programas, como el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada-FORELAP y de carácter privado, como el de la Fundación del Centavo –FUNDACEN- que vinieron a complementar la tendencia de compra y entrega de tierras. Los programas funcionaron con modalidades distintas, pero todos operaron comprando fincas dentro de un modelo de mercado de tierras. A pesar de todas las experiencias y modalidades desarrolladas en más de cinco décadas, no se pudo desarrollar un verdadero mercado de tierras[20].

En Guatemala, en donde prevalece un sistema minifundio-latifundio y además se presentan serias limitaciones sobre seguridad jurídica de la propiedad, falta de objetividad y transparencia en la información, desconfianza e inseguridad generalizada, entre otras cosas, el desarrollo de un mercado de tierras eficiente y eficaz es sumamente difícil, aunque de todas formas y en otras circunstancias se lleva a cabo. El mercado de las propiedades pequeñas y muy pequeñas -hasta 10 manzanas (7 hectáreas)-, en la mayoría de los casos no se basa en documentos legales válidos, sino más bien en una transferencia de la posesión de hecho. El mercado de predios mayores se mueve en otros espacios y bajo circunstancias diferentes: es posiblemente menos activo que el de propiedades pequeñas, aunque puede dinamizarse bajo circunstancias especiales, cuando existen problemas de precios de los productos en los mercados externos o interés de ampliación de la producción de algún producto en concreto. En ambos casos, el mercado funciona a nivel local con información restringida. La tierra no es una mercancía como cualquier otra y en Guatemala es especialmente particular al vincularse a culturas indígenas en donde reviste significados más allá de los estrictamente económicos y productivos.[21]

La Coordinadora de ONG y Cooperativas-CONGCOOP ha desarrollado varios estudios sobre la gestión y la situación de la tierra en Guatemala. De acuerdo a ellos, se ha constatado que el coeficiente de Gini, indicador que mide la desigualdad del acceso a la tierra,22 es en Guatemala de los más altos del mundo, y de la región centroamericana. En 1979, el 64,5% de las tierras estaba concentrado en apenas el 2,6% de las fincas y el coeficiente de Gini a nivel nacional era de 0,85. Este valor no se ha modificado sustancialmente: de acuerdo al Censo Agropecuario del 2003, el coeficiente de Gini para ese año era de 0,84. En general, la información de los Censos desarrollados a lo largo de 1950, 1964 y 1979 y 2003 muestra que se ha presentado un proceso de fraccionamiento de la tierra en las parcelas más pequeñas, que se agudiza cuando los hijos forman nuevas familias y no se tiene la opción de acceder a una parcela diferente a la del patrimonio familiar.

19 Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Byron Garoz, Susana
Guaster. CONGCOOP. CNOC. Abril 2002. IRDC Canada. Guatemala. Pag. 15 y siguientes.

20 La reforma agraria ayuda a crear mercados de tierra activos. Se ha comprobado en varios países de América Latina. Es una de las conclusiones a las cuales llega el profesor O.Delahaye (Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela). Renta y mercado de la tierra agrícola: algunas indicaciones de los casos venezolano y chileno. Land Reform Bulletin, FAO, 1996

21 Ver Merlet, síntesis del Cuaderno de propuestas sobre reforma agraria y políticas de tierras y versión completa del mismo, Politiques foncières et Réformes agraires. Cahier de propositions. APM, IRAM. Octubre 2002. Ver Binswanger, Feder, Deininger, Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. Banco Mundial, julio 1993.

22 International Land Coalition-Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. (2003). Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en GUATEMALA. Mauro Annalisa (Coalición) Merlet Michel (IRAM). Secretaría FIDA. Roma. Italia.

El último Censo Agropecuario del 2003 muestra que el 45,2% del número total de fincas correspondía a fincas menores de 0,7 ha y ocupaba un 3,2% del territorio nacional. Significativamente, el 46,8% eran fincas entre 0,7 y 7 ha y ocupaban el 18,6% del territorio nacional, mientras que el 8% del número de fincas con superficies mayores de 7 ha ocupaban el 78,2% del territorio nacional. Lo anterior muestra la distribución desigual existente en la tenencia de la tierra. Percibido de otra forma, el Censo Agropecuario presenta que el 92,06% de los pequeños productores únicamente cultivaron el 21,86% de la superficie, mientras el 1,86% de los productores comerciales ocuparon el 56,59% de la superficie. De acuerdo a este censo, la mayor concentración de la tierra se ubicaba en la costa sur y la menor en las zonas centrales y en las áreas altas de los departamentos de Alta y Baja Verapaz.

Cuadro 1. Estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala. Año 2003

Tamaño de las parcelas	Número de productores	% de productores	Área (Mz= 0.7 ha)	% de la tierra
<1 manzana* (infrasubsitencia)	172.412,75	45,23	375.708	3,24
1-10 Mz (subsistencia)	388.976	46,83	989.790,71	18,62
10-64 Mz (1cab) (excedentarios)	50.528	6,08	1.145.318	21,55
64 y más (comerciales)	15.472	1,86	3.008.316,31	56,59
Total	830.684	100	5.315.838,37	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario 2003 (INE, 2004)

La información presentada por las Encuestas Agropecuarias recientes muestra una tendencia a la concentración de la tierra en las actividades agrícolas (Cuadro 2). Aparentemente, el número de productores se ha reducido en los últimos años en tanto la superficie cultivada se ha ido incrementando. Los datos sugieren un aumento de la superficie cultivada del orden del 45% entre el 2003 y el 2008. El número de productores se habría reducido en un 7%.

Cuadro 2. Evolución del número de productores agropecuarios y de la superficie cultivada en Guatemala. Periodo 2003-2008.

Año	Productores (número)	Superficie cultivada (manzanas)	Área promedio por productor (m//productor)
2003	830.684	5.315.838	6,4
2005	759.039	7.696.394	10,1
2006	765.689	7.722.172	10,1
2007	788.886	7.814.534	9,9
2008	776.489	7.691.882	9,9

FUENTE: Elaboración propia con base en el IV Censo Nacional Agropecuario y encuestas agropecuarias 2005, 2006, 2007 y 2008.

4.1. Aspectos generales del uso potencial y actual de la tierra en Guatemala

De acuerdo al Mapa de Capacidad Productiva de la Tierra (MAGA 2006), solamente el 7,9% de la superficie nacional corresponde a clases agrológicas I y II que pueden utilizarse en prácticas agrícolas sin limitaciones. El 61,8% del total de tierras adecuadas para agricultura sin limitaciones se concentra en los departamentos de Escuintla 11,6%, Alta Verapaz 13,8%, El Petén 23,9% e Izabal 12,5%. Las clases agrológicas III y IV tienen potencial para la agricultura, pero con limitaciones y el resto del territorio tiene vocación forestal o de conservación.[23]

De acuerdo al censo agropecuario de 1979 el 42% de la superficie en fincas estaba ocupada por cultivos, el 27,3% en pastos y el 27,2 en bosques y montes. La costa sur, en donde se ubican las mejores tierras agrícolas del país, contenía cultivos anuales y pastos, no contaba con cobertura forestal. Las tierras de la zona central y occidental tenían cultivos anuales –maíz, frijol- y hortalizas y frutas de clima templado, con algunos remanentes de bosques de coníferas y mixtos. Las tierras de la zona central, cultivos anuales y remanentes de bosques tropicales, además pastos naturales. Las tierras bajas del norte estaban utilizadas por pastos en ganadería extensiva y cultivos anuales. En esa región, se encontraban

23 SGCNP-INAFOR-IGN. Guatemala. 1980,

Cuadro 3. Distribución de la tierra según su capacidad de uso (superficie en hectáreas y porcentajes del total).

Clase de Capacidad	Capacidad	Aptitud de uso	Superficie		
			Hectáreas	%	% tipo de uso
I II III IV V VI	Cultivos agrícolas	Sin limitaciones Con limitaciones	119.782,70 744.149,80 1.829.649,20 1.035.945,80	1,1 6,8 16,8 9,5	34,2
	Cultivos agrícolas no arables	Pecuario Pccuario-forestal	243.799,90 1.592.488,80	2,2 14,6	16,8
VII	Cultivos no agrícolas	Forestal	4.475.521,10	41,1	41,1
VIII	Tierras de protección	Protección	774.723,10	7,1	7,1
	Cuerpos de agua		32.194,8	0,3	0,3
	No definidas		40.640,00	0,5	0,5
	Total		10.888.900,00	100,0	100,0

FUENTE: MAGA, 2006

las masas boscosas más importantes del país y las áreas protegidas más extensas.

Entre 1979 y el año 2000, el uso del territorio se incrementó en un 10%. Más departamentos de la República han incrementado la superficie ocupada por cultivos limpios. El incremento se ha dado principalmente en la región de la costa sur, el occidente y el norte; en tanto se han sumado a las actividades productivas departamentos del sur-oriente y el oriente. Asimismo, los pastos se desplazaron más hacia el nor-oriente y norte del país. En general, se amplió el área destinada a los cultivos limpios y perennes, y se redujo el área de pastos cultivados y naturales. La cobertura forestal se ha ido perdiendo de manera constante.[24]

Se ha constatado que los cultivos de granos básicos han mantenido una superficie similar en las últimas décadas, si bien partir del 2005 ha disminuido ligeramente (MARN-URL/IARNA-PNUMA 2009). La superficie de los cultivos no tradicionales se ha incrementado, lo mismo que la de los cultivos de exportación. Asimismo, el área dedicada a la producción pecuaria se ha incrementado notablemente a expensas de las áreas boscosas, especialmente en Petén e Izabal. El hato ganadero se incrementó en alrededor de un 30% entre 1990 y el 2007.

5. La concentración de la tierra en los últimos diez años: casos detectados

Durante los últimos años, la dinámica de la concentración de la tierra en Guatemala se ha manifestado alrededor de actividades agrícolas con potencial industrial, e integradas en forma vertical y a veces también horizontal. Los dos casos a destacar son el de la caña de azúcar y la palma africana. En el caso de ambas actividades, la escasez de tierras en las áreas tradicionalmente utilizadas promovió un proceso de reconcentración y de búsqueda y apropiación de nuevas tierras con potencial en otras regiones del país. Otro caso interesante, gira en torno a las actividades forestales en áreas protegidas otorgadas en concesión de uso por el Estado a Asociaciones Comunitarias e Industriales, y el cuarto caso se refiere a las actividades ganaderas, los cuales presentan características particulares y parece estar en un proceso en donde se identifican los primeros indicios de concentración, pero aún no es factible verificar los resultados.

24 Perfil Ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática. URL-IARNA/IIA

Antecedentes Generales

Los antecedentes sobre la concentración de la tierra en Guatemala, son propuestos y explicados en varios estudios recientes. De acuerdo a Hurtado (2008b), el fenómeno se articula a "procesos de reconversión productiva estimulados por el nuevo contexto de la economía mundial globalizada, donde el capital busca garantizarse el control de la tierra, los recursos naturales y la fuerza de trabajo para producir bienes y servicios destinados a los circuitos comerciales globales."

El nuevo modelo económico articulado a la economía mundial global, se comprende desde el análisis de "una época que se nos presenta como una fase cualitativamente distinta en el desarrollo de la humanidad, caracterizada por la expansión sin precedentes de la producción capitalista, la penetración de las relaciones de producción capitalista hasta los rincones más recónditos del planeta, la mercantilización de toda la actividad económica y la destrucción acelerada de las comunidades precapitalistas".[25] El caso concreto de Guatemala se empieza perfilar en los años 60, cuando en el marco del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Punta del Este – Uruguay, referentes al Programa conocido como "Alianza para el Progreso" en el país se promulga la Ley de Transformación Agraria y se iniciaron y fortalecieron los procesos de conformación de los "parcelamientos agrarios" de la costa sur y la "colonización de las tierras del norte del país". En 1970 se fortaleció el proceso con la creación de las "Zonas de Desarrollo Agrario", y con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz (1996) y la creación del Fondo de Tierras-FONTIERRAS (1999), el acceso a la tierra agrícola tomó como base el principio absoluto de la propiedad privada, y el mercado como mecanismo regulador de las relaciones en el agro.

El estudio de Hurtado (2008b), propone que "Lo que verdaderamente ha cambiado o está cambiando en la actualidad y que permite diferenciar a la globalización como fenómeno nuevo- y deslindarlo conceptualmente del concepto anterior de "economía mundial" es la transnacionalización de los aparatos productivos nacionales y regionales que pasan a integrarse en forma acelerada a circuitos globales de producción y acumulación. En la "economía global" los flujos de intercambio se han hecho cada vez más complejos, incluyendo la fragmentación de muchos procesos productivos y la relocalización geográfica de eslabones productivos, ahora dispersos a nivel mundial, trascendiendo las fronteras nacionales. De igual manera, los capitales locales y nacionales, en orden a sobrevivir y ampliarse, deben perder su asiento geográfico original -es decir, deslocalizarse – y vincularse al capital trasnacional." Se propone como elemento explicativo que Guatemala vive procesos de transición, de incorporación al proceso globalizador y que empiezan a aparecer nuevas actividades económicas vinculadas a la economía global que van asumiendo dominancia y hegemonía, entre las cuales emergen las plantaciones extensivas de productos agrícolas (monocultivos) vinculados en este caso a la producción de agrocombustibles, la explotación petrolera, la minera, la generación de hidroelectricidad, la extracción forestal y el turismo.

De esa manera, es factible identificar las principales dinámicas agrarias (Hurtado 2008b), consideradas como fuerzas motoras responsables de los cambios en el agro guatemalteco, las cinco dinámicas principales son: el corrimiento de la frontera agrícola, la mercantilización de la tierra, el fin del colonato, la sobreposición de otros derechos al derecho de propiedad sobre la tierra en sentido estricto y la reconcentración de la propiedad agraria. A excepción de la primera, las otras cuatro se perfilan como resultado de la reestructuración económica en el marco de la globalización. Estas dinámicas son apreciadas en el país tanto en las tierras del norte, de reciente incorporación a los procesos productivos, como en la costa sur en donde los procesos de integración a la economía mundial tienen más tiempo. Existen en el proceso sectores sociales que participan y son sujetos activos de la reestructuración agraria y aparecen como sectores movidos por una lógica especuladora y acumuladora, entre otros, se complementa con una racionalidad capitalista que requiere de mayores extensiones de tierra para desarrollar eficientes economías de escala y/o el desarrollo de distintas actividades económicas en alianza con capitales extranjeros.

25 Robinson, William I. Transnational Conflicts: Central America, Social Change, and Globalizatión. Verso London/New York, 2003. Citado por Hurtado (2008b).

De las cinco principales dinámicas agrarias se plantea que la privatización y la mercantilización de la tierra son el "punto de llegada o culminación" del proceso de concentración o reconcentración de la propiedad agraria.

En este marco general pueden incluirse los casos identificados.

5.1. Caña de azúcar

5.1.1. Antecedentes

Según FAO[26], Centroamérica contaba con 150.161 ha de plantaciones de caña de azúcar en 1961. Esta superficie se habría casi cuadriplicado en aproximadamente 50 años, ya que para 2008 esta misma organización estimaba en 579.754 ha la superficie ocupada por el cultivo en la región (ver Figura 1). No obstante, la dinámica en torno al establecimiento de plantaciones de caña de azúcar en los diferentes estados centroamericanos se ha desarrollado a ritmos desiguales, principalmente si se compara a Guatemala con los demás países. La Figura 3 muestra que si bien la superficie de caña de azúcar en 1960 era relativamente similar en los distintos países centroamericanos, para 2008, más de la mitad de la superficie de caña en Centroamérica se encontraba en Guatemala.

El azúcar es uno de los principales productos de exportación de Guatemala. Su exportación ha crecido constantemente y pasó de 1.840,9 millones de quetzales en 2004 a 2.427,5 de millones de quetzales en 2008[27] - alrededor de USD 358,12 millones-, lo que equivale a un crecimiento de más del 30% en ese periodo. Para el 2010 se espera que supere el valor del café, el cual, desde años, ha sido el principal producto agropecuario de exportación. En 2007, a nivel mundial, Guatemala fue el quinto país exportador de azúcar, presentando los menores costos de producción en América, exceptuando a Brasil[28]. La Asociación de Azucareros de Guatemala valoraba en USD 282 millones el ingreso para el primer semestre de 2009, por concepto de la exportación de azúcar[29].

Figura 1. Evolución de la superficie cultivada con caña de azúcar en Centroamérica (hectáreas). Periodo 1961-2008.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT

5.1.2. La magnitud de la expansión de la caña de azúcar

El estudio de Carrera[30] (2000) identifica la creciente concentración de la tierra, que durante la década de los noventa se dio alrededor del establecimiento de extensas plantaciones de caña de azúcar en la Costa Sur del país. Las estadísticas muestran que para ese periodo el área cultivada casi se duplicó, pasando de las 100.000

26 Con base en los registros de FAOSTAT. Revisado en julio de 2010.

27 Los datos son en quetzales constantes a precios de 2001. Con base en datos de: Banco de Guatemala. (2010). Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93-. Cuadros Estadísticos. Tomo II. Año base 2001. Guatemala.

28 Fradejas, A. et al., 2008. Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR) y Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).

29 Prensa Libre, 08/08/10

30 Carrera, J. (2000). El estudio del mercado de tierras en Guatemala. Serie Desarrollo productivo No.73. Santiago de Chile: CEPAL.

ha en 1989 a las 180.000 ha en 1999[31]. Los datos del Censo Agropecuario 2003 muestran que para ese año el 90% de la superficie cañera se concentraba en los departamentos de Escuintla y Suchitepéquez.

Figura 3. Área cultivada con caña de azúcar (hectáreas). Periodo 2001-2009.

Fuente: Elaboración propia con base en CENGICAÑA (2009) y Prensa Libre, 21/06/10.

Los datos muestran que la expansión de la caña de azúcar en la Costa Sur continuó durante la última década. El Censo Agropecuario 2003 contabilizaba para ese año 187.000 ha distribuidas en su gran mayoría en la Costa Sur – con más del 95%-. Para el año 2009 CENGICAÑA estimaba en 230.000[32] ha la superficie plantada con caña de azúcar en el país. De acuerdo al Gerente de la Asociación de Azucareros de Guatemala -ASAZGUA-, para la zafra 2009-2010 la extensión de la siembra de caña se amplió en un 5%[33]. Hurtado (2008) identifica nuevas plantaciones en el nororiente del país y estima en 268.000 ha el área ocupada por el cultivo a 2008[34]. La caña de azúcar ocupaba en 2007 el 11% de la tierra agrícola del país[35]. La Figura 3 muestra cuál ha sido la evolución en la superficie destinada a la producción de caña de azúcar, con base en los datos de CENGICAÑA. Los registros muestran una tendencia a acelerar el ritmo de incorporación de tierras a la actividad desde el 2006.

5.3.1. Características de la concentración de la tierra en el caso de la caña de azúcar

5.1.3.1. Áreas geográficas identificadas

En 2007, el gerente de la Asociación de Azucareros de Guatemala –ASAZGUA- identificaba como un impedimento al crecimiento de la industria cañera la limitada disponibilidad de tierras en el país[36]. A diferencia del caso de la palma africana, Hurtado (2008) identifica en el caso de la caña de azúcar, un fenómeno de reconcentración de la tierra, es decir, de ampliación de unidades productivas, ya extensas en sí mismas, con otras que generalmente son también relativamente grandes. Además de la Costa Sur, también se han establecido plantaciones en otras regiones, particularmente en el Valle del Río Polochic, en los municipios de la Tinta y Panzós en Alta Verapaz, y en el municipio del Estor en Izabal-. El Sur de Petén es otra de las áreas identificadas hacia donde se podría mover la industria azucarera[37]. La Figura 6 muestra los municipios en los que, desde mediados de esta década, se han ido estableciendo -y ampliando, en menor medida- las plantaciones tanto de caña de azúcar como de palma africana.

5.1.3.2. Productores –compradores-

La cañicultura es una de las actividades agrícolas más importantes en el país, y es además una actividad centralizada en pocas familias propietarias. La actividad se concentra en quince ingenios azucareros (ver Cuadro 4), algunos de los cuales se han asociado y han extendido su radio de operaciones a otros sectores productivos e incluso a

31 Con base en datos publicados por el Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación para la Caña de Azúcar (CENGICAÑA). CENGICAÑA. (2009). Boletín estadístico, Año 10, No. 1. Guatemala.

32 CENGICAÑA. (2009). Boletín estadístico, Año 10, No. 1. Guatemala.

33 Prensa Libre, 21/06/10

34 Hurtado, L. (2008).

35 Fradejas et al. (2008)

36 el Periódico, 23/06/07.

37 Prensa Libre, 08/08/10

Cuadro 4. Ingenios de Guatemala,
volumen de producción y el área productiva cultivada en base al índice de productividad
de los períodos señalados

Ingenio	Ubicación (municipio, departamento)	Propietario o Corporación	Producción azúcar (toneladas métricas)		Area productiva cultivada* (hectáreas)	
			1982-83	2008-09	1982-83	2008-09
Pantaleón	Santa Lucia Cotzumalguapa. Escuintla	Pantaleón Sugar Holdings	101.066	421.166	14.929	41.413
Concepción	Escuintla. Escuintla		56.639	138.601	8.366	13.628
Magdalena	Escuintla. Escuintla	Familia Leal	18.187	454.617	2.686	44.702
Santa Ana	Santa Lucia Cotzumalguapa. Escuintla	Fam. Botrán	72.864	264.342	10.763	25.992
Palo Gordo	San Antonio. Suchitepéquez	Familias: De la Hoz. Bonitasi. Abascal	46.148	93.354	6.817	9.179
Los Tarros	Santa Lucia Cotzumalguapa. Escuintla	Familia Aparicio	10.086	28.845	1.490	2.836
La Unión	Santa Lucia Cotzumalguapa. Escuintla		37.040	264.903	5.471	26.047
Madre Tierra	Mazatenango. Suchitepéquez	Familias: Campollo y Codina	37.123	163.476	5.483	16.074
San Diego	Escuintla. Escuintla	Familia Villa	17.434	50.126	2.575	4.929
Trinidad	Escuintla. Escuintla		4.686	62.871	692	6.182
Guadalupe	Escuintla. Escuintla	Familia Widmann	13.237	69.324	1.955	6.817
Chabil Utzaj	(en construcción) Panzós y La Tinta, Alta Verapaz; El Estor, Izabal		En formación			
El Pilar	Retalhuleu	Familias: Campollo Weissemberg	38.995	213.164	5.760	20.960
Santa Teresa	Villa Canales. Guatemala	Familia Escamilla	4.437	2.916	655	287
La Sonrisa	Cuilapa. Santa Rosa	Familia Pivaral	1.652	1.425	244	140
		Totales	459.594	2.229.130	67.887	219.187

FUENTE: Elaboración propia con base en Hurtado (2008) y CENGICAÑA (2009)
** Según CENGICAÑA. (2007) Suárez, A. y otros, el índice de productividad para el período 1980-1990 es de 6.77 toneladas de azúcar por hectárea (TAH) y para el 2000-2005 es de 10.17 TAH. Las hectáreas totales no necesariamente tienen que coincidir con el área total cultivada.*

otros países de la región[38]. Aún dentro del gremio azucarero, las dimensiones parecen ser desiguales: de acuerdo con Fradejas (2008), en la zafra 2006-2007, sólo la Corporación Pantaleón Sugar Holdings participó con el 26% de la producción nacional de azúcar. Para el mismo año, los cinco mayores ingenios, incluida esta corporación, produjeron el 75% del total producido en el país.

En el caso de la caña de azúcar, es importante mencionar que el interés en la ampliación del cultivo se ha visto motivado, adicionalmente, por el auge de los biocombustibles en el mercado internacional. De hecho, en 2008, Guatemala fue el principal exportador de etanol hacia la Unión Europea, y para ese año se vendieron hacia este

38 El principal ingenio a nivel nacional es el Pantaleón. Hurtado (2008) cita que éste ha emprendido un proceso continuo de expansión y concentración dentro del mismo sector, asumiendo la administración de otros ingenios, como el Concepción en Guatemala, y el Monte Rosa en Nicaragua (segundo en importancia en este país), entre otros. En 2005, la Corporación Pantaleón Sugar Holdings concretó una alianza con corporaciones de Colombia y Brasil, con el fin de construir una planta productora de azúcar y procesadora de etanol en Vale do Pará, Brasil

destino y EE.UU, alrededor de 265 millones de litros de etanol y alcohol, producidos en las cinco destilerías instaladas en el país que se encuentran integradas a la cadena de valor del azúcar.

Como puede apreciarse, todos los ingenios han crecido en producción lo que implica una ampliación de su área territorial de influencia ya sea por la vía de la compra o el arrendamiento de tierras, solamente las dos más pequeñas empresas han decrecido.

Las familias vinculadas a la producción azucarera son nacionales, no se detectan capitales extranjeros y tienen una larga tradición de productores y han logrado el desarrollo de empresas eficientes en una integración a la industria de manera horizontal y vertical. Pero también la integración en la Asociación de Productores de Azúcar-ASAZGUA, les ha adicionado una gestión colectiva eficiente de todos los procesos de negociación, planeamiento, administración, producción y comercialización de los productos y subproductos. Algunas de las empresas están vinculadas a la producción de alcoholes y rones de alta calidad, así como a la producción de energía eléctrica proveniente de los desechos de la caña, sus propietarios participan en otros sectores económicos tales como la construcción y desarrollo urbano, el financiero y el industrial.

5.1.3.3. Vendedores y características de las transacciones

En cuanto a los vendedores de unidades productivas a empresarios del azúcar, es posible identificar al menos dos tipos de propietarios:

En la Costa Sur ocurre el fenómeno de empresarios ganaderos que han decidido vender o arrendar sus tierras, para el establecimiento de plantaciones de caña de azúcar; en algunos casos eran extensiones ganaderas que han decidido movilizar sus hatos hacia Petén e Izabal e incluso hacia Nicaragua[39]. El alcalde del municipio de Santa Lucia Cotzumalguapa, Escuintla, en la Costa Sur, refería a mediados de 2010, que las fincas ganaderas del municipio habían sido sustituidas por sembradíos de caña en los últimos tres años[40]. Algunos de los actores entrevistados calculan que en la actualidad el 70% de las áreas cultivadas son propiedad de los ingenios, otro 20% es arrendamiento de grandes fincas y un 10% corresponde a arrendamiento de fincas medianas.

En los municipios de Alta Verapaz y del valle del Polochic los vendedores generalmente son finqueros que anteriormente realizaban sus propios cultivos y arrendaban parte de sus tierras a campesinos sin tierra[41]. De acuerdo a Hurtado (2008), en muchos casos el proceso ha implicado la expulsión de colonos y la reducción de áreas anteriormente destinadas a la producción de alimentos -granos básicos en muchos casos-, ya fuera como producción campesina o producciones con fines comerciales. Tanto Hurtado (2008) como el informe "El derecho a la alimentación en Guatemala", financiado por la Comunidad Europea, documentan conflictos entre los comunitarios y la empresa azucarera en relación a la compra-venta de predios en el valle del Polochic.

5.2. Palma africana

5.2.1. Antecedentes

El caso más reciente de concentración de la tierra en Guatemala se ha llevado a cabo con el establecimiento de plantaciones de palma africana. Los registros de la FAO muestran que las primeras plantaciones de palma africana en el país se establecieron a principios de la década de los ochenta, bastante más tarde que las plantaciones de otros países de la región, como Costa Rica, Honduras y Nicaragua[42]. En los años siguientes, la producción de aceite derivado de la palma se desarrolló y creció hasta mediados de los noventa, momento en el cual la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC),

39 Prensa Libre, 21/06/10

40 Idem.

41 Hurtado (2008)

42 Para el caso de Guatemala, los registros de FAOSTAT muestran superficie cultivada con palma africana desde 1983. En el caso de Nicaragua, las primeras plantaciones se establecieron, de acuerdo a la misma fuente, en 1968, y ya antes de 1960, existían plantaciones de este cultivo en Costa Rica y Honduras.

en 1995, brindó las condiciones para liberalizar su importación[43]. Para el año 2000 se estima que existía poco menos de 20.000 ha cultivadas con palma africana en la región, la mitad de la superficie en producción en Costa Rica[44]. La producción de palma africana siempre ha estado ligada a la producción industrial de aceite.

Figura 3. Evolución de la superficie cultivada con palma africana en Centroamérica (hectáreas). Periodo 1961-2008.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT

El alza en los precios internacionales del aceite de palma africana desencadenó, a principios de la primera década del 2000, la reactivación del cultivo en los países centroamericanos, lo que provocó una acelerada incorporación de tierras altamente productivas para el establecimiento de plantaciones comerciales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO estima que en la región la superficie destinada a la palma africana se duplicó entre 2000 y 2008[45] (Figura 3), si bien a consideración de varios expertos el incremento ha sido mayor que las cifras oficialmente reportadas, como se expone posteriormente. A partir del 2000, Costa Rica, Honduras y Guatemala integran el grupo de los 20 principales exportadores de aceite de palma a nivel mundial y se encuentran entre los cinco grandes exportadores de América Latina[46].

Más recientemente, el auge en la demanda internacional de biocombustibles, a partir de la segunda mitad de la década del 2000, ha motivado en los países de la región la búsqueda de nuevas áreas aptas para el establecimiento de nuevas plantaciones de palma africana, lo que ha venido a consolidar la tendencia descrita[47]. En Guatemala, por ejemplo, una inmobiliaria ofertaba a mediados de 2008 diez fincas con potencial productivo para la palma africana, cuya extensión oscilaba entre las 1,344 ha y las 9,000 ha[48].

5.2.2. La magnitud de la expansión de la palma africana

Hurtado[49] afirma que las estadísticas oficiales no reflejan todavía de manera adecuada el fenómeno expansivo de la palma africana en el país. Según el último Censo Agropecuario realizado, en 2003 el área ocupada por las plantaciones de palma africana se concentraba en 49 fincas que sumaban 31.185 ha a nivel nacional. Las fincas estaban ubicadas en la Costa Sur – en 5 departamentos- y el Nororiente -Caribe - un departamento- del país. Las distintas fuentes estadísticas disponibles coinciden en un incremento importante del área cultivada a partir de 2006-2007[50]. Los registros oficiales elaborados por el Instituto

43 Fradejas, A. et al., 2008. Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR) y Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).

44 Con base en datos de FAOSTAT. Revisado en agosto 2010.

45 De acuerdo a los datos de FAOSTAT, la superficie sembrada de palma africana pasó de 100,130 ha en 2000 a 192,000 ha en 2008. Revisado en agosto 2010.

46 Con base en datos de FAOSTAT. Revisado en agosto 2010.

47 Dürr et al. (2010). Cadenas productivas, dinámicas agrarias y cuentas territoriales de base agropecuaria: el Sur de Petén.

48 el Periódico, 15/07/08

49 Hurtado, L. (2008). Las plantaciones para agro combustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala. ActionAid Guatemala.

50 Los registros y estimaciones de Banco de Guatemala y de FAO son más conservadores. Según estas fuentes en 2008 se habrían alcanzado alrededor de 50,000 ha de palma africana, 15,000 ha menos de lo que estimaba el INE en la Encuesta Agropecuaria 2007,

Nacional de Estadística (INE), muestran que la superficie cultivada con palma africana se duplicó entre 2003 y 2007, llegando a alcanzar para este último año poco más de 65.000 ha. De acuerdo al estudio realizado por Hurtado[51], los empresarios agroindustriales han focalizado sus esfuerzos por adjudicarse tierras en otras regiones del país distintas a la Costa Sur, y en el 2008 se habrían incorporado 18.000 ha adicionales en el nororiente del país. La Figura 6 muestra la evolución del área destinada al cultivo de palma africana en Guatemala en los últimos años. Las proyecciones indicaban que para el año 2010 se habrían establecido o superado las 100.000 ha de palma africana en el país[52], y existen planes de alcanzar las 150.000 ha en el año 2012[53].

Figura 4. Área cultivada con palma africana para algunos años desde 2003.

FUENTE: Elaboración propia con base en el IV Censo Nacional Agropecuario, Encuestas agropecuarias 2005, 2006 y 2007, y Hurtado (2008).

5.2.3. Características de la concentración de la tierra en el caso de la palma africana

5.2.3.1. Áreas geográficas identificadas

Los datos del Censo Agropecuario del 2003 mostraban que para ese año, el 75% de las más de 31.000 ha establecidas se concentraban en dos departamentos: Escuintla en la Costa Sur e Izabal en el nororiente. No obstante, a mediados del 2007 se publicaba en un medio nacional escrito sobre la escasez de tierras adicionales para el establecimiento de cultivos agrícolas extensivos, principalmente caña de azúcar y palma africana54, en las regiones tradicionalmente utilizadas. La falta de disponibilidad de tierras en estas zonas motivó durante los últimos años la búsqueda de tierras en otras zonas del país. Como consecuencia se generó un mercado de tierras relativamente dinámico alrededor de grandes superficies de tierra en la región del Ixcán, Quiché en el norte bajo del país; el sur de Petén colindante con El Quiché y Alta Verapaz; el valle del Polochic en Alta Verapaz e Izabal; y en el área de la Franja Transversal del Norte55, que incluye los departamentos mencionados. Todas estas áreas corresponden a territorios colonizados y a espacios geográficos en los cuales a partir de los años sesenta, hasta los noventa, se entregaron tierras por parte del Estado a particulares y comunidades. Con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria-ENA 2007 y en los datos presentados por Hurtado, se puede decir que alrededor del 45% de la superficie cultivada con palma africana en 2008 se encontraba en estas nuevas áreas.

5.2.3.2. Productores/compradores de nuevas áreas

La expansión de la palma africana se ha llevado a cabo por un reducido grupo de empresarios nacionales asociados con extranjeros que concentran la producción, y que han establecido alianzas a distintos niveles, como se muestra en el Cuadro No 5. Hurtado (2008) afirma que tanto la producción agrícola, como el procesamiento de aceite de palma y la generación de biodiesel, se concentra en seis grandes productores, los cuales han generado una demanda grande de tierras en unidades de producción espaciosas en la búsqueda de ampliar sus plantaciones.

51 Idem.

52 el Periódico, 23/06/07 y el Periódico, 15/07/08.

53 De acuerdo al director de aceites de la Gremial de Fabricantes de Alimentos, en el Periódico, 13/07/07.

54 El artículo de prensa recogía principalmente la opinión de los representantes de la Asociación de Azucareros y del Director de aceites de la Gremial de Fabricantes de Alimentos. En el Periódico, 13/07/07.

55 el Periódico, 15/07/08

Cuadro 5. Principales productores de palma africana en Guatemala

Empresa o empresario agrícola	Ubicación de las plantaciones	Alianzas a nivel nacional, centro o latinoamericano y corporaciones transnacionales	En producción o desarrollo (Hectáreas)*
Grupo HAME / REPS	Escuintla, Coatepeque (Quetzaltenango), Ocós (San Marcos), Sayaxché (Petén)	Olmeca, S. A.	40.000 (2008)
INDESA / PADESA	El Estor (Izabal). Panzós. Chisec, Fray Bartolomé Las Casas y Chahal (Alta Verapaz)	Unilever, El Salvador	INDESA 6.921 (2009) PADESA 8.000 (2010)
AGROCARIBE / Extractora del Atlántico, Grupo Terrebiarte y Arrióla Fuxet	Finca Berlín, Morales (Izabal), Acapetehua, Acacoyagua. Mazatán. Mapastepec y Villa Comaltitlán. en la región del Soconusco y Chiapas (México)	Propalma México, Green Earth Fuel. Palmas de Ixcán	9.000(2010)
Palmas de Ixcán	Ixcán (Quiché), Rubelsanto y Playitas, Chisec; y Lachúa. C'obán (Alta Verapaz)	Green Earth Fuel, Cariyle Group. Riverstone Holdings & Goldman Sachs, AGROCARIBE, Reservas Naturales Privadas del Ixcán	25.0 (en desarrollo, meta de plantaciones 2008-2013) 100.0 (a alcanzar en 2017)
Nacional Agroindustrial. S.A. - NAISA	Sayaxché (Petén)	Grupo Kong. Alimentos Ideal	5.000 (en desarrollo)
Tikindustrias, S.A.	Aldea Arenas, Sayaxché (Petén)	Ingenio El Pilar	5.000 (en desarrollo)

FUENTE: Inforpress Centroamericana y El Periódico, adaptado de Hurtado (2008)
**Actualización propia con información de: El Mercado de los Agrocombustibles, Action Aid 2010*

Las empresas y productores de aceite de palma en su mayoría provienen de industriales que con anterioridad cultivaban algodón en la costa sur del país y abastecían el mercado nacional con aceites comestibles; ante la desaparición del cultivo de algodón, la palma africana emergió como la principal opción para el abastecimiento de materia prima. Sin embargo, la crisis de los energéticos abrió nuevos espacios de utilización rentable del aceite de la palma e incentivó su ampliación tanto por parte de los productores nacionales, como en asociación con capitales extranjeros. De las nueve plantas industriales de palma africana, cuatro, las más pequeñas se encuentran en la costa sur en donde se ubica alrededor del 30-35% del cultivo en dos de las empresas productoras, mientras que las cinco más grandes se ubican en el norte y el nororiente[56] en donde se ubica alrededor del 65-70% de la producción en seis de las ocho empresas, lo que sugiere una mayor concentración de la producción y el área cultivada en las empresas que se encuentran en esas regiones.

5.2.3.3. Vendedores y características de las transacciones

La mayoría de los vendedores identificados en las investigaciones hechas en Petén y la Franja Transversal del Norte, son beneficiarios de la adjudicación de tierras por parte del Estado, particulares, comunitarias y pequeños propietarios agrícolas. Si bien no existe información acerca de los precios de la tierra, la información disponible sugiere que éstas son relativamente baratas[57], aunque por la condición de los propietarios generalmen-

56 Gremial de Palmicultores de Guatemala. http.//www.grepalma.org/palma_guate/Index.html.

57 De acuerdo al artículo de el Periódico, 15/07/08 (Auge en combustibles dispara demanda de tierras), estás áreas son codiciadas por los empresarios, entre otros, por sus precios.

te colonos, las ofertas resultan ser atractivas. Se estima que en los últimos diez años, el 30% de los campesinos del Sur de Petén vendieron sus tierras[58]. En estos municipios se ha identificado que se ofrecen entre USD12.000 y USD50.000 por una caballería (45 ha), dependiendo de la ubicación[59].

Si bien existe evidencia de un mercado de tierras relativamente dinámico en las áreas identificadas, también es verdad que se han documentado casos en los que los propietarios han sido presionados de distintas maneras para vender sus tierras y se han presentado desalojos de comunidades para ocupar áreas productivas. Un informe elaborado en 2010 con financiamiento de la Comunidad Europea[60] da cuenta de casos específicos de desalojos forzados de comunidades en Panzós y El Estor en el valle del Polochic Alta Verapaz. Además documenta la confinación de varias comunidades en Sayaxché, en el sur de El Petén, ya que algunas comunidades han quedado atrapadas entre plantaciones de palma africana, y sufren problemas para acceder a sus parcelas, vender sus cultivos y acceder a fuentes de agua. Hurtado (2008) recoge también casos similares en otras regiones del país.

El mercado de los arrendamientos de tierras también se encuentra activo[61] se menciona que se hacen contratos por 20 a 25 años. Hurtado documenta un caso en el que esta modalidad representa entre USD2.500 y USD 3.500 anuales a los propietarios de parcelas de media caballería (22,5 ha) y de USD5.000 y USD 7.000 anuales a los propietarios de parcelas de una caballería (45 ha).

58 Dürr et al. (2010). Cadenas productivas, dinámicas agrarias y cuentas territoriales de base agropecuaria: el Sur de Petén.

59 En el municipio de Sayaxché los compradores son principalmente empresas que producen palma africana. En los demás municipios, los principales compradores son ganaderos.

60 El Informe se titula: El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe final Misión Internacional de verificación.

61 En el municipio de Fray Bartolomé de las Casas Franja Transversal del Norte, el arrendamiento de sus tierras les representa a los propietarios de más de una caballería, ingresos iguales o superiores a su producción promedio anual.

Una publicación reciente de un periódico[62] refiere que el cultivo de palma africana en Guatemala "genera el mayor rédito de aceite de palma por hectárea cultivada ya que el promedio mundial es de 3,2 toneladas métricas por hectárea, mientras en el país es de cinco" en afirmaciones dadas por el director ejecutivo de la Gremial de Palmicultores. La misma nota refiere la declaración de un funcionario del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales-MARN que advirtió que el cultivo extensivo causa deforestación y afecta la biodiversidad de la región debido al alto consumo de nutrientes que requiere y porque su aplicación contamina el suelo y las aguas.

5.3. Producción Forestal

5.3.1. Antecedentes

El 30 de enero de 1990 el Congreso de la República de Guatemala, a través del Decreto Legislativo 05-90, aprobó la ley de creación de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), y delegó la administración en el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). La RBM se compone de tres grandes zonas de manejo: i) las zonas núcleo de protección absoluta ocupan el 39% del territorio (816.392 ha); ii) la zona de usos múltiples (38% del área), con aproximadamente 797.868 ha que pueden utilizarse con algún tipo de restricciones; y iii) la zona de amortiguamiento, que constituye una franja de 15 km, desde el lado externo del límite sur de la zona de uso múltiple, ocupando 466.038 ha, el 23% del total de la reserva.

Dentro de la Zona de Uso Múltiple el Gobierno de Guatemala decidió, a finales de la década de los noventa, dar en concesión las primeras áreas a comunidades locales y empresas industriales con la intención de concretar las manifestaciones de interés por manejar sostenibilemente el bosque natural, por parte de actores interesados. El proceso concesionario tuvo como objetivo incluir a las comunidades rurales asentadas en el área, en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales y a dos empresas industriales que ya trabajaban en el área en la región previa a su declaratoria como área protegida. El

62 Prensa Libre pag. 19 12/09/2010. Palma Africana produce, aceite, obras y empleos.

modelo de las concesiones forestales comunitarias e industriales, como son conocidas, funciona como un instrumento de conservación de los recursos naturales y de mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona.

En este contexto, las concesiones son un caso que muestra una concentración territorial de manejo extenso del territorio "sui generis" con fines de uso forestal principalmente, pero que no se adquiere por medio de una compra-venta de tierras, sino que es adjudicado en concesión por parte del Estado con base en dos criterios principales: como instrumento para la mejor conservación de las áreas protegidas y como un compromiso adquirido en los Acuerdos de Paz, para el mejoramiento del nivel de vida de los comunitarios.

5.3.2. La concentración de uso y manejo de la tierra en concesiones forestales

El caso de la concentración de tierras forestales es muy "sui generis" porque constituye la concesión de la administración del manejo de los recursos forestales, especialmente la madera, en grandes áreas territoriales otorgadas por el Estado de Guatemala dentro de un área protegida conocida como Reserva de la Biósfera Maya-RBM, en la zona de usos múltiples a comunitarios y dos empresas industriales existentes previo a la declaratoria de área protegida.

Las concesiones forestales consisten en el otorgamiento de derechos y obligaciones a personas individuales o grupos de personas y dos empresas industriales para que realicen manejo forestal y lleven el manejo en un sistema de uso integral de los recursos naturales en áreas de propiedad estatal, pero se concesiona su uso. En el caso de la Reserva de la Biósfera Maya y de acuerdo al tipo de beneficiario, el normativo para el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya-ZUM/RBM, establece básicamente dos tipos de Unidades de Manejo: Comunitarias e Industriales. Las concesiones forestales se listan en el Cuadro 6. En este contexto, el sistema de concesiones forestales se encuentra conformado por 14 unidades de manejo (Cuadro 6). El territorio concesionado a estas comunidades y em-

Cuadro 6. Concesiones forestales en la Zona de Usos Múltiples de la RBM- Petén

Unidad de Manejo	Organización/Responsable	Superficie (ha)	Año de Autorización	Total de Asociados
San Miguel La Palotada	Asociación de Productores de San Miguel La Palotada APROSAM	1 7.039	1994	46
Carmelita Cooperativa	Cooperativa Carmelita	53.797	1997	144
La Pasadita	Asociación de Productores Agroforestales La Pasadita (APROLAPA)	18.817	1997	137
Río Chanchich	Sociedad Civil Impulsores Suchitecos	12.217	1998	25
La Gloria	Baren Comercial Ltda. Industrial	66.548	1999	n.a.
Paxbán	GIBOR, S. A. Industrial	65.755	1,999	n.a
San Andrés	Asociación Forestal Integral San Andrés Petén (AFISAP)	51.939	2000	174
Chosquitán	Sociedad Civil Laborantes del Bosque (LABORANTES)	19.390	2000	76
Uaxactún	Sociedad Civil Organización Manejo y Conservación (OMYC)	83.558	2000	279
Las Ventanas	Sociedad Civil Arbol Verde	64.793	2001	336
Cruce a La Colorada	Asociación Forestal Integral Cruce a La Colorada (AFICC)	20.469	2001	69
La Colorada	Asociación Integral La Colorada (AFILC)	22.067	2001	48
La Unión	Sociedad Civil Custodios déla Selva (CUSTOSEL)	21.176	2002	86
Yaloch	Sociedad Civil El Esfuerzo	25.386	2002	40
Área total concesionada		532.951		

FUENTE: Consejo Nacional de Áreas Protegidas-CONAP 2010

presas industriales asciende aproximadamente a 533 mil ha. A la más pequeña se le otorgó alrededor de 7.000 ha -San Miguel la Palotada- y la más grande 83.550 ha a la Sociedad Civil Organización Manejo y Conservación (OMYC). Tres de los concesionarios tienen entre 12 y 20 mil ha, tres se ubican entre 20 y 30 mil ha. Cinco entre 50 y 70 mil ha, en este rango se encuentran las empresas industriales y finalmente, una con más de 83 mil hectáreas.

Si se considera que el área de protección con que cuenta el país asciende a 774.728,1 ha y que las concesiones otorgadas a 14 empresas alcanzan las 532.951 ha, ellas representan alrededor del 69% del área total, de esa manera se puede inferir que existe una concentración de la utilización forestal (maderas finas) de ese territorio, aunque la modalidad empleada en este caso se refiere a las concesiones otorgadas por el Estado.

En ambas modalidades de concesión, la organización concesionaria se obliga a obtener dentro de los primeros tres años de otorgada la concesión, el Sello Verde o Certificación Forestal y mantenerla vigente durante el plazo del contrato de la misma, como lo señala el inciso k, del artículo 14 del Normativo para el Otorgamiento de Concesiones de Aprovechamiento y Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya. Para el aprovechamiento maderable, el bosque productivo se divide en bloques de corta quinquenales y dentro de ellos se delimitan las áreas de corta anual que tienen un promedio de 500 ha. Los ciclos de corta varían entre 30 y 40 años. Los diámetros de corta varían desde 60 cm de diámetro a la altura del pecho –dap, para especies como Caoba (Swietenia macrophylla) y Cedro (Cedrela odorata) hata 45 cm para las demás especies. En términos generales, los Planes de Manejo Integral incluyen los productos a aprovechar, el método de regeneración, ciclo de rotación, los sistemas de extracción, protección del bosque, investigación, administración y análisis financiero. Además, si el caso lo amerita, pueden incluir la ejecución de otras actividades tal como el ecoturismo.

De acuerdo a las evaluaciones, el sistema de concesiones forestales de RBM se ha convertido en una barrera al avance de la frontera agrícola, a través de la generación de ingresos significativos para los habitantes de la zona, ingresos a los que anteriormente no tenían acceso. También ha limitado el surgimiento de nuevos asentamientos humanos en el interior del área protegida, además de disminuir la incidencia de incendios forestales. Son relevantes además, los cambios generados en el desarrollo de las comunidades concesionarias a través de los beneficios económicos y sociales que las acciones de manejo de recursos maderables y no maderables brindan a los grupos humanos que los promueven. Es de destacar que estos logros se han alcanzado en un plazo relativamente corto, con el apoyo técnico y financiero de algunas agencias de cooperación internacional.[63]

Las limitantes que enfrentan las organizaciones concesionarias no son las mismas y están relacionadas con la ubicación geográfica de la unidad de manejo, las facilidades de acceso, la calidad y extensión de los ecosistemas que administran, los antecedentes de ocupación del área y del uso histórico que se ha dado a los recursos en cada una de las áreas concesionadas. Hay que adicionar a estas limitantes, las relacionadas a la existencia de una organización social eficiente y eficaz y a los niveles de cohesión social e identidad territorial. A lo interno de las organizaciones concesionarias, son relevantes los conflictos de intereses derivados de la distribución de los beneficios que generan las concesiones y a la falta de disciplina de ciertos subgrupos de la población local que tienen intereses particulares en las áreas concesionadas y que no forman parte de las organizaciones concesionarias.

Una evaluación reciente[64] ha llegado a la conclusión de que no hay impactos ambientales negativos generados a partir de los procesos de extracción forestal y que las operaciones forestales son rentables y que generan beneficios económicos para los integrantes de las concesiones forestales. Que hay limitaciones referentes a

63 Evaluación de las concesiones forestales en la Reserva de la Biosféra Maya, Petén Guatemala. Informe Final. USAID-Guatemala.

64 USAID

la limitada capacidad de respuesta por parte del Estado/CONAP para atender las demandas de apoyo que, en su momento han sido planteadas por las organizaciones responsables de administrar las concesiones. Sin embargo, el proceso y las organizaciones concesionarias cuentan con un reconocimiento a nivel nacional e internacional basado en el buen manejo que hacen de los recursos del bosque y por la generación de bienestar social y económico para las comunidades forestales.

5.3.3. Análisis de la producción y las exportaciones

La tendencia de las exportaciones realizadas por las organizaciones concesionarias para los años 2001, 2004 y 2007 de productos de madera tienden al crecimiento permanente. Si se analizan las exportaciones de -cedro y caoba– ya que el mercado nacional no es significativo para estos productos, se tiene que las exportaciones pasaron de un millón de quetzales en el año 2001 a Q 1,6 millones de quetzales en el 2004, lo que indica un incremento del 52% en un período de tres años. Asimismo, se observa un mayor incremento en el período comprendido del 2004 al 2007 ya que las exportaciones pasaron de Q 1,6 millones de quetzales en el 2004 a Q 3,8 millones de quetzales para el año 2007, es decir un aumento del 141%.

Cuadro 7. Exportaciones forestales de las concesiones en miles de Quetzales

Organización / Año de exportación	2001	2004	2007
A. C. AFISAP	s.d.	327,1	506,2
A.C. Arbol Verde	288,8	527,7	304,8
A.C. Laborantes del Bosque	214,3	173,4	753,3
A.C. Impulsores Suchitecos	154,3	147,8	423,4
A.C. Custudios de la Selva	194,8	233,0	590,0
Cooperativa Carmelita s.e.	s.d.	93,3	552,0
OMYC	199,3	s.d	367,2
Total	1.051,5	1.595,8	3.840,2

FUENTE: Evaluación de las Concesiones Forestales en Petén USAID (2008)

El crecimiento de las exportaciones del 2001 al 2007 pasó de Q. 1,0 millones a Q. 3,8 millones (alrededor de 48 mil USD), con un crecimiento en el periodo del 38%. Los datos de exportación solamente constituyen un indicador del crecimiento de la producción y exportación de maderas finas que se espera se expanda rápidamente en los próximos años y se articula a productos terminados de mayor precio, en forma similar como ha ocurrido en los casos donde se ha identificado concentración de tierras. El monto de las exportaciones se integra por el incremento en el volumen exportado y por el incremento -aproximadamente del 10%- en el precio de la madera. Las exportaciones de este sector son uno de los de mayor crecimiento de la economía nacional y hay que considerar que sólo constituyen las exportaciones de siete unidades de doce que componen el manejo forestal comunitario a la cual habría que adicionar la producción de las concesiones industriales que abastecen la producción de muebles finos para la exportación. Una reciente publicación de prensa[65] refiere que pese a la crisis económica, en los últimos tres meses las concesiones de Carmelita, Costusel, Afisap y Suchitecos exportaron alrededor de 70 mil pies de tablas secadas al horno por un valor aproximado de 3 millones de quetzales. Se menciona que además se está distribuyendo en el mercado nacional "productos terminados de madera, como pisos y molduras para la construcción de cielos falsos, escenarios para teatros y pistas de baile."

La posibilidad de incrementar la oferta de productos generados en las unidades de manejo comunitario, puede basarse en la inclusión de otras especies no tradicionales con una fuerte demanda a futuro debido a las ventanas de oportunidad para maderas tropicales en la región latinoamericana. Actualmente se está iniciando pruebas de exportación de tres especies, siendo éstas: Santa María, Manchiche y Pucté. En cuanto al procesamiento de la madera, la mayor parte de las organizaciones concesionarias han adquirido su propio aserradero y son ellos mismos los que procesan la madera. En ese sentido, el producto más común es la madera aserrada (tablas) de 1,0, 1,5, 2,0 y 2,5 pulgadas de grueso

65 Diario Prensa Libre 19 de septiembre 2010 pag. 19

y de 6 pies de largo. Algunas organizaciones aún venden madera en pie y otras ya están elaborando muebles.

De las 14 unidades de manejo en la ZUM, son 10 las que se encuentran certificadas con sello verde 82008). La superficie territorial que a la fecha se encuentra certificada bajo el concepto de concesión forestal y sello verde cubre 463.764 ha de las 532.941 ha, es decir el 87% del total.

5.4. Ganadería un proceso de concentración de la tierra vigente

5.4.1. Antecedentes

La base de datos de la FAO no incluye como variable la superficie dedicada a la ganadería. El indicador utilizado en este caso es el del inventario por tipo de ganado, medido en número de cabezas. Evidentemente, en países como los centroamericanos, en los que la actividad ganadera es preferentemente extensiva, el tamaño del hato ganadero está proporcionalmente relacionado a la superficie dedicada a la actividad. En términos generales, el número de cabezas de ganado bovino en Centroamérica se duplicó en 50 años, pasando de poco más de 6,9 millones de cabezas en 1961 a 13,7 millones en 2008. La Figura 7 muestra que la tendencia en cuanto a la evolución del ganado bovino en Centroamérica ha sido a crecer desde 1960, con una reducción entre 1995 y 2000, resultado principalmente de la disminución de los hatos en Costa Rica y Honduras durante este periodo. En todo caso, los hatos mayores en la actualidad se encuentran en Nicaragua y Guatemala. Ambos han crecido constantemente desde la década de los sesenta. A partir de 1961, y en comparación con el 2008, el número de cabezas de ganado bovino se ha multiplicado por 2,7 y 2,3 en Guatemala y Nicaragua respectivamente.

5.4.2. La magnitud de la expansión de la actividad ganadera en Guatemala

Las estadísticas oficiales en cuanto a la superficie dedicada a las actividades pecuarias en los últimos años no parecen ser muy consistentes; sin embargo permiten inferir sobre una tendencia a la concentración de la tierra alrededor de las actividades ganaderas. Como lo muestra el Cuadro 8, entre 2003 y 2007 la cantidad de fincas destinadas a estas actividades habrían disminuido en un 24%, en tanto el área dedicada al pastoreo se habría multiplicado por seis. En otras palabras, el tamaño promedio de la finca dedicada a estas actividades habría pasado de 10,4 manzanas (alrededor de 7 ha) en 2003 a 94,6 manzanas (más o menos 66 ha) en 2007, pero en la realidad, este proceso puede ser más dinámico y más concentrador de lo que sugieren las estadísticas. Dos elementos lo indican; las entrevistas con los actores y el área hacia donde se está moviendo la producción de ganado. El área es el territorio más reciente de colonización y entrega de tierras, las unidades productivas que se otorgaron a los beneficiarios alcanzaron las 450 hectáreas y en algunos casos más. Se conoce que familias de ganaderos y algunas empresas se encuentran en plena búsqueda y compra de tierras e inclusive en el año 2008 fue inaugurado un moderno rastro en esos territorios[66]. De acuerdo a las entrevistas y al número de cabezas de ganado en el departamento de Petén, no menos de un millón de hectáreas se dedica a la producción de ganado.

Figura 5. Evolución del ganado bovino en los países centroamericanos (Número de cabezas). Periodo 1961-2008.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT

66 www.maga.gob.gt

Cuadro 8. Fincas y superficie dedicada a la crianza de ganado bovino en Guatemala.

Año	Fincas (Nº)	Superficie utilizada para pastoreo (manzanas)	Área promedio por finca (mz/finca)
2003	106.192	1.101.961	10,4
2005	169.192	2.323.476	13,7
2006	70.187	1.912.876	27,3
2007	72.387	6.848.076	94,6

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Censo Agropecuario 2003 y Encuestas Agropecuarias 2005, 2006 y 2007

Los registros en cuanto al tamaño del hato ganadero permiten observar que el mismo ha venido en constante crecimiento en los últimos años. De acuerdo a datos del Banco de Guatemala[67], el hato de ganado bovino en el país habría crecido de 2,6 millones de cabezas en 2003 a 3,1 millones de cabezas en 2010 (ver Figura 8). Si bien no es posible determinar con alguna precisión en qué medida esta tendencia ha significado el incremento de la superficie dedicada al pastoreo, sí es posible asegurar, en base a la evolución del hato ganadero, que ésta ha tendido a crecer de manera gradual durante la última década.

Figura 6. Tamaño del hato de ganado bovino en Guatemala (miles de cabezas). Periodo 2003-2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BANGUAT, tomado de MAGA (2010).

67 Los datos fueron tomados de: MAGA. (2010). El agro en cifras 2010. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

5.4.3. Características de la concentración de la tierra en el caso de la ganadería

5.4.3.1. Áreas geográficas identificadas

En 2010, un directivo de la Asociación de Criadores de Ganado Registrado comentaba el hecho de que varias fincas ganaderas de la Costa Sur (Santa Rosa, Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu, Quetzaltenango y San Marcos) habían decidido arrendar o vender sus tierras y trasladar sus hatos hacia otras partes del país, principalmente hacia Petén e Izabal[68]. La información de las encuestas agropecuarias confirma este fenómeno de "migración" por parte de la ganadería. Los datos sugieren, además, que la misma tendencia ocurre desde el departamento de Alta Verapaz (Figura 7).

Figura 7. Distribución geográfica del ganado bovino en Guatemala (porcentajes).

Fuente: Censo Agropecuario 2003 y Encuestas Agropecuarias 2005, 2007 y 2008

Como evidencia la figura 9, en 2003 se estimaba que alrededor del 29% del ganado bovino se encontraba en los departamentos de Petén e Izabal, en tanto que este porcentaje se habría incrementado al 45% en 2008. De manera similar, los departamentos del oriente del país -Jutiapa, Jalapa y Chiquimula- habrían pasado de poseer

68 Prensa Libre, 21/06/10

el 12% del total del hato bovino en 2003 a poseer en 2008 el 22%. Por otro lado se ubican principalmente, los departamentos de Escuintla en la Costa Sur y de Alta Verapaz en la Franja Transversal del Norte, en donde en 2005 se concentraba el 22% del ganado bovino del país, porcentaje que se redujo al 8% en 2008. En el caso del departamento de Petén, las nuevas zonas ganaderas se han establecido o ampliado en los municipios de Poptún, Dolores y San Luis principalmente[69].

En el caso de la ganadería, ésta se ha extendido incluso, de manera ilegal, en extensiones relativamente grandes dentro de algunas áreas protegidas, especialmente del Parque Nacional Laguna del Tigre en Petén y Punta de Manabique en Izabal[70]. Se dice que una buena parte de las actividades ganaderas en estas áreas protegidas está relacionada con actividades ilícitas. De acuerdo al gobernador del Petén, supuestos narcotraficantes promueven la invasión ilegal de territorios dentro del Parque Nacional Laguna del Tigre y la compra forzada de tierras, con el objetivo de ampliar zonas de aterrizaje de avionetas y establecer centros de operación para el traslado de drogas hacia México[71]. En el caso de ambas áreas protegidas, existen denuncias y procesos legales iniciados, por parte de la autoridad competente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), vinculados a la ocupación ilegal de tierras y establecimiento de potreros[72].

5.4.3.2. Compradores

En el caso de la ganadería, la concentración de la tierra no se presenta en forma tan intensa y evidente como en la caña de azúcar y la palma africana, en las que los compradores pueden identificarse por ser un grupo muy reducido de familias, empresas y corporaciones. De hecho, como se ha mencionado, el cambio de uso del suelo para convertir áreas a potreros no siempre ocurre con el objetivo específico y único de destinar las áreas a esta actividad productiva, sino también a actividades ilícitas.

En este contexto, básicamente pueden identificarse dos tipos de compradores:

- Pequeños, medianos y grandes ganaderos que desean expandirse. Además de los que migran desde la Costa Sur, muchos tienen su origen en el oriente del país (Jutiapa, Jalapa y Chiquimula y Zacapa)[73].
- Agentes relacionados a actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, y la inversión sirve para lavado de dinero, para la especulación y tener control sobre determinadas áreas.

5.4.3.3. Vendedores

La mayoría de las tierras vendidas en los municipios del sur de Petén para fines de ganadería -Poptún, Dolores y San Luis- fueron propiedad de comunitarios, muchos beneficiados por la colonización promovida por el Estado en la segunda mitad del siglo XX, los cuales han vendido parte o la totalidad de sus propiedades. La Figura 10 muestra cuál ha sido el porcentaje de familias que han vendido toda su tierra en estos municipios.

El caso de la ganadería en los municipios de Petén parece ser un proceso en pleno desarrollo que solamente puede apreciarse y percibirse mediante algunos datos indicativos que aún no se reflejan objetivamente en las cifras oficiales, pero que es muy comentado a nivel local y por algunos de los actores entrevistados.

5.5 Síntesis sobre la concentración de la tierra en los casos considerados

De acuerdo a los casos considerados, se muestra que por los menos en dos de ellos; la caña de

69 Dürr et al. (2010)

70 El 15 de agosto del 2010, por ejemplo, eran retiradas al menos 2,000 cabezas de ganado establecidas de forma ilegal en la Laguna del Tigre (Prensa Libre, 16/08/10). Una semana más tarde, fuerzas del ejército eran enviadas a Punta de Manabique para asegurar que los supuestos ganaderos no reinsertaran sus hatos en esta reserva protegida (Prensa Libre, 27/08/10).

71 Prensa Libre, 20/04/10. El mismo fenómeno es citado por Durr et al (2008).

72 Comunicación personal con el Asesor Jurídico del Consejo Nacional de Áreas Protegidas-CONAP.

73 Dürr et al. (2010)

Figura 10. Porcentaje y ubicación de familias que vendieron toda su tierra durante los últimos 10 años. Municipios de Poptún, Dolores y San Luis.

Fuente: Dürr et al (2010).

azúcar y la palma africana; la concentración de la tierra en condiciones de la existencia de un mercado de tierras, aunque con serias imperfecciones y limitaciones, se ha presentado y que es posible que se siga fortaleciendo. En ambos casos se presenta una integración directa entre la producción primaria y la industria y una articulación a los mercados internacionales. No se identifica el fenómeno de *land grabbing*, pero sí la presencia de capitales extranjeros en el caso de la palma africana

En cuanto a las concesiones forestales en áreas protegidas, es posible identificar una concentración de las tierras en 14 grupos concesionarios dada la magnitud de las tierras forestales en áreas protegidas, la concentración alcanza el 69% de las tierras disponibles en el país para ese fin, pero proviene de la concesión otorgada por el Estado guatemalteco. La producción primaria empieza a articularse a la producción industrial de productos de madera, cuyo principal destino son los mercados externos.

En lo referente a la ganadería bovina, aún no es factible apreciar una concentración de la tierra en empresas o propietarios privados, aunque sí es verificable el incremento del hato ganadero y el dinamismo de la venta de unidades productivas en la región. Recientemente se ha instalado un moderno rastro en la región que podría ser el inicio de una articulación industrial a la producción primaria.

6. La concentración de la tierra y la producción de alimentos

En Guatemala, de los 108.889 km2 que tiene el país, únicamente el 26,4% tiene capacidad para la producción agrícola intensiva[74]; el resto del territorio tiene vocación principalmente forestal. Según el Mapa de Cobertura Vegetal y uso de la tierra (MAGA 2006), los granos básicos ocupaban el 12,47%, los cultivos permanentes y los semipermanentes ocupaban el 10,5%, las hortalizas el 0,5% y los pastos cultivados el 4%.

En el periodo 2006-2007 se cultivó, a nivel nacional, una superficie total de maíz blanco de 685.759 ha con una producción total de 1.294.394 ton (MAGA 2008). El maíz blanco tiene como destino casi total el consumo y autoconsumo de la población. Para el periodo 2007-2008 se cultivaron 178.050 ha de maíz amarillo, con una producción total de 304.039 ton. El maíz amarillo se destina casi en su totalidad a la producción de alimentos balanceados para animales. En cuanto al frijol, el área nacional cosechada en el periodo 2007-2008, según la misma fuente, fue de 224.00 ha con una producción de 190.057,60 ton.

En relación con el arroz, el área cultivada ocupó alrededor de 8.000 ha y de acuerdo con el IV

74 / Perfil Ambiental de Guatemala 2004.IARNA. URL

Censo Nacional Agropecuario (INE-MAGA 2003), el 87,0% del área sembrada a nivel nacional se encontraba concentrada en siete departamentos: Jutiapa -18,5%-, Izabal -16,9%-, San Marcos -13,3%-, Alta Verapaz -13,2%-, Petén -10,4%-, Chiquimula -9,6%- y Quetzaltenango -5,1%-.

El 51% de la producción nacional de maíz se concentró en los departamentos de Petén -21% del total-, Alta Verapaz -10%-, Jutiapa -8%-, Quiché -6%- y Retalhuleu -6%-. Por su parte, el 61% de la producción de frijol se concentra en los departamentos de Petén -27%-, Jutiapa -13%-, Chiquimula -10%-, Santa Rosa -7%- y Jalapa -6%- (INE/MAGA, 2003).

Las importaciones de maíz amarillo, generalmente para alimentos balanceados de animales, representan más del 96% de las importaciones totales.

La agricultura de subsistencia de donde proviene la gran mayoría de la producción de maíz y frijol, constituye el 53% de productores. La producción de granos básicos en Guatemala se realiza precisamente por este tipo de productores, quienes dedican un gran porcentaje de la producción para el autoconsumo y los excedentes estacionarios son comercializados. Estos productores poseen fincas de menos de 10 manzanas, y producen el 67% del maíz nacional. El tercio restante es producido por agricultores excedentarios, que emplean mejores tecnologías y que están mejor vinculados a los mercados (INE/MAGA 2003).

Un estudio del BID (Taylor et al. 2006) tipifica a los hogares rurales con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-ENCOVI 2000, encontrándose cinco tipos de productores en Guatemala (Cuadro 9). Una de las conclusiones importantes del estudio, es que permite apreciar que la producción de granos básicos es desarrollada por pequeños productores en parcelas muy pequeñas. En este contexto, la expansión de los monocultivos se encuentra principalmente en los departamentos que mayor producción aportan en la producción nacional de granos: El Petén y la Alta Verapaz, así como los ubicados en la Franja Transversal del Norte.

Cuadro 9. Tipificación de productores rurales en Guatemala

Definición	Principales características	Nº hogares
Sin tierra	No poseen tierra para la producción, se emplean en agricultura.	190.388
Campesinos de subsistencia	Producen granos básicos en extensiones menores a 1mz*, producen para autoconsumo; no contratan mano de obra externa al hogar.	659.922
Campesinos excedentarios	Poseen menos de 5mz de tierra, venden su producción pero conservan para autoconsumo; contratan mano de obra externa.	295.854
Comerciales medianos	Poseen menos de 32mz de tierra, producen para el mercado; contratan mano de obra externa.	66.752
Comerciales grandes	Poseen más de 32mz; producen productos tradicionales de exportación.	26.129
Total		1.239.045

FUENTE: Taylor et al. (2006), con base en ENCOVI 2000.

7. Percepciones de algunos actores sobre la Concentración y/o Extranjerización de la tierra en Guatemala

Las percepciones de los distintos actores en relación al fenómeno de la concentración puede articularse desde por lo menos tres puntos de vista: i) las personas y las organizaciones ligadas a las comunidades de pequeños productores y campesinos, ii) los académicos e investigadores, y iii) los empresarios.

- Las personas y organizaciones ligadas a intereses de campesinos y comunitarios: dentro de este primer grupo de actores, se puede detectar una fuerte preocupación por la venta que beneficiarios de asignación de tierras por el Estado y comunitarios, han realizado y realizan a favor de las fincas o plantaciones grandes que concentran el usufructo o la propiedad de la tierra para monocultivos en menoscabo de la tradicional producción

de granos para el autoconsumo y la venta de excedentes. La preocupación se amplía porque una buena parte de ésta población pasa a formar parte del grupo de asalariados y/o campesinos sin tierra. El problema de impacto de los monocultivos sobre el ambiente también es un motivo de preocupación. Desde este sector se han desarrollado una buena parte de los estudios sobre la concentración o reconcentración de la tierra en el país.

- Académicos y centros de investigación: dentro de este grupo de actores la preocupación se enfoca en el impacto social, económico y ambiental que la concentración o reconcentración de la tierra puede tener. En cuanto a lo social, el análisis gira en torno al hecho de que muchos propietarios dejan de ser productores para convertirse en asalariados, ya sea del campo o de otras actividades productivas o de servicios y también alrededor de la consecuente disminución de áreas dedicadas a la producción de alimentos básicos. Perciben el incremento de las condiciones que podrían generar conflictividad agraria e ingobernabilidad en las áreas rurales. Desde el aspecto ambiental, la preocupación se focaliza en la utilización intensiva de la tierra, en muchos casos en ecosistemas no aptos totalmente para esos cultivos y la pérdida de bosques y vegetación natural, así como de biodiversidad. En otras palabras, abogan por sistemas productivos sostenibles que no impacten irreversiblemente sobre los recursos naturales y el medio ambiente; en este caso se vincula con la sostenibilidad del uso de los recursos naturales y el ambiente.

- Empresarios: Desde este grupo de personas y gremiales, se aprecia un aspecto positivo en referencia a la concentración de la tierra y el desarrollo de sistemas "modernos" de producción e integración de las cadenas productivas con la transformación de los productos primarios, el incremento de la producción y la productividad que coloca al país entre los de punta en cuanto a la producción y las exportaciones en el ámbito internacional, lo que se percibe como beneficioso para el país y el desarrollo rural, además que se argumenta sobre lo importancia del crecimiento del empleo y la activación de la economía en general y local en particular. Algunos se cuestionan sobre la venta de fincas y empresas medianas absorbidas por empresas mayores que cuentan con mejores condiciones para desarrollar una economía de escala y compiten con cierta ventaja con aquellos productores medianos y pequeños, que tarde o temprano tienen que subsistir integrados en el primer escaño productivo y asociados a las grandes empresas integradas tanto vertical como horizontalmente.

8. Reflexiones finales a manera de conclusiones

- El fenómeno de concentración y reconcentración de la tierra en Guatemala es perceptible, no así el de *land grabbing*. El fenómeno se percibe desde hace más de una década en el caso de la caña de azúcar y más recientemente en el caso de la palma africana. En ambos casos, bajo un esquema de integración entre la producción primaria y la transformación agroindustrial. En el caso de la caña de azúcar, se manifiesta además una integración horizontal que permite la producción de azúcar y otros productos finales como alcohol y etanol.

- La producción de caña concentra entre 230.000 mil y 260.000 ha en 14 ingenios de propietarios nacionales que procesan la producción, mientras que la palma africana, que tiene un proceso más reciente, alcanza alrededor de 100.000 ha en 8 grupos empresariales, en algunos de ellos con participación de capital extranjero. Ambos cultivos se ubican en la Costa Sur y en el norte bajo en las mejores tierras de vocación agrícola. Sin embargo, la concentración de la producción de la caña de azúcar se encuentra casi totalmente en las tierras aluviales de la Costa Sur, mientras que la palma se ha ubicado especialmente en las tierras bajas del norte y Petén.

- En ambos casos los sistemas productivos se han colocado en áreas territoriales con una muy buena capacidad de producción, lo que adicionado a sistemas tecnificados de producción, les ha permitido ubicarse entre los

productores más calificados a nivel mundial y en una buena posición entre los países exportadores del mundo.

- Otro caso interesante es el de las concesiones forestales ubicadas en el norte alto del país, en la zona de usos múltiples del área protegida de la Reserva de la Biósfera Maya-RBM. El Estado ha otorgado la concesión como parte de un compromiso de los Acuerdos de Paz (1996), para mejorar el nivel de vida de los beneficiarios y la conservación en forma adecuada de un área protegida importante para el país. La concesión de utilización del recurso forestal fue otorgada por el Estado a 12 empresas comunitarias y dos industriales y abarca una extensión total de 532.951 ha que representa alrededor del 69% de las tierras de protección forestal. Las empresas en su mayoría cuentan con un sello verde y se encuentran en proceso de integrarse a la industrialización diversa de la madera.

- En cuanto a la producción de ganado bovino, se percibe como un proceso inicial de concentración de la tierra identificado por un incremento del hato en todas las tierras de Petén, como consecuencia de la expansión del cultivo de la caña de azúcar en la Costa Sur que parece estar desplazando a la actividad hacia el norte. Se puede identificar una reducción de los bosques en esos territorios y el incremento del área de pastizales y cultivos semi permanentes. Se tiene algún conocimiento, por medio de la opinión de actores importantes y medios de comunicación, de los procesos de concentración pero ello aún no es perceptible en las cifras y estadísticas oficiales. Es importante destacar que, en casos no poco frecuentes, la actividad está ligada a actividades ilícitas como el narcotráfico.

- En cuanto a la producción de alimentos-granos básicos, en su mayoría se lleva a cabo por pequeños productores de auto consumo y ventas estacionales de producto, en mini parcelas; pero existen algunos departamentos como Petén, Alta Verapaz e Izabal de donde proviene una importante producción de granos que llega a los mercados locales, este contingente podría verse impactado si las tierras dedicadas a los granos compiten con la expansión de los monocultivos.

- La percepción de los distintos actores se manifiesta en cuanto a la de aquellos relacionados a sectores comunitarios y campesinos preocupados por la venta de tierras de estos sectores, el incremento de familias sin tierra y asalariados, y la disminución de la producción de alimentos. Los investigadores y académicos, preocupados por la conflictividad agraria y el impacto al ambiente y los recursos naturales, y los empresarios que ven como positiva la modernización del agro y el posicionamiento del país en la producción de punta en tecnología y en las exportaciones, en la creación de empleo y la dinamización de la economía; pero que presentan algunas dudas en relación a la capacidad competitiva de los medianos y grandes productores no integrados a las cadenas de valor.

- En Guatemala, el desarrollo histórico y la situación institucional vigente, no genera condiciones adecuadas para el desarrollo de un mercado de tierras eficiente y eficaz; transparente y que ofrezca información relevante para que la oferta y la demanda funcionen adecuadamente y los precios busquen sus propios equilibrios, mucha de las tierras que entran en el proceso de compra venta provienen de beneficiarios de la colonización y por lo tanto conllevan distorsiones. A pesar de ello, el mercado se desarrolla en diferentes espacios y dinámicas, en buena parte ligado a mercados informales de transferencia de posesiones de derechos y articulados a sistemas locales y regionales.

Listado de entrevistados

- Dr. Mario Melgar, Director de CENGICAÑA
- Dr. Laura Hurtado, Investigadora Action Aid-Guatemala y Autora de Artículos y Libros sobre el Tema.
- Dr. Silvel Elías, Coordinador Programa de Estudios Rurales y Territoriales PERT-FAUSAC
- Lic. Mariano Ventura, Ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Empresario Agropecuario.

- Ing. Juventino Galvez, Director del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente-Universidad Rafael Landívar.

- Ing. Raúl Maas Investigador del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente-Universidad Rafael Landívar.

- Dr. Miguel Duro, Coordinador de la Unidad de Planificación Geográfica y Gestión de Riesgo. Laboratorio de Información Geográfica. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACTIONAID. 2010. El mercado de los agrocombustibles: Destino de la producción de caña de azúcar y palma africana de Guatemala .Guatemala
- ALBEDRIO. Org. S/F. La cuestión agraria diez años después de la firma de paz. Jorge Murga.
- APRODEV. 2010. El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe final Misión Internacional de verificación. Guatemala. 64 páginas.
- BANCO DE GUATEMALA. 2010. Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93-. Cuadros Estadísticos. Tomo II. Año base 2001. BANGUAT. Guatemala. 397 páginas.
- BANCO MUNDIAL. 2003. Deininger, Klaus, Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza, Banco Mundial, Washington D.C.
- BID. 2006. Taylor,J. E.; et al. Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: caso de Guatemala. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE-2-06-001. Washington D. C.
- CARRERA, J. 2000. El estudio del mercado de tierras en Guatemala. Serie Desarrollo productivo No.73. Santiago de Chile: CEPAL. 79 páginas.
- CENGICAÑA. 2009. Boletín estadístico. Año 10, No. 1. Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña. Guatemala.
- CENGICAÑA. 2007. Suárez, A. Meneses, A. Melgar, M. Evolución de la producción y productividad de la agroindustria azucarera y mapas generales de la zona cañera de la costa sur de la República de Guatemala. Guatemala.
- CONGCOOP-CNOC. 2002. Garoz, B, Guaster, S. Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Coordinadora de ONG y Cooperativas-Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. IRDC. Canadá. Guatemala.
- CONGCOOP. 2005. Garoz, B, et al., Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005. Coordinadora de ONG y Cooperativas. Guatemala.
- CONGCOOP. 2005. Garoz, B, Alonso, A, y Gauster, S. La aplicación de las políticas de tierra del Banco Mundial en Guatemala: 1996 – 2005, Coordinadora de ONG y Cooperativas. Guatemala.
- CONGCOOP. 2007. Alonso, Alberto, Poblaciones vulnerables en territorios de oportunidades: La encrucijada de la nueva ruralidad en Guatemala. Coordinadora de ONG y Cooperativas. Guatemala.
- CONGCOOP. 2002. Garoz, B y Gauster, S (coordinadores), FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala: Balance y perspectivas, CONGCOOP-CNOC, Guatemala.
- DÜRR, J.; ZANDER, M. y HERNÁNDEZ, E. 2010. Cadenas productivas, dinámicas agrarias y cuentas territoriales de base agropecuaria: el Sur de Petén. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR), Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), Pastoral Social del Vicariato Apostólico de Petén, Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED). Guatemala. 143 páginas.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. Tipografía Nacional. 2002. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala.
- HURTADO, L. 2008a. Las plantaciones para agro combustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala. ActionAid Guatemala. Guatemala. 28 páginas.
- HURTADO, L. 2008b. Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización. El caso de Alta Verapaz, 1970-2007. F&G Editores. Guatemala. 424 páginas.
- IARNA-URL/IIA. 2004. Perfil Ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente-Universidad Rafael Landìvar. Instituto de Incidencia Ambiental-. Guatemala.
- IARNA-URL/IIA. 2009. Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009. Las señales ambientales crí-

ticas y su relación con el desarrollo-Universidad Rafael Landívar. Instituto de Incidencia Ambiental-. Guatemala.
- IDEAR-CONGCOOP. 2008. Fradejas, A. et al. Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales y Coordinación de ONG y Cooperativas. Guatemala.
- IIES-USAC. 2006. Murga, J. ¿Mercado de tierras o reforma agraria? Revista Economía No. 167, Enero-Marzo 2006, págs. 133-146. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales- Universidad de San Carlos. Guatemala.
- INE-MAGA. 2004. Censo Agropecuario Nacional. Guatemala
- INTERNATIONAL LAND COALITION-Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. 2003. Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en GUATEMALA. Mauro Annalisa (Coalición) Merlet Michel (IRAM). Secretaría FIDA. Roma. Italia.
- IRAM-APM. 2002. Merlet, Michel. Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires. IRAM-APM. France.
- IRAM-RESAL. 2001. Hernandez, M. I., Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental. IRAM, RESAL, France.
- MAGA. 2006. Mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala.
- MAGA. 2008. Informes Anuales de Producción de Granos Básicos. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala.
- MAGA. 2010. El agro en cifras 2010. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. 47n páginas.
- MARN-URL/IARNA-PNUMA. 2009. Informe Ambiental del Estado de Guatemala GEO Guatemala 2009. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- PRODESSA-INS-CONGCOOP. 2004. Gauster, S, et al, Educación, salud, tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz. Guatemala.
- USAID-Guatemala. 2008. Evaluación de las concesiones forestales en la Reserva de la Biosféra Maya, Petén Guatemala. Informe Final.

Medios de prensa revisados

- el Periódico, 23/06/07
- el Periódico, 23/06/07
- el Periódico, 15/07/08
- Prensa Libre, 20/04/10
- Prensa Libre, 21/06/10
- Prensa Libre, 08/08/10
- Prensa Libre, 16/08/10
- Prensa Libre, 27/08/10

Base de datos revisadas y sitios www

- Faostat: http://faostat.fao.org/
- http://www.pantaleon.com/
- http://www.cengicana.org/Portal/Home.aspx
- www.grepalma.org/palma_guate/

GUYANA

El Caso de Guyana

Patrick E. Williams
Linda Johnson-Bhola

RESUMEN EJECUTIVO

Hay evidencia creciente que muchos países, ricos en capital y tierras pero deficientes en recursos hídricos, están haciendo esfuerzos para invertir en proyectos agrarios para estimular la producción de alimentos y reducir los costos para su población. Se está prestando particular atención a China, Japón, India y Arabia Saudí, países que han ido expandiendo la inversión en África Tropical y América Latina. Sin embargo, estas intervenciones no carecen de implicancias para los países en desarrollo. Han emergido más y más conflictos en el uso de tierras debido a la marginalización del uso del suelo.

Este estudio, encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, Food and Agriculture Organization), ha sido preparado como parte de un esfuerzo regional de mayor alcance. Aborda el tema del impacto de la inversión extranjera sobre el sistema de posesión de tierras en Guyana, dentro del contexto más amplio del Caribe y América Latina. El periodo en el que se enfoca la investigación es entre 2004 y 2010.

A diferencia de la situación de varios países donde a causa de los sistemas de tenencia de tierras se han reportado efectos negativos de la extranjerización sobre la población local, hasta el momento Guyana no se encuentra en condiciones similares. El informe propone cuatro razones principales para esta situación:

a) El influjo relativamente limitado de inversión de capital extranjero en el sector agrícola, debido en parte a factores legales, institucionales, socio-económicos y de seguridad;
b) Sólo recientemente el gobierno está haciendo esfuerzos intensos para atraer la inversión extranjera al sector agrícola; la competitividad de Guyana en relación con otros países en desarrollo es aún deficiente;
c) Guyana todavía tiene grandes extensiones de tierra de las cuales aproximadamente el 80% es de propiedad estatal, por lo tanto controladas por el Estado, y fuera de la proximidad de las comunidades agrícolas establecidas, y;
d) La infraestructura para apoyar el desarrollo de la agricultura es algo primitiva y poco efi-

ciente, y como tal, requiere fuertes inversiones de capital para que la producción agrícola prospere.

1. Introducción

1.1 Antecedentes

La República de Guyana es un país tropical espacialmente localizado entre 1° y 9° de latitud Norte y 57° y 61° de longitud Oeste. Está situada en la costa norte de América del Sur, y es el único país de la región donde el inglés es el idioma oficial. Según el Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (2000), el país ocupa un área de 216.000 km^2 y tiene un litoral de aproximadamente 430 km de largo y una extensión continental de alrededor de 724 km. Tiene frontera con Venezuela por el oeste, Surinam por el este, Brasil por el sur y con el Océano Atlántico por el norte.

Guyana está dividida en cuatro regiones geomorfológicas, a saber: la Planicie Costera, Sandy Rolling Land, la Región de la Montaña Pakaraimas, y las tierras bajas del Pre-Cámbrico. La geomorfología, el suelo, la geología y la vegetación de cada una son diferentes (Daniels, 2001). El país tiene una población de aproximadamente 751.223 personas (Censo 2002, Departamento de Estadísticas).

Los sistemas de administración de tierras y la estructura agraria han sido muy influenciados por los sistemas jurídicos y la institución de la esclavitud. La posesión de tierras está basada en la tenencia definida por las leyes derivadas, en parte, del derecho romano-holandés. Con el tiempo, la política de tenencia de tierras ha experimentado numerosas enmiendas. Después de 1831 los británicos asignaron las tierras estatales bajo una forma de título llamado "subsidio absoluto." Este fue sustituido en 1921 por el título "subsidio de compra condicional", que se haría absoluto siempre que el precio de compra fuera pagado en cinco cuotas iguales y que las condiciones de ocupación productiva y otras exigencias fueran satisfechas.

La tenencia de las tierras del Estado bajo los sistemas de subsidio fue suspendida en 1938 a causa del abandono y del escaso desarrollo de grandes extensiones bajo tales títulos. Durante el período de 1890 a 1912, grandes áreas de tierras del Estado fueron tomadas por entidades corporativas, autoridades de los pueblos e individuos bajo documentos de título llamados "licencias de ocupación", modalidad principal del sistema de arrendamiento. Estos títulos fueron emitidos por períodos no especificados "a discreción de Su Majestad". Después de 1912 se adoptó el contrato de arrendamiento de 99 años. El contrato de arrendamiento de 21 años se introdujo después en 1919 y el arrendamiento de 25 años fue acogido en 1965, con el derecho de renovarlo, sistema que perdura hasta la fecha.

A diferencia de algunos países de la Commonwealth, tales como Santa Lucía y Tobago, donde se han establecido disposiciones para que ciudadanos locales como extranjeros puedan acceder a la tenencia de tierras para uso productivo, Guyana no tiene ningún tipo de legislación que permita a los extranjeros la tenencia de tierras. Por ello, la decisión de conceder a cualquier extranjero que expresa su interés en adquirir tierras se deja al juicio de la agencia de ejecución y en última instancia, del Ministro de Tierras y Catastro.

Durante décadas, la gestión de tierras en Guyana ha sido un tema muy complejo y controvertido, en parte debido a la sensibilidad política alrededor del tema, y en parte debido a la multiplicidad de interesados involucrados en la demanda de la tierra. Además, los términos administrativos poco precisos han influido en la gestión de la tierra. El país nunca ha tenido un plan, ni para el uso nacional de la tierra ni para orientar su desarrollo.

1.2 Metodología

La metodología utilizada en este estudio incluyó amplias revisiones documentales. Se comprobó que la documentación relacionada con el marco jurídico, institucional y político y su conexión con las condiciones socio-económicas en Guyana, permitía una satisfactoria comprensión de la situación de la tenencia de tierras y su evolución, particularmente con respecto a la concentración de tierras y la propiedad extranjera. Otras fuentes directas también fueron consultadas para obtener una comprensión más profunda de la situación cambiante en el mercado local de tierra.

Entre las fuentes consultadas:

- Documentos de política de agencias clave del gobierno tales como el Ministerio de Agricultura, la Comisión de las Tierras y Catastro de Guyana, y la Oficina de Inversión de Guyana.
- Registros de la propiedad de tierras, el Registro de la Propiedad y las oficinas regionales de la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana.
- Artículos en periódicos locales (Stabroek News, Kaieteur News y Guyana Times) sobre las solicitudes y adquisiciones de tierras agrícolas.
- Entrevistas con informantes calificados del Ministerio de Agricultura y la Comisión de las Tierras y Catastro de Guyana, sobre la política de tierras, los problemas relacionados con la tenencia y las tendencias actuales.
- Informes de investigación sobre encuestas de los hogares rurales, ingresos y funcionamiento de las principales agencias de gestión de la tierra, tales como el Registro de la Propiedad en Georgetown.

El proceso se dirigió hacia la comprensión de la dinámica del mercado de tierras en Guyana, incluyendo sus raíces históricas, así como sus similitudes y diferencias en la concentración de la tierra y la propiedad tanto local como extranjera, con los países vecinos de la región.

2. La Economía de Guyana

Durante los últimos años, la economía guyanesa ha mostrado un crecimiento moderado, basándose en gran parte en la producción de cultivos, la pesca y las industrias extractivas. Su economía

Cuadro 1: Producto Interno Bruto del 2004 al 2009 a precios constantes de 1988, por Origen (G $ mm)

Sector	Revisado 2009		Presupuesto		Revisado		Revisado		Real 2006		Real 2005		Real 2004	
	2009 PIB	2009 Tasas de Cree.	2009 PIB	2009 Tasas de Cree.	2008 PIB	2008 Tasas de Cree.	2007 PIB	2007 Tasas de Cree.	2006 PIB	2006 Tasas de Cree.	2005 PIB	2005 Tasas de Cree.	2004 PIB	2004 Tasas de Cree.
Azúcar	723	3,3	896	28,2	699	-15,1	824	2,7	802	5,4	761	-24,4	1006	7,6
Arroz	221	9,2	188	-7,1	203	10,5	183	-2,9	189	12,5	168	-16	200	-8,3
Ganado	141	2,5	141	3	137	7,4	128	2	125	-3,2	129	-3,1	133	2,3
Otra														
Agricultura	367	5,8	354	2	347	7,7	322	4,6	308	6,9	288	-3,1	297	2,1
Pesca	141	-10,5	158	0	158	-2	161	3,2	156	-3,1	161	2,5	157	-1,3
Silvicultura	178	-0,6	179	0,3	179	-15,2	211	-11.1	237	11,9	199	8,1	184	0,5
Minería &														
Explotación														
Canteras	437	0,7	428	-1,4	434	6,1	409	22,7	334	-21,6	426	-17,8	518	-6,5
Fabricación	360	0	360	0	360	-2	367	1	364	5,2	346	11,9	309	0
Distribución	690	6,6	670	3,5	648	11,8	579	9	532	10	483	15	420	1,9
Transporte & Comunicación	877	2	894	4	860	9,9	782	13	692	12	629	9,4	575	3,6
Ingeniería & Construcción	695	1,5	711	3,8	685	8,5	631	5,7	597	9,6	533	9,4	487	4
Arriendo de Viviendas	125	2	125	1,5	123	4,5	118	3	114	7,9	104	6,1	98	1
Servicios														
Financieros	420	3	424	4	408	12	364	7	340	7,9	315	6,4	296	1
Otros														
Servicios	285	3	282	2	277	7	258	5	246	7,8	228	7	213	1,4
Gobierno	736	0	736	0	736	1	729	1	722	1,9	708	2	694	u
Total	**6397**	**23**	**6548**	**4,7**	**6253**	**3,1**	**6068**	**5,4**	**5759**	**5,1**	**5478**	**-2**	**5587**	**1,6**

FUENTE: Oficina de Estadísticas, Ministerio de Finanzas

depende mucho de la exportación de las seis siguientes materias primas - azúcar, arroz, oro, bauxita, camarones y madera – que constituyen casi el 60% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, y que son muy vulnerables frente a condiciones climáticas adversas y a fluctuaciones en los precios o a la fijación de precios de las materias primas. La recuperación económica desde la recesión del 2005, relacionada con las inundaciones, ha sido mantenida a flote por los aumentos en los flujos de remesas y la Inversión Extranjera Directa (IED) en las industrias de azúcar y arroz, así como en el sector minero. El sector de la minería de bauxita, en el corto plazo debería beneficiarse de la reestructuración y privatización parcial, mientras la industria azucarera controlada por el Estado, llevará a cabo modernizaciones que aumentarían su eficiencia.

Los ingresos provenientes de las exportaciones de la agricultura, la pesca y la minería, han permanecido estables debido a que los precios de las materias primas han compensado la disminución de la producción; pero el monto de las importaciones ha aumentado, impulsado por mayores costos de la energía.

Los problemas crónicos de la economía local han sido la escasez de mano de obra calificada y las deficiencias de la infraestructura y los servicios. El gobierno está haciendo sacrificios para pagar una significativa deuda pública externa, a expensas de la urgente necesidad de ampliar la inversión pública. En marzo de 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo, el acreedor principal de Guyana, canceló la deuda Pública de Guyana de cerca de 470 millones de USD, equivalente a casi el 48% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que bajó la razón de deuda pública/producto Interno Bruto del 183% en 2006 al 120% en 2007. Guyana se endeudó como consecuencia del modelo de desarrollo cerrado adoptado durante los años 70 y 80, pero la entrada de Guyana en el Mercado del Caribe (CARICOM) en enero de 2006, ha ampliado las exportaciones del país, principalmente de materias primas.

La figura 1 muestra las tasas de crecimiento del PIB de Guyana en porcentaje para el período de 2004 - 2009. Para los años 2004, 2005, 2006 y 2007, las tasas de crecimiento han sido relativamente constantes con un promedio de poco más de 6% al año. Sin embargo, hubo una disminución brusca en los años 2008 y 2009 cuando la agricultura muestra malos resultados (azúcar y arroz), que de hecho son los rubros dominantes de la economía de Guyana.

Figura 1: Tasas de Crecimiento del PIB

2.1 Desempeño del sector económico (2004–2009)

Guyana, un país de ingreso mediano/bajo, es uno de los más pobres de América Latina y el Caribe. Después de un largo período de crecimiento lento o casi nulo durante los finales de los años 90', el PIB real comenzó a expandirse en el 2006 (aumento del 4,7%). Históricamente, los productos de exportación que han proveído los beneficios económicos más gravitantes, han experimentado variaciones; a pesar de esto, se registró un buen número de éxitos. El arroz registró su segunda mejor cosecha en el 2009, debido a la introducción de nuevas variedades y programas ampliados de educación de los agricultores en la modalidad de "Escuelas de Campo". Esto resultó en un incremento global de la producción del 9,2%, el incremento más alto de la industria en la década.

La industria de la bauxita, más que los otros productos locales, sufrió los efectos de la situación

económica internacional, aunque en menor grado que el sufrido por otros países de la región. La inversión de RUSAL en la industria de la bauxita de Guyana mitigó el impacto: los puestos de trabajo fueron preservados y no hubo cierre, a diferencia de la situación en Jamaica.

Sin embargo, la industria del oro, que ha sido muy afectada en los últimos años, floreció el 2009 con declaraciones de que había crecido en un 14,7%, a 299.822 onzas; el nivel más alto registrado en un año. Esto se debe en gran parte a la trayectoria de apoyo público y su colaboración cercana con el sector, incluso en un momento en el que los precios del oro se cayeron en picada en EE.UU. (a 253 USD por onza); así como su inversión en infraestructura y el régimen fiscal.

El Ministro de Finanzas, en su presentación anual del 2009, señaló que el apoyo continuo del Gobierno a la industria ha permitido la llegada a niveles históricos de las declaraciones de oro, generadas por más de 800 operaciones pequeñas y medianas, con producciones individuales desde 20 a 20.000 onzas, todas las cuales emplearon cerca de 10.000 personas.

2.2 Desempeño del sector agrícola en 2005-2009

El sector de agricultura y ganadería creció en un 5,8% durante el año pasado, debido en gran parte, al énfasis puesto en la investigación y desarrollo, elementos clave en la diversificación y las estrategias de modernización del sector.

La agricultura es uno de los principales sectores productivos de la economía, habiendo contribuido anualmente con cerca del 30% del Producto Bruto Interno (PIB) del país, el 30% del empleo y el 40% de los ingresos de exportación (Caricom, 2006). A pesar de su papel, el sector sigue siendo en gran medida tipificado por la producción y exportación de productos primarios, mientras que la producción y exportación de productos de valor agregado siguen siendo relativamente pequeñas. El azúcar sigue siendo el principal contribuyente, representando más del 15% del total del PIB entre 1994 y 2004. El arroz, la ganadería, la pesca y una variedad de productos no tradicionales, (palmito, piña, plátano, pimienta y calabaza), contribuyen a la producción, empleo e ingresos de divisas. La agricultura en Guyana es también fundamental para la seguridad alimentaria del país, suministrando cantidades importantes de frutas y verduras, pescado, pollo, carne de res y de cerdo para satisfacer el consumo local.

Como se muestra abajo en el cuadro 2, sólo hay cuatro proyectos agrícolas a gran escala, con participación del Gobierno de Guyana para la adquisición de contratos de arrendamiento. Estos son: la Cuenca del Canje (22.000 ha), las Sabanas Rupununi (50.000 ha), las Sabanas Intermedias (número de hectáreas no indicado) y el Distrito Noroeste (10.000 ha). De estos cuatro proyectos sólo el de las Sabanas Rupununi ha concluido las negociaciones y se encuentra en operación. En base a la información recibida de las entrevistas, los otros se han encontrado con una serie de dificultades técnicas y aún no han llegado a la fase de operación.

Más del 50% de las exportaciones agrícolas de Guyana entran a mercados protegidos, o dentro de la región de la CARICOM (protegidas por la AEC, la Asociación de Estados del Caribe), o mediante el acceso preferencial a los mercados protegidos de la Comunidad Europea y los EE.UU. Sin embargo, la protección en estos mercados derivada de las políticas de aranceles y de fijación de precios, se está reduciendo, mientras que otros mercados se enfrentan posiblemente, a la desaparición completa. El sector agrícola tendrá que enfrentarse a un mercado global mucho más competitivo. A pesar de esta posible restricción, cuatro áreas han sido propuestas para las inversiones a gran escala.

Cuadro 2: Inversión Potencial a Gran Escala, en Proyección

Ubicación	Total ha	Uso Propuesto	Estado Actual
Cuenca del Canje (Región 6)	220.000	Frutas y Hortalizas	En curso
Sabana Rupununi (Región 9)	50.000	Arroz y Cria de Ganado	En curso
Sabana Intermedia (Regiones 4 and 5)	No indicado	Cultivo de Maíz	Iniciado en 2007
Distrito Noroeste (Región 1)	10.000	Aceite de palma/Biodiesel	Iniciando

FUENTE: Comisión de Tierras y Catastro de Guyana, Georgetown

Se visualizan algunos proyectos en el sector, relacionados con valor agregado local y algunos programas específicos impulsados a través de incentivos fiscales a la inversión en los sectores agrícola, pesquero y forestal. También se proporcionan prestaciones para la exportación de cultivos no tradicionales a los mercados extraregionales. Algunas de las medidas enfocadas a incentivar son exenciones de aranceles a maquinaria, equipamiento, agroquímicos y vehículos para la agricultura y agroindustria; así como subsidios a los gastos de elaboración de proyecto.

Las cifras de tierras arrendadas dan una imagen clara de su importancia, así como de su concentración:

Cuadro 3: Distribución de Explotaciones Arrendadas, según Tamaño

Tamaño de Explotaciones (ha)	Número	Hectáreas	Porcentaje del total de Explotaciones	Porcentaje acumulativo de superficie
810- 1.215	19	18.182	6,84	6,84
1.215-1.620	8	11.350	4,28	11,12
1.620-2.025	11	20.369	7,67	18,79
2.025-2.430	2	4.377	1,65	20.44
2.430-2.835	2	5.408	2,03	22,47
2.835 y superior	14	205.952	77,52	99,99
Total	56	265.635	99,99	

FUENTE: Datos de GL&SD (Guyana Lands and Surveys Department/Departamento de Tierras y Catastro de Guyana)

Figura 2: Distribución de Tierras Arrendadas

FUENTE: Datos del Cuadro 3

La agricultura de plantación es la forma más dominante de la agricultura en Guyana, ocupando las mejores tierras agrícolas con respecto al drenaje, al riego y la fertilidad del suelo, por más de un siglo. El cultivo principal es el azúcar, cultivado principalmente para la exportación a Europa y a América del Norte. Las plantaciones se encuentran en la franja costera que bordea el Océano Atlántico al norte y las Sabanas Intermedias hacia el sur. Durante décadas, la producción de azúcar ha sido una de las fuentes de divisas más importantes para la economía guyanesa con sus mercados europeos preferenciales. Sin embargo, recientemente la UE ha eliminado las preferencias concedidas al azúcar procedente de sus antiguas colonias. Esta decisión ha obligado al gobierno a tomar medidas drásticas en la reestructuración de la industria azucarera, conduciendo a la eliminación del cultivo en los terrenos menos eficientes y a la introducción de nuevas tecnologías.

El cierre de algunos de los campos de caña de azúcar ha llevado a la apertura de nuevas oportunidades en el Mercado de Tierras, tanto en las zonas costeras como hacia el interior de Guyana. Sin embargo, la tendencia ha sido dividir las tierras y ofrecerlas a la venta a particulares y empresas para el desarrollo industrial y de viviendas, a precios significativamente más altos que los que se habrían obtenido si hubieran sido vendidos para el desarrollo agrícola. Esto es, por lo tanto, una señal de que la demanda de tierras para el uso agrícola a lo largo de la franja costera no es competitiva con la demanda de tierras para el desarrollo urbano. El error de esta política es el enfoque de corto plazo, consistente en ofrecer las mejores tierras agrícolas para usos alternativos.

La agricultura campesina en Guyana, como en otras partes del Caribe vecino, es complemento del sistema de plantaciones. Los cultivos predominantes producidos en las zonas campesinas de la costa son: el arroz, el azúcar, los tubérculos y los vegetales. Estos en gran medida en unidades que oscilan entre una hectárea a diez hectáreas, y se cultivan para los mercados locales. Los excedentes complementan las necesidades familiares. Los miembros de la familia son la fuente principal de mano de obra para contrarrestar los costos de producción.

La agricultura campesina se realiza principalmente en las parcelas familiares que han sido heredadas por generaciones y que, o bien se mantienen en una unidad compartida por varios miembros de la familia con un uso común, o bien son repartidas entre los familiares individuales. El problema del tamaño reducido de las parcelas es el resultado de la sub-división después de que la tierra ya ha sido heredada y dividida a lo largo de varias generaciones. Para los inversionistas extranjeros, las parcelas disponibles son demasiado pequeñas para atraer inversiones a gran escala: de ahí la ausencia de inversionistas extranjeros en las áreas costeras que, como ya se ha mencionado, tienen las tierras agrícolas más adecuadas por su potencial productivo.

El pastoreo se realiza en las Sabanas Intermedias y las Sabanas del Sur, y es particularmente extensivo. Además, hay pequeños hatos de ganado en las franjas costeras para la producción de leche. Actualmente, este tipo de actividad no es una opción atractiva para los inversores extranjeros, ya que el gobierno tiene una política muy estricta sobre el control de este sector. Después de décadas de enfrentar el problema de la fiebre aftosa en la industria ganadera, hay una reticencia a importar nuevas razas de animales, a pesar de que los rebaños locales son de baja calidad y capacidad productiva.

En 2009, la agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza contribuyeron con el 21,2% del PIB, al tiempo que la minería contribuyó con un 10,5% y la construcción con un 9,7%. El azúcar siguió siendo un importante contribuyente a la producción (5,9% del PIB); los ingresos de divisas y la producción aumentaron en un 3,3% en 2009, equivalente a 233.736 toneladas de azúcar. La industria del arroz alcanzó una producción de 359.789 toneladas en 2009, una expansión del 9,2% y la segunda cosecha anual más grande en la historia de la industria. El resto del sector agrícola creció un 1,4% en el último año.

El volumen de las exportaciones de azúcar aumentó, pero el precio medio de exportación disminuyó debido a los recortes de precios europeos en octubre del 2009. Como resultado, los ingresos de exportación de azúcar fueron de 118,9 millones de USD, un 10,8% por debajo del valor de 2008.

Similarmente, las exportaciones de arroz aumentaron en el 2009, pero el precio promedio de exportación se redujo un 27,3% respecto al 2008. Como consecuencia, los ingresos de exportación fueron 114,1 millones de USD, ó 3,3% por debajo del nivel del 2008 (eclacpos.org). Los datos del Cuadro 4 muestran que desde el 2006 hasta el 2008 ha habido una disminución constante en la contribución del sector agrícola al PIB. En el 2009 se observó un incremento, pero no fue superior al 2006. En el 2008 se registró la menor contribución, una situación que podría haberse debido a la crisis económica mundial que comenzó en ese año.

Cuadro 4: Indicadores Económicos
(% de crecimiento)

Producto Interior Bruto por sector	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)
Agricultura, Ganado, caza, silvicultura y pesca	6,5	0,6	-2,9	1,3
Minería	-21,6	14,7	-0,1	-2,9
Industria Manufacturera	5,2	3,0	-4,4	4,3
Construcción	12,0	7,3	2,2	0,5

Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2009-2010)

3. Marco jurídico e institucional para la administración de tierras

3.1 Administración de tierras

La administración de tierras está dirigida por el Registro de Escritura y la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (GL&SC). La GL&SC, establecida en 1903, está bajo la directiva del Ministerio de Agricultura y está orientada a supervisar los negocios en relación principalmente con tierras estatales. Bajo la Ley de Tierras del Estado (Sección 4), la GL&SC provee al Ministro responsable de Tierras y Catastro y al Presidente de la República de Guyana, la normativa para la emisión de arrendamiento o licencia que permite usar la tierra para fines agrícolas o agroforestales. El Ministro tiene la autoridad para establecer los términos y condiciones de dicho acuerdo, siempre que los términos y condiciones no sean contrarios a la Ley Forestal u otras legislaciones. Existen requisitos para participar en las subastas de tie-

rras. El Ministro tiene la obligación de conceder, vender o enajenar cualquier tierra del Estado cuando se cumplen ciertas condiciones.

En la Ley de Tierras del Estado, cap. 59:05, se contempla el acceso a tierras estatales. El individuo o grupo de individuos expresa su interés en las parcelas de tierra, revisa los mapas existentes del área disponible, y si son libres de gravamen, debe pagar unos honorarios de inspección, y finalmente presentar una solicitud formal en la GL&SC para la porción de tierra. GL&SC luego busca la autorización de la Agencia de Protección Ambiental y otros organismos pertinentes. El control de situaciones legales existentes, tal como la invasión de tierras vecinas, se hace generalmente antes de la recomendación para la emisión del contrato de arrendamiento. Cuando el contrato de arrendamiento es aprobado por el Ministro, GL&SC lo emite.

En los casos en que se transfiere la tenencia de tierras arrendadas en base a la aprobación de la Comisión, se coloca un anuncio en el Boletín Oficial durante tres días consecutivos. Si no se reciben objeciones, se recomienda al Ministro que transfiera la tenencia, después se timbra el contrato de arrendamiento aprobado y se la transfiere. En ninguna de las transacciones el Ministro está obligado a seguir un plazo determinado para responder a las solicitudes; por lo tanto, el periodo prolongado para la realización de muchas transacciones se suma a la agonía que generalmente padecen los arrendatarios y contratos de arrendamiento.

En Guyana la legitimización de la posesión de un título de tierra agrícola está controlada por la Ley (prescriptiva y de limitación) de Tierras Agrarias, cap. 148 (Leyes de Guyana Británica, Leyes de Guyana, Sección 3; Cap. 60:02). La ley estipula que es necesario mostrar que la tierra no fue adquirida por fraude ni por algún acuerdo o convenio expresamente establecido para dicho fin. Por extensión, la política de tierras en Guyana también está relacionada con varias políticas que se consideran importantes para las comunidades regionales e internacionales.

Según Gafar (1998) y el IICA (1991), la estructura de la tenencia agraria en Guyana no ha experimentado ningún cambio fundamental que haya impactado significativamente la distribución de la tierra por los holdings operacionales. Una Encuesta de Hogares agrícolas hecha en Guyana reveló que había 24.703 granjas cubriendo 376.303 acres (Thomas, 1993). Los resultados revelaron que hubo una distribución desigual de tenencias de tierra, un modelo similar al que existe en América Latina (véase el cuadro 5)

Cuadro 5: Distribución de las Explotaciones de Guyana según Tamaño

Tamaño de Tenencias (acres)	Total unidades (%)	Distribución Acumulativa (%)	Porcentaje del Area Total	% Distribución Acumulativa de Superficie
0- 1.012	25,4	25,4	2,2	2,2
1.012-2.023	15,1	40,5	3,3	5,5
2.023-4.047	19,9	60,4	8,3	13,8
4.047 - 6.070	13,8	74,2	9,8	23,6
6.070-10.117	14,6	88,8	16,3	39,9
10.117-20.234	6,5	95,3	13,4	53,0
> 20.234	4,7	100,0	47,0	100,0
Total	**100,0**		**100,0**	

FUENTE: Encuesta de hogares agrícolas rurales de Guyana 1978. Pp. 42

Los datos de la encuesta mencionada, indican que el 77% del total de esta superficie no es cultivada. El 60% del total de granjas ocupan menos del 14% de la superficie total.Entre el 70% y el 80% de las granjas pequeñas se concentran en la producción de arroz, y la mayoría de ellas están ubicadas en el Berbice Oriental, Demerara Oriental y las Costas e Islas de Esequibo. Las actividades agrícolas por lo tanto se concentran en la estrecha franja costera que está adyacente y bajo el nivel del mar y que representa el 10% de la superficie total del país. Los suelos costeros son los más fértiles, pero hay que protegerlos contra el agua salada del Océano Atlántico mediante manglares, diques, compuertas, muros de hormigón u otras formas de defensas marinas.

En consecuencia, el destino de la agricultura está ligado a la eficiencia de los sistemas de drenaje y de riego. A excepción de la caña de azúcar, la agricultura se caracteriza por el predominio de las granjas pequeñas, lo que está relacionado

con la asignación de tierras gubernamentales; un modelo que se ha visto facilitado por la política gubernamental.

3.2 Naturaleza del sistema de tenencia de la tierra (Landholding System)

Hay dos tipos básicos de sistema de tenencia de tierras en Guyana, es decir, tierras de propiedad pública y las propiedades de dominio absoluto. En el mercado de plena propiedad, el comprador compra directamente a un vendedor mediante las operaciones de "traspaso de propiedades" o "transferencia del certificado de título" registradas en el Registro de la Propiedad. Todos los contratos de arrendamiento de tierras de propiedad pública se registran en el Departamento de Tierras y Catastro.

3.2.1 Tierras de propiedad pública y privada

a. Tierras del Estado, antes llamadas "tierras de la Corona", son las que durante la Independencia en 1966 fueron transferidas al pueblo de Guyana. Mientras que el Comisario de Tierras y Catastro es el custodio de todas las tierras del Estado, la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (conforme a la Ley de Tierras del Estado y su Reglamento, cap. 62:0), la Comisión Forestal de Guyana (en virtud de la Ley 2 de 1979), y la Comisión de Geología y Minas de Guyana (en virtud de la Ley 9 de 1979) administran el uso de tierras para la agricultura, la silvicultura y la minería, respectivamente, en toda Guyana. En consecuencia, cada una de las tres instituciones gubernamentales emite los títulos para fines distintos con respecto al área de tierra, una vez que ésta ha caído bajo su jurisdicción. Para obtener un contrato de arrendamiento de tierra del Estado, cada solicitante debe presentar una solicitud en GL&SD de Georgetown o en una de sus oficinas regionales.

   La gestión y administración de tierras de propiedad pública están bajo la responsabilidad de varias instituciones: el Departamento de Tierras y Catastro, la Comisión Forestal de Guyana, la Comisión de Geología y Minas de Guyana, la Autoridad Central de la Vivienda, la Agencia de Recursos Naturales de Guyana, el Departamento de Desarrollo Regional y la Agencia de Protección Ambiental. La diversidad e independencia de cada una estas instituciones generan una multiplicidad de problemas de coordinación y comunicación.

b. Tierras Gubernamentales, son aquellas compradas al Estado, o concedidas al Gobierno de Guyana para fines públicos, tales como terreno para hospitales, escuelas y programas de desarrollo de tierra, entre otros. Las tierras con títulos de arrendamiento son ligeramente diferentes de las "tierras gubernamentales" y "tierras del Estado." Las tierras gubernamentales para fines agrícolas están gobernadas por la Ley de Registro de Escrituras que permite al Comisario, quien posee la tierra en nombre del Gobierno, a arrendar la propiedad durante un máximo de veinte años con renovación opcional. En la actualidad, se asignan las tierras gubernamentales mediante contratos de arrendamiento de 25 años. En el marco legislativo vigente, los contratos de arrendamiento del Estado y del Gobierno están aprobados por el Ministro de Agricultura.

c. Las tierras Privadas/Freehold, están en las manos de intereses privados o corporativos. Estos fueron los de "Primera profundidad/First-depth" de las haciendas, pero una vez que las dos terceras partes de estas tierras habían sido cultivadas por dominio absoluto, podían extenderse a las de "Segunda Profundidad/Second-depth". Cuando los holandeses concedieron el control del territorio a los británicos en 1803, las propiedades privadas mantuvieron su carácter privado. Después de la Capitulación, los británicos hicieron otras concesiones condicionales de las "Primeras Profundidades/First-depths" de tierras de la Corona, que se convirtieron en propiedad absoluta con el cumplimiento de condiciones determinadas. De acuerdo con el Reglamento de Tierras de la Corona de 1903 y 1910, a los propietarios de tierras en las "Primeras Profundidades/First-depths" se les dieron derecho a comprar las de "Segunda Profundidad/Second-depth" dentro de los cinco años de haber recibido el título de las de "Primera profundidad/First-depth".

La administración de propiedad de dominio absoluto se lleva a cabo mediante el Registro de la Propiedad a cargo de la Oficina del Procurador General de la Corte Suprema.[1]

3.2.2 Registro de tierras de plena propiedad

a) El Registro de la Propiedad

El Registrador de Títulos es responsable de la inscripción de todas las transacciones de tierras de propiedad absoluta. Anota también los registros de propiedad intelectual y funciona como un registro comercial. Se considera que los asuntos, tanto de tierras como comerciales, son demasiados para el registro actual, respecto a su capacidad para manejarlos de forma adecuada. Como resultado, hay un retraso; las personas que deseen realizar negocios de propiedad agrícola en el registro, tienen que competir por la atención con los que están ahí para hacer los negocios comerciales.

b) El Sistema de "Traspaso"

Para efectuar un "traspaso" de propiedad, las ventas propuestas deben ser publicadas en el Boletín Oficial durante las dos semanas anteriores a la transacción. Si no se presentan objeciones, se permite que la transacción continúe. Si se hacen las objeciones oportunamente, el asunto se resuelve ante un tribunal. Tal requisito para todas las transacciones es oneroso, costoso y absorbente. En principio, este proceso podría ser completado dentro de unos tres meses, el tiempo necesario para cumplir los requisitos de publicación y revisión de archivos. Sin embargo, las transacciones pueden demorar un año o mucho más tiempo, debido a las ineficiencias institucionales.

c) Administración del Registro de Tierras

Tierras de dominio absoluto mantenidas bajo los sistemas de "traspaso" y "certificado de título" son administradas por el Registro de la Propiedad. Aunque los dos aseguran un título estable sobre la tierra, ambos están también sujetos a problemas de procedimiento debido a las ineficiencias en varias áreas del Registro de la Propiedad, tales como la manipulación de datos, el financiamiento y el personal.

3.2.3 Ocupación y utilización de tierras de plena propiedad y otras

Hay evidencias significativas de la subutilización de tierras de dominio absoluto debida a la falta de incentivos para la producción agrícola, como sistemas deficientes de drenaje y riego en muchas zonas, propietarios ausentes por la migración o el abandono, y procedimientos restrictivos para el alquiler de la tierra que el propietario no puede utilizar. En particular, los propietarios de tierra ausentes, se enfrentan al problema de los ocupantes ilegales con fines agrícolas u otros, debido a la falta de disponibilidad de tierras agrícolas legalmente accesibles.

Existe la ocupación de las tierras de dominio absoluto por parte de personas que afirman poseer derechos que en algunos casos no están respaldados por documentos legales. Algunos de ellos son los ocupantes de una zona del Registro de Tierras Declaradas y están esperando ser citados por el Tribunal de Tierras para la visita que determine y otorgue la posesión de la tierra en la forma de un título. Este proceso de Registro de Tierras en virtud de la Ley de Registro de Tierras es burocrático, absorbe tiempo y es costoso. Mientras este proceso esté ocurriendo, los ocupantes no podrán utilizar su propiedad para acceder al financiamiento para la agricultura u otras formas de desarrollo.

Los ocupantes ilegales, que han tenido posesión única e ininterrumpida de una extensión de tierra durante doce años y más, tienen derecho, bajo el título preceptivo para obtener el título de dicha tierra. Como se hace con una escritura de "traspaso" de propiedad, se entrega un nuevo título a nombre del ocupante ilegal; en el caso

1 Según literatura consultada, la referencia a tierras de primera, segunda y tercera profundidad corresponde a las tierras que se encuentran en primera, segunda o tercera línea hacia el interior desde la línea costera. Esto se origina por el hecho de que la mayoría de las tierras aptas para el cultivo de azúcar y otros están sujetas a inundaciones con la alta marea, debido a ello se han debido construir diques y canales de drenaje.

de tierras registradas, se presenta una solicitud para la declaración de título. Esto consiste en la publicación de la declaración en el Boletín Oficial y prensa; después de un período de doce meses, y si no hay ninguna objeción, el título se traspasa. El problema se encuentra en la incapacidad del Registro de la Propiedad de agilizar estos trámites con rapidez: tal como es ahora, un ocupante ilegal puede esperar años antes de que se le conceda un título preceptivo. De hecho, esta práctica no es muy común, tal vez porque los ocupantes ilegales no están conscientes de ésta modalidad, y las oportunidades de hacer uso de ella han caído en el olvido, debido a la incapacidad del sistema de administrar el procedimiento.

Con el tiempo, debido a los efectos de legados heredados, algunas propiedades de tierra se han ido fragmentando. Un problema particular se ha planteado en el hecho de que la forma de las parcelas de tierras son cada vez más y más largas y estrechas, para asegurar el acceso de las parcelas a los canales de riego y drenaje. En Esequibo, por ejemplo, se sabe que algunas parcelas tienen dimensiones de 12 pies de ancho por más de 9.200 metros de largo, mientras que en Berbice la medida extrema ha alcanzado la dimensión de 12 pies por más de 12.000 pies. Tales formas distorsionadas de terreno son extremadamente inadecuadas para el cultivo.

Las fronteras poco claras o trazadas entre los asentamientos indígenas han conducido a la invasión de los leñadores y mineros, y a una sensación general de inseguridad en lo que concierne a los derechos y la propiedad de los pueblos amerindios (Este tema se aborda con más detalle en el capítulo 22 de esta Estrategia). Los recursos sub-utilizados por las tierras indígenas son a veces explotados por otros (los inversionistas extranjeros, por ejemplo), y todos los beneficios e ingresos que se producen se van de la comunidad y sus pueblos, lo que resulta en el incremento de sentimientos de explotación y desconfianza hacia el Gobierno.

3.2.4 La Industria Azucarera, inversores potenciales y los sin tierra

GUYSUCO (Guyana Sugar Corporation, GuySuCo) tiene un gran porcentaje de las tierras costeras. Una gran parte de ellas se cultiva, pero una parte ha estado inactiva durante bastante tiempo. Esto ha creado una situación de mucha tierra ociosa que no está disponible para aquellos que puedan darle un uso productivo.

Muchos posibles inversores interesados en adquirir porciones de tierra para la agricultura, la acuicultura y otras actividades, muchas veces son disuadidos debido a la falta de datos relativos a la situación de una parcela particular de tierra y al proceso que deben seguir para adquirir los derechos correspondientes. Dada la necesidad de promover las inversiones, tanto extranjeras como locales, se deben adoptar procedimientos claros y transparentes en relación a la solicitud y concesión de contratos de arrendamiento. Esta situación ha sido identificada como un importante obstáculo al desarrollo de la acuicultura en el capítulo 31 de esta Estrategia.

Muchas personas, incluso los ocupantes ilegales y subarrendadores, desean adquirir tierras para fines agrícolas. Sin embargo, son disuadidos por el proceso de solicitud, la falta de acceso a mapas de calidad para orientar las decisiones y sobre todo, la falta de disponibilidad de tierras con la infraestructura de apoyo necesaria. Más de ocho mil familias agrícolas tienen menos de diez acres de tierra (IICA/FIDA), con un promedio de tierras de dos hectáreas en ese estrato.

3.3 Tipología del sistema del uso de la tierra

Las estimaciones muestran que alrededor del 50% de las tierras agrícolas en la costa son de propiedad privada. Es habitual encontrar pequeñas propiedades de tierras de entre 2.023 y 6.070 ha. La razón de que existan estas propiedades de tierra relativamente pequeñas se debe a la historia colonial del país. Históricamente, el desarrollo de los sectores de granjas pequeñas fue influenciado en gran medida por: (i) la política de Estado colonial que limitaba el tamaño y el número de parcelas pertenecientes a los antiguos esclavos y trabajadores contratados, (ii) la concesión de contratos de arrendamiento a muy corto plazo, y (iii) la ausencia de cualquier reforma agraria significativa.

Así, esta posesión de parcelas pequeñas ha continuado y ha sido incentivada por las políticas

gubernamentales que limitan el tamaño de las parcelas. Los datos actuales sugieren que alrededor de 50 grandes propiedades de terrenos agrícolas de más de 1.000 hectáreas existen. Estas cifras no incluyen los sectores de minería y silvicultura, que por la naturaleza de sus actividades requieren mayor tenencia de tierra. La siguiente figura muestra que las tierras agrícolas son las más predominantes, comprendiendo más de la mitad del total de tierras arrendadas por encima de 810 hectáreas.

Como se muestra en la figura 3, el pastoreo ocupa una cuarta parte de las tierras arrendadas superiores a 810 ha. Esta actividad se concentra principalmente en la región de la Sabana Rupununi del país (Región Administrativa N º 9). Las tierras para caña de azúcar tienen un 11% del total, incluyendo fundamentalmente a la Corporación de Azúcar de Guyana (GUYUSCO), uno de los propietarios de tierras más grandes en el país; sus propiedades están en su mayoría concentradas en la llanura costera. Además de GUYUSCO, hay algunas tierras de caña de propiedad privada, que contribuyen a este 11%. La producción del arroz representa el 4% de la superficie y es una combinación de varias empresas individuales de propiedad privada, encontrando a algunas empresas extranjeras incluidas en este grupo. Las actividades recreativas, comerciales e industriales comparten colectivamente el 6% del total.

Figura 3: Uso de la Tierra para los contratos de arrendamiento que exceden 810 ha

Cuadro 6: Clasificación de Tenencia como se muestra en la Estrategia Nacional de Desarrollo

Tipos de Tenencia de Tierra	Características de los Usuarios de la Tierra
Titulares de contratos de arrendamiento del Estado	Estos son los ocupantes y propietarios legales de documentos de arrendamiento emitidos por el Departamento de Tierras y Catastro.
Sub-arrendatarios de contratos de arrendamiento del Estado	Los que alquilan las tierras de los arrendatarios principales. Bajo los contratos de arrendamiento actuales, están considerados como ocupantes ilegales de tierras del Estado.
Ocupantes no regularizados de tierras del Estado	Las personas que han solicitado tierras que ocupan mientras que esperan la aprobación de sus solicitaciones.
Ocupantes ilegales de Tierras del Estado	Los que ocupan tierras del Estado ilegalmente, sin incluir subarrendatarios.
Propietarios de tierras de dominio absoluto	Los que han comprado del Estado los derechos por concepto de "traspaso" o certificado de título.
Arrendatarios de tierras de dominio absoluto	Los que arriendan bajo convenios privados en régimen privado con propietarios, tanto formalmente como informalmente.
Ocupantes sin título de tierras de dominio absoluto	Los que tienen reclamos sobre las tierras que ocupan, pero cuyos reclamos no están legalmente documentados. Esto es a menudo el caso en las antiguas fincas de dominio absoluto que han sido subdivididas, y para las cuales los títulos individuales no han sido emitidos.
Ocupantes ilegales de tierras de dominio absoluto	Los que ocupan tierras de dominio absoluto ilegalmente
Comunidades Indígenas	Comunidades amerindias a lo largo de Guyana reconocidas como Distritos, Zonas y Pueblos amerindios.
Industria de Caña de Azúcar	La industria azucarera: GUYSUCO y fincas inclusivas
Posibles Inversionistas	Los que buscan poseer tierras para fines agrícolas o de otro tipo
Personas sin Tierra	Los sin tierra: se pueden clasificar como ciudadanos de la franja de población que tiene los ingresos más bajos, y que están deseosos de obtener tierras para la agricultura pero son disuadidos por los factores de costo y el proceso y regulaciones relacionadas

FUENTE: Estrategia Nacional de Desarrollo

3.4 Política de tierras agrícolas

Según la Ley de Tierras del Estado, el Ministerio de Tierras y Catastro está autorizado a conceder absoluta o provisionalmente todas las tierras y contratos de arrendamiento del Estado por un período de veinticinco años. Alternativamente, el Presidente podría autorizar el arrendamiento de la tierra por períodos de hasta 99 años. En cualquiera de los casos, el Presidente puede establecer los términos y condiciones de tales transacciones, siempre que las condiciones no sean contrarias a la Ley Forestal o a otras legislaciones. De un modo similar, el Presidente podrá conceder licencias para el uso de las tierras para fines agrícolas o agroforestales. El Ministro de Agricultura está autorizado por la Orden 60 de 1979 a aprobar y fijar el alquiler de todas las tierras del Estado. Las tasas han permanecido sin cambios desde 1985 y por lo tanto no son un fiel reflejo de los valores actuales de las tierras.

Se pueden adquirir las Tierras del Estado de las siguientes tres formas: una licencia, un permiso, o un contrato de arrendamiento. Las tierras también se pueden vender; en este caso pierden su carácter estatal. En general, las tierras arrendadas se encuentran en la "primera profundidad", es decir, la tierra más cercana a las defensas del mar. Las tierras de "segunda profundidad" son las que están situadas más hacia el interior y se entregan generalmente mediante licencias. Las tierras de "tercera profundidad" más al interior se entregan generalmente al amparo de permisos. Aunque estas formas de tenencia tienen sus diferencias históricas, parecen equivalentes: todas funcionan como los contratos de arrendamiento.

La Estrategia Nacional de Desarrollo del país resume las iniciativas de las políticas de tierras agrícolas que se consideran como enfoques a corto plazo, limitados en su alcance y trascendencia. El acceso creciente a las tierras agrícolas para la producción y su expansión, las mejoras en la tenencia y del proceso de asignación, las mejoras en la eficiencia del uso de la tierra y los asuntos relacionadas con la propiedad y el título , son estrategias globales del uso de la tierra a largo plazo y no consideradas. Hay necesidad de un mercado de tierras que sea eficiente para fomentar inversiones en el sector y para apoyar la competitividad en las aéreas de las materias primas que tienen mayor demanda.

Los valores de arriendos de tierras se han incrementado para reflejar las tarifas del mercado con mayor precisión, ya que anteriormente las tarifas del arriendo de tierras eran tan bajas que cobrar el arriendo no valía la pena. Esto resultó en el desarrollo de un mercado de subarrendamiento, con, o sin, la aprobación del gobierno. La distorsión de los precios resultó en la mala asignación y subutilización de tierras permitiendo al mismo tiempo grandes márgenes de ganancias para los arrendatarios ausentes y especuladores de tierras, con casi una cantidad nula de ingresos para el Estado, para financiar la gestión de tierras y otros programas gubernamentales.

Se ha acordado un plan de acción para desarrollar los procesos necesarios para alinear los precios de arriendo aún más cerca con los valores de mercado. Se han formulado planes para mejorar la seguridad de la tenencia de tierras, el cobro de alquileres y la transferencia de los arrendamientos en propiedades de dominio absoluto, y para hacer frente a las barreras legislativas que limitan el funcionamiento de los mercados de tierras. Estas reformas de política continúan, pero el sector todavía se enfrenta con muchas restricciones adicionales.

4. Principales procesos en la concentración de tierras

En Guyana, la titularidad y control de la mayor parte de las tierras pertenece al Estado, manejada por las agencias gubernamentales afiliadas, tales como Guyana Lands and Surveys Commission (GL&SC), Guyana Forestry Commission (GFC) y Guyana Geology and Mines Commission (GG&MC). Proporciones importantes de las tierras del Estado, bajo el control de estos organismos, se arriendan a los inversionistas locales y en menor medida a los inversionistas privados del extranjero, principalmente en las áreas de la agricultura, la silvicultura y la minería. Con respecto a la agricultura, se puede encontrar la concentración de tierras en las áreas de caña de azúcar, la producción de arroz, cultivos de alimentos y la crianza de ganado.

Los comités de selección de tierras están autorizados a aprobar o denegar las solicitudes de contratos de arrendamiento de tierras del Estado. Algunos de los problemas inherentes a este proceso se deben a la falta de criterios claros para la aprobación o denegación de la solicitud, un proceso de la toma de decisiones largo y burocrático involucrando la participación del Consejo Democrático Regional junto con los comités de la selección de tierras de distritos y regiones, y el abuso de poder por parte de los miembros del comité de la selección de tierras a ambos niveles. El proceso de la solicitud de tierras implica lo siguiente:

- El individuo escribe a la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana expresando su interés (State Land Act, Ley de Tierras Estatales Capítulo. 59:05).
- El Comisario invita al posible candidato a la respectiva Oficina Regional para ver los mapas de las tierras disponibles.
- Si la tierra está libre de gravamen, el candidato paga una tasa de inspección (calculada sobre la base del área calculada en acres, el 50% pagado por adelantado).
- Si está libre de gravamen, se presenta una solicitud formal a la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana para la porción de tierra.
- Si la tierra está destinada a la construcción de viviendas, las respectivas Oficinas Regionales se ocupan.
- Si la tierra es para fines Agrícolas, la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana tramita la autorización.
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana hace un control de calidad. Se contacta a las otras Agencias si no formaran parte de las transacciones anteriormente mencionadas
- Se comprueba si hay intereses jurídicos existentes, tales como la invasión de tierras vecinas.
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana provee al Ministro responsable de la recomendación.
- El Ministro aprueba el contrato de arrendamiento (sin plazo legal para la duración de tiempo requerida para completar este proceso)
- La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana emite el contrato de arrendamiento después de la aprobación del Ministro.

La evidencia de la concentración de tierras se observa en siete de las diez regiones administrativas de Guyana. El cuadro 6 abajo muestra que una gran mayoría de las tenencias de tierras se encuentran en las regiones y se utilizan para fines agrícolas, a saber, la agricultura comercial y el pastoreo de los animales. La mayoría de los arrendamientos son provisionales. Siempre hay una acumulación de contratos de arrendamiento a la espera de ser investigados y procesados. Las tierras que se encuentran bajo esta circunstancia no pueden ser utilizadas como garantía para la adquisición de financiación, así que el arrendatario "provisional" no puede invertir como él o ella desee en la tierra ocupada, lo que en último término impide el desarrollo agrícola. Esto presenta un problema para el sector de la agricultura campesina a pequeña escala, ya que no hay verdadero capital para invertir. Además, esto aumenta el problema de las disputas sobre fronteras, planteando de ese modo graves amenazas a la seguridad financiera de los arrendatarios. Las condiciones poco atractivas de los contratos de arrendamiento del Estado incluyen:

Actualmente la duración de los contratos de arrendamiento es 25 años. Es muy difícil obtener financiamiento para la producción, ya que la mayoría de los bancos no aceptan un contrato de arrendamiento de 25 años como garantía.

La transferibilidad y uso de contratos como garantía: "el arrendatario no podrá transferir o hipotecar sus intereses en las tierras ocupadas en este contrato o cualquier parte de él, salvo de conformidad con las disposiciones de los reglamentos de las tierras del Estado." Esta disposición legal hace difícil el acceso a las garantías de inversión.

Subarrendamiento: "El arrendatario no podrá subarrendar o dar posesión de parte o el total de la tierra arrendada de ese modo" Esta disposición crea graves dificultades para los arrendatarios en casos de enfermedad o dificultades económicas.

Los arriendos bajos pagados por los arrendatarios de las tierras del Estado tienen un impacto directo en los ingresos fiscales y la calidad y eficiencia de la administración y la gestión de las tierras del Estado. Esta situación da lugar, entre otras cosas, a la especulación de tierras y tiene el efecto de subvencionar a los que menos nece-

sitan los subsidios, por ejemplo, los grandes terratenientes que subarriendan la tierra a precios del mercado. La tierra, al igual que cualquier otro insumo de la producción, debe tener un precio lo más cercano posible a su valor de mercado. Si no, el recurso será o subutilizado o mal utilizado. Un aumento en los arriendos de tierras también serviría como un disuasivo para la especulación de tierras y, de hecho, fomentaría su uso intensivo y reduciría la cantidad de tierras ociosas. En última instancia, los arriendos de tierras proporcionarían fondos para la investigación y el desarrollo agrícola y para la financiación de la Comisión de Tierras y Catastro.

En algunos casos, los solicitantes de tierras estatales ocupan el terreno antes de que su solicitud sea procesada, es decir, los solicitantes se consideran ocupantes no-regularizados de las tierras del Estado. Bajo esta circunstancia, el solicitante no puede acceder a ninguna financiación para la producción y carece de la seguridad de tenencia que influye directamente en sus inversiones en la tierra.

Cuadro 7: Tenencia de Tierras por Región, Propiedades Mayores en Arrendamiento

Todos los Contratos de Arrendamiento superiores a 810 Hectáreas					
Región	Ubicación	Propietarios	Estado de Propiedad	Hectáreas	Uso Actual de la Tierra
Región Uno	Wauna, Mabaruma	Agri Solutions Technologies Inc	Extranjero-Canadiense	6.750	Biodiesel
Región Dos	Desconocida	Mohamed Farm	Extranjero-Canadiense	1.086	Criadero de aves
	La Bonne Mere/ Perseverance/ Baja Pomerón	Akawini Perseverance Land Co-op Society Ltd	Nacional/Local	1.307	Agricultura mixta
	Pomerón	Alfro Alphonso & Sons Inc.	Nacional/Local	N/S	Elaboración de Productos Agrícolas
Región Tres	Río Essequibo OD	Aliki Chartered Coop Land Soci	Nacional/Local	1.179	Agricultura mixta
Región Cuatro	Kuru Kururu	Wilbert, Samuels	Nacional/Local	1.859	Agricultura mixta
	Kuru Kururu	Perseverance Land Co-op Society	Nacional/Local	1.859	Agricultura mixta
	Demerara (Orilla del Este)	Pritipaul Singh Investments Inc.	Nacional/Local	N/S	Elaboración de Productos Agrícolas
Región Cinco	Desconocida	Abary cattle ranch com lt	Nacional/Local	2.157	Pastoreo
	Fairfield, Mahaicony	Fairfield Rice Inc	Local/Extranjero	2.428	Cultivo y Procesamiento de Arroz
Región Seis	Río Corentyne	Dewnarayan	Nacional/Local	844	Pastoreo
	Jackson/Moleson	Corriverton Crabwood Creek Cattlle Association	Nacional/Local	1.620	Pastoreo
	Río Corentyne Orilla Izquierda	Eldorado Cooperative Land Society Ltd.	Nacional/Local	1.296	Agricultura mixta
	Río Canje Orilla Derecha	52-66 Cattle Producers Association	Nacional/Local	6.885	Pastoreo
	Jackson/Moleson	Amard, Sumasar	Nacional/Local	1.012	Pastoreo
	Río Canje Orilla Derecha	Babylon Land Co-operative Society	Nacional/Local	1.628	Cultivo de Arróz
	Río Corentyne OD	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Estatal/Local	1.006	Caña de Azúcar
	Jackson/Moleson	Hares N. Sugrim	Nacional/Local	1.134	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Port Mourant Follow-Up Co-operative Land Society Limited	Nacional/Local	1.955	Agricultura mixta
	Jackson/Moleson	R.Prashad Cane Farming INC.	Nacional/Local	972	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Latchman, R	Nacional/Local	1.012	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Jagdeo, Krisha	Nacional/Local	875	Pastoreo

Todos los Contratos de Arrendamiento superiores a 810 Hectáreas					
Región	Ubicación	Propietarios	Estado de Propiedad	Hectáreas	Uso Actual de la Tierra
Región Seis	Río Canje	Black Bush Rice Milling Company Limited	Nacional/Local	884	Cultivo de Arróz
	Manarabisi Pastoreo de Ganado	Corentyne Youth Farmers Co-op Society	Nacional/Local	1.398	Agricultura mixta
	Río Canje OD	Corentyne Youth Farmers Co-op Society	Nacional/Local	1.398	Agricultura mixta
	Río Corentyne Orilla Izquierda	Dolphin Development & Industrial Co. Ltd.	Nacional/Local	972	Agricultura mixta
	Río Berbice OD	Good Samaritan Co-op Society	Nacional/Local	1.073	Agricultura mixta
	Skeldon	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	1.491	Caña de Azúcar
	Skeldon	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	884	Caña de Azúcar
	Río Corentyne OI	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	1.863	Caña de Azúcar
	Río Corentyne OI	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	2.010	Caña de Azúcar
	Río Canje	Guyana Sugar Corporation Ltd.	Nacional/Local	5.872	Caña de Azúcar
	Kimbia	Georgia Caribbean International	Extranjero	5.994	Agricultura mixta
	Río Berbice OD	Reynolds Metal Company	Nacional/Local	814	Comericales
Región Nueve	Sabana Rupununi	Rodrigues, Norma	Nacional/Local	2.592	Agricultura mixta y Pastoreo
	Río Rupununi	Karanambu Cattle Company. Ltd	Nacional/Local	32.531	Pastoreo
	Río Ireng OI	Livestock Development Company Ltd	Nacional/Local	7.411	Pastoreo
	Río Takutu OI	Manari Company Limited	Nacional/Local	24.196	Pastoreo
	Río Takutu OI	Constance, Mc Turk	Nacional/Local	1.296	Pastoreo
Región Diez	Sabana Intermedia	Citrus Company (Guyana) Inc.	Extranjero	1.801	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Mendes, D	Nacional/Local	6.397	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Mekdeci, Gerard	Nacional/Local	1.120	Agricultura mixta
	Ituni	Goldfield Incorporated	Extranjero	2.815	Agricultura mixta
	Río Berbice OI	Indira Limited	Nacional/Local	2.854	Agricultura mixta
	Desconocida	Mc Leod, Issac	Nacional/Local	3.024	Pastoreo
	Río Berbice OI	De Costa, Merline	Nacional/Local	3.544	Agricultura mixta
	Ituni Road.	Southern Investment Inc.	Extranjero	2.025	Agricultura mixta y Pastoreo
	Moblissa	Livestock Development Co. Ltd	Nacional/Local	1.711	Pastoreo

La ocupación ilegal de tierras estatales para los fines agrícolas, especialmente para la construcción de viviendas, ha aumentado durante la última década. Una gran parte de la tierra ocupada sin autorización es tierra agrícola de primera calidad tanto para el cultivo como para el pastoreo. Muchas personas recurren a la ocupación de tierras sin autorización para la agricultura como consecuencia de la lentitud de los procedimientos administrativos para la concesión de tierras. Esta situación prospera debido a la falta de mecanismos de aplicación en el Departamento de Tierras y Catastro.

Después de la regionalización en 1982, las funciones del Departamento de Tierras y Catastro nominalmente se desplegaron en las regiones. El Departamento de Tierras y Catastro no ha podido cumplir eficazmente con sus funciones estatutarias, ya que bajo este sistema la responsabilidad de los levantamientos catastrales rutinarios y la administración de tierras del Estado, fue transferida a los Consejos Democráticos Regionales. Esto ha tenido un impacto profundamente negativo sobre el sistema nacional de la administración de contratos de arrendamiento del Gobierno. La ausencia de sistemas eficaces

de comunicación entre las regiones y la sede principal se suma al servicio regional ineficiente.

Los datos del cuadro 7 muestran que si bien ha habido una importante inversión en el sector agrícola de las entidades nacionales/privadas, la extranjerización de las tierras agrícolas en Guyana no ha echado raíces firmes en la misma proporción. Sólo ha habido una limitada inversión extranjera directa, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por organismos como el GO-INVEST y el Ministerio de Agricultura para atraer la inversión extranjera en el sector, mediante el fomento de la inversión agrícola en las zonas donde las tierras son propiedad del Estado. Las razones son que aún no se han resuelto plenamente los problemas técnicos, jurídicos e institucionales. Además, el proceso de la transferencia de tierras sigue siendo burocrático, engorroso y marcado por sus largos retrasos.

5. Percepciones sobre la concentración y extranjerización

5.1 Concentración de la tierra por acción estatal en Guyana

Según el GINA (2010), en 2008 la Oficina para la Inversión de Guyana (GO-Invest) había trabajado con 67 proyectos en el sector agrícola para atraer inversiones. En el año 2009, esta cifra se incrementó a 152. Las proyecciones para este año muestran que un total de 230 proyectos están programados para ser ejecutados este mismo año. Para fomentar la inversión, el Gobierno de Guyana está ofreciendo contratos de arrendamiento a largo plazo de hasta 99 años en tierras de más de 200.000 ha. La mayor parte de esta tierra se encuentra en la zona de las Sabanas Intermedias donde hay una cubierta forestal limitada y donde se requiere una importante inversión en infraestructura.

Este es otro paso estratégico en consonancia con la Estrategia de Desarrollo de Bajo Carbono de Guyana, demuestra que ahora hay un cambio gradual de pequeñas propiedades a una ocupación de tierras a escala más grande. Actualmente, la Región Nueve se considera como un punto de alto potencial para la apropiación de tierras (*land grabbing*). Se ha reconocido que Go-Invest está trabajando con varios inversionistas que tienen interés en grandes proyectos para la soja, la ganadería, y el arroz en Pirara, Región 9. Si bien este desarrollo podría evitar los casos de apropiación de tierras, la buena gestión debe prevalecer. Un artículo titulado "Against the Grain" sobre este mismo tema en América Latina, afirma que "el gobierno brasileño está financiando la construcción de carreteras, puentes y otras infraestructuras destinadas a abrir la ecológicamente sensible Sabana Rupununi de Guyana a los proyectos agrícolas a gran escala vinculados a Brasil.

La empresa multinacional de semillas RiceTec, se ha dirigido al gobierno de Guyana para pedir cerca de 2.000 ha de tierra en la misma región. Con esta nueva forma de hacer negocios, los antiguos terratenientes e invasores obtienen nuevas oportunidades de apropiar tierras, con menos riesgos económicos y políticos, y un nuevo título "respetable" de "inversores extranjeros". Esto sigue siendo un caso de "extranjerización", sin embargo, en relación con el desplazamiento del sector de agricultura campesina, no se considera como un problema. La razón de esto es que el interés de estas empresas extranjeras se concentra principalmente en las regiones del interior, y fuera de las tierras indígenas o campesinas del país. Teniendo en cuenta que el 90% de la población del país está concentrado en la Costa, hay pocas probabilidades de que surjan conflictos.

Cuadro 8: Inversión Comparitativa en Agricultura y en otros sectores (2007-2009)

Sector	Número Inversiones	Monto Invertido por Sector (USDMN)
Agricultura y agroenergía	15	248 Millones
Sector Turístico	6	46 Millones
Sector TIC	7	410 Millones
Sector Manufacturas	10	39 Millones
Sector de Minería	13	127 Millones
Sector de Servicios	15	172 Millones
Sector de Productos de Madera	8	43 Millones
Total	**74**	**1000 Millones**

FUENTE: GO-INVEST, Georgetown

Figura 4: Inversión en Agricultura y Otros Sectores

Según el cuadro 8 y la figura 4, en la actualidad hay 74 grandes proyectos que están o en curso o previstos para el futuro próximo en Guyana. Estos proyectos se encuentran en todo el país, pero principalmente a lo largo de la cinta costera relativamente desarrollada. La inversión total, tanto extranjera como local durante el período de 2007 - 2009 asciende a aproximadamente 1,0 mil millones de USD. Los datos también muestran que el sector agrícola es la segunda inversión más alta después del sector TIC, con un total de USD 248,0 millones. Sin embargo, un desglose de la inversión en agricultura revela una proporción mucho menor para la producción de cultivos alimentarios.

Durante la última década, la franja costera de Guyana ha sido testigo de un movimiento general desde el sector de la producción agrícola hacia el sector del desarrollo de viviendas. Esto es particularmente cierto para las tierras de producción azucarera, que han estado bajo el control de la Corporación de Azúcar, propiedad estatal de Guyana. En todas las regiones costeras de 2, 3, 4, 5, y 6, la conversión de tierras ha sido principalmente destinada al desarrollo de una serie de planes para nuevas viviendas subvencionadas.

A diferencia de sus vecinos del Caribe, Guyana siempre ha tenido una gran cantidad de tierra disponible para la inversión agrícola, pero esta tierra se encuentra en las zonas interiores del país, y lejos de las zonas costeras, las que tienen una larga tradición bien establecida de desarrollo de plantaciones agrícolas y agricultura campesina. Sin embargo, el problema principal con el desarrollo agrícola en el interior del país, es que la infraestructura está poco desarrollada y los suelos son relativamente pobres. Además, los mecanismos muy restrictivos para la adquisición y la transferencia de las tierras del Estado han limitado el interés de los inversores extranjeros.

Sólo recientemente el Gobierno de Guyana ha adoptado medidas para introducir una legislación y buscar la inversión extranjera en las zonas deshabitadas del interior, pero se reconoce que se necesita fuerte inversión en drenaje, riego, caminos de acceso y fertilizantes para mejorar la calidad del suelo.

Cuadro 9: Inversión Extranjera en Guyana por Región

Región	Ubicación	Titularidad	Estado de Titularidad	Hectáreas	Uso Actual de la Tierra
Región Uno	Wauna, Mabaruma	Agri Solutions Technologies Inc	Extranjero- Canadiense	6.750	Biodiesel
Región Dos	Desconocida	Mohamed Farm	Extranjero- Canadiense	1.087	Aves de Corral
	Kimbia	Georgia Caribbean International	F.xtranjero-EEUU	5.994	Agricultura Mixta
	Ituni	Goldfield Incorporated	Extranjero- Canadiense	2.815	Agricultura Mixta
Región Cinco	Fairfield, Mahaicony	Fairfield Rice Inc	Local/Extranjero	243	Cultivo y Proceso de Arróz
Región Seis	Kimbia	Georgia Caribbean International	Extranjero	5.994	Agricultura Mixta
Región Diez	Sabana Intermedia	Citrus Company (Guyana)Inc.	Extranjero	1.801	Agricultura Mixta
	Ituni Road.	Southern Investment Inc.	Extranjero	2.025	Agricultura Mixta y Pastoreo

5.2 Impacto de la concentración de tierras sobre la producción de alimentos

Hasta el momento, mientras que Guyana continúa anunciando su potencial como un país atractivo para la inversión en la agricultura, con grandes extensiones de territorio virgen, sistemas de incentivos generosos y una voluntad de atraer a inversionistas, la evidencia sugiere que el impacto global en la producción de alimentos ha sido mínimo. El azúcar y el arroz siguen dominando las inversiones en la agricultura, en las cuales el sector gubernamental y el sector privado juegan papeles muy importantes.

5.3 Percepciones de los Interesados/ Stakeholders

De los datos disponibles y el análisis realizado, se puede argumentar que en la actualidad, hay poco o ningún impacto de la inversión extranjera y la tenencia de tierras en Guyana, en relación con el desplazamiento de la población local o la aparición de conflictos sobre los derechos y la distribución de la tierra. Una proporción abrumadora de la inversión extranjera se ha dirigido a sectores fuera de la agricultura. Hay varias razones para apoyar esta conclusión:

- Las tierras privadas a lo largo de la franja costera son generalmente de propiedad múltiple y demasiado pequeñas o fragmentadas; suelen tener complejas disposiciones legales. Muchas veces están administradas por un sistema muy ineficiente y anticuado, como en el caso de lo que se describe como "propiedad de la familia" (tierras entregadas por varias generaciones). Así, la adquisición de grandes proporciones de tierra a veces requiere la aprobación de varios miembros de la familia y esto es por lo general difícil de obtener. Otros obstáculos que hacen difícil la adquisición de tierras costeras para la inversión extranjera, incluyen los lazos tradicionales que las familias tienen con sus tierras y su falta de voluntad para comprometerse con los contratos de arrendamiento.

- El alto costo de inversión para mejorar la infraestructura y los poco generosos sistemas de incentivos, hacen que las tierras de Guyana sean menos atractivas para los inversionistas extranjeros, en comparación con muchos otros países en desarrollo de África y América Latina.

- La mayoría de las tierras no ocupadas está situada en las zonas del interior, donde existe el mayor potencial para la inversión extranjera y donde las posibilidades ya están en curso. Sin embargo, una vez más, el problema de la infraestructura deficiente, la falta de mano de obra calificada, y la competencia de otros países hacen que la inversión sea difícil. El gobierno, a pesar de varios intentos para atraer la inversión de empresas externas en estas áreas, ha sido incapaz de lograr avances significativos. Según uno de los entrevistados, hay dos respuestas positivas de posibles inversores externos para la Cuenca del Canje y las Sabanas Rupununi, pero éstos se han retrasado debido a "circunstancias imprevistas".

- Se puede argumentar, que en la actualidad la aparente falta de atracción de Guyana para los inversores extranjeros en el mercado de tierras para la producción de alimentos, es también resultado de su "entrada tardía" a la escena, en relación con otros países en desarrollo. Antes de 1992, por ejemplo, los inversores potenciales se preocupaban por el clima general de la inversión en Guyana, ya que era una época en que las inversiones extranjeras se preocupaban de la nacionalización y la falta de garantías de indemnización. Esto sirvió como un desincentivo para los inversionistas extranjeros. Por lo tanto, debió transcurrir un período suficiente para reconstruir la confianza y atraer a los inversores.

6. Conclusiones

6.1 La concentración y el uso de tierras del Estado

A partir de la evidencia disponible, es claro que la mayor concentración de tierras del Estado con respecto a la agricultura sigue siendo la de producción de azúcar. Estas son las tierras agrícolas más productivas a lo largo de la franja costera del país y han estado en producción durante más de un siglo. Después del azúcar, la silvicultura es la

mayor ocupante de tierras del Estado. Hasta la fecha, más de un millón de hectáreas han sido asignadas a concesionarios madereros del extranjero.

6.2 La extranjerización y preocupaciones

Existe preocupación entre las ONG's locales a fin de que los inversores pasen por una cuidadosa selección para que los habitantes locales no sean explotados o se produzca la invasión de sus tierras. Por ejemplo, cuando el gobierno anunció que había un interés por parte del Estado brasileño de Roraima en el cultivo de arroz en las Sabanas Rupununi, una serie de grupos expresaron su preocupación por el conflicto con los grupos amerindios en ese Estado y la ocupación ilegal de sus tierras. Algunas partes también estaban preocupadas de que los inversionistas no proporcionaran las inversiones necesarias en infraestructura y otros desarrollos prometidos, y que por lo tanto, se limitaran a la tenencia de tierras para especulación.

6.3 La pérdida de tierras agrícolas

La pérdida de tierras agrícolas se está produciendo actualmente en las tierras del Estado para la producción de azúcar. En las últimas décadas, con la caída del precio de azúcar en el mercado mundial, y más recientemente, la pérdida de la cuota de azúcar en Europa, las tierras estatales utilizadas para su producción han sido abandonadas y ahora se están convirtiendo en tierras para el desarrollo de viviendas para las clases sociales más pobres de la sociedad. Además de esto, la caída de los precios del arroz y el aumento de los costos de producción, han motivado a algunos agricultores privados a convertir sus tierras en zonas de urbanización. Sin embargo, por lo general, la pérdida no ha impactado mayormente en la producción de alimentos y existe la opinión de que una vez que los precios locales de la agricultura aumenten, se incorporarán más tierras para el uso productivo.

6.4 Recomendaciones para la política pública

Es evidente que actualmente existe poca intervención de inversores extranjeros en el mercado de tierras agrícolas para la producción de alimentos, como parece ser la tendencia en muchos países en desarrollo. La situación de Guyana es distinta a la de sus vecinos del Caribe y de América Latina. El sistema complejo de tenencia de tierras, junto con los sistemas jurídicos e institucionales que rigen la gestión, la distribución y el acceso a las tierras, y en particular las nuevas tierras, sirven como elemento de disuasión a los posibles inversores.

En vista de la situación actual, se pueden proyectar ciertas conclusiones:

- Si continúan las tendencias en la escala internacional, con respecto a la demanda de alimentos y el aumento de los precios, es muy probable que Guyana vuelva al escenario de hace dos años, dando lugar a una nueva demanda creciente de tierras agrícolas. Por lo tanto, en este contexto, el Gobierno de Guyana debería modernizar el sector e invertir en drenaje y riego, junto a proporcionar incentivos para la investigación y el desarrollo, atrayendo así la inversión extranjera directa.

- Guyana, con sus grandes extensiones de tierras desocupadas, aunque sean pobres en infraestructura y en calidad, se destaca. Los tomadores de decisiones, que tienen que lidiar con múltiples problemas de desarrollo, sin duda encontrarán tentador mirar a inversores potenciales para resolver problemas de alimentación. Sin embargo, hay que tener establecida una política pública para tratar y proteger los derechos de la población local, especialmente los sin tierra y vulnerables.

- En Guyana existe una necesidad urgente para modernizar su sistema de administración de tierras para tratar adecuadamente los desafíos que planteen los potenciales inversores en el mercado de tierras. Como las experiencias en otros países han demostrado, habrá una necesidad de proteger los intereses locales.

BIBLIOGRAFÍA

2nd ed. Occasional Paper N0. 6, Department of Geography, University of Guyana.

CARICOM. 2006. National Medium Term Priority Framework for FAO Assistance – Guyana Draft Document.
- FAO Investment Centre Socio-economic and Production Systems Studies- Go-Invest Document. 2010. Investment Generation and Facilitation in Given Sectors, Georgetown, Guyana.
- GINA July 28, 2010. Creating Incentives to Avoid Deforestation.
- GO-Invest Document. 2008. Foreign Direct Investment, Georgetown, Guyana
- GUYANA Chronicle Online. 2009. Research Agreement in Plant Breeding will Enhance Agro-Industry.
- GUYANA Lands & Surveys Commission, Project: Land Market Dynamics in Guyana, Occasional Paper.
- HENDRIX, S.E. and L. O. ROCKLIFFE. 1994. The Deeds Registry in Guyana and Its Legal & Institutional Framework: views Toward Promoting Transaction Efficiency.
- IICA (2008) IICA's Contribution to the Development of Agriculture and Rural Communities in the Americas, Annual Report. IICA, Puerto Rico.
- Integrated Coastal Zone Management Action Plan. Environmental Protection Agency, December, 2000.
- National Development Strategy (1996). Chapter 25.
- OFFICE OF THE PRESIDENT, Republic of Guyana (2009) Transforming Guyana's Economy While Combating Climate Change- A Low Carbon Development Strategy.
- POOR RURAL COMMUNITIES Support Services Project- Drainage & Irrigation Component- Guyana Rural Farm household Survey, 1978.
- ROCKLIFFE, L. O. (2000). Land Law in Guyana-Guyana Bar Association Law Conference, Georgetown

Otro:

- Agricultural Development Policy: An Overview – http//www/Guyana.org.nds/chapter 25.
- Economic Survey of Latin America and the Caribbean (2009-2010) www.eclacpos.org/profile by Country. GUYANA.
- GAFAR. 1998. Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery. www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers.
- Investing in Guyana's Low Carbon Future, LCDS website. Retrieved on 16th October, 2010
- Land Grabbing in Latin America http://www.grain.org/articles / ?16th October, 2010
- MARKS and MCINTYRe. 1997. Guyana: proposal for An Investment Strategy. pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD138
- Regulatory Environment www.goinvest.gov.gy/regulatory_environment 2002-2010.
- THOMAS (1993). Structural adjustment and agriculture in Guyana: From crisis to recovery www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers
- Guyana Office for Investment (GO-INVEST)-http//www.goinvest.gov.gy/regulatory-environment Html

Personas Entrevistadas:

- Subsecretario Permanente, Ministerio de Agricultura, Vlissengen Road & Regent Street, Bourda, Georgetown.
- Subdirector de la Administración de Tierras, La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (GL&SC), Upper Hadfield Street, Georgetown.
- Funcionario de la Administración de Tierras, La Comisión de Tierras y Catastro de Guyana, New Amsterdam, East Berbice.

MÉXICO

El Caso de México

Héctor Manuel Robles Berlanga

ANTECEDENTES GENERALES

El objetivo del estudio "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina" es analizar antecedentes que muestren la dinámica del mercado de la tierra en la Región, que conduce, en determinados casos, a procesos de concentración y de extranjerización de la tierra y sus efectos en las posibilidades de acceso a este recurso por parte de la agricultura familiar campesina, como sector que privilegia la producción de alimentos. Desde otro punto de vista, interesa analizar el destino que tiene la producción de la tierra concentrada, en la oferta global de alimentos[1].

En el proyecto se señala que el estudio pretende, "generar información sobre transacciones de tierras y arriendos u otra forma de cesión de derechos sobre la tierra, en dimensiones que resulten significativas para cada uno de los países. Para el caso de Inversiones Extranjeras Directas se considerarán las superficies mayores a 1.000 ha, que pasen a integrar unidades económicas mayores de cierta significación".

En el caso de México, se partirá presentando las disposiciones legales donde se destaca el concepto tratos agrarios, que consiste, "en transacciones que establecen los sujetos agrarios respecto a las tierras. Los tratos agrarios generan una reordenación de la propiedad o del aprovechamiento de la tierra; a través de ellos se da un traslado de la propiedad o de usufructo de la tierra" (PA, 1998)[2]. Este concepto permite dividir los tratos agrarios en aquellos que modifican derechos de propiedad (herencia, cesión y venta de tierras) de aquellos que sólo implican el usufructo de la tierra (renta, aparcerías y préstamo). Además, abordaremos dos nuevos temas de la legislación agraria: dominio pleno y sociedades mercantiles, mecanismos que pueden facilitar la circulación y concentración de la tierra.

1 Gómez, Sergio (Coordinador), 2010. Dinámica del mercado de tierras en América Latina. FAO. Mimeo. Chile

2 Procuraduría Agraria, 1998. Los tratos agrarios en ejidos certificados. PA, México.

En el segundo apartado se presenta la estructura agraria, lo que permite ver los derechos establecidos sobre los 196,7 millones de ha que tiene el país. Se expone la importancia de los distintos regímenes de propiedad (ejidal, comunal, privada, colonias agrícolas y terrenos nacionales) y los distintos usos del suelo; el tercer apartado aborda las distintas formas en que está circulando la tierra. Iniciamos con la venta, por ser el tema del estudio acerca de las Dinámicas del mercado de tierras en América Latina. Sólo nos referiremos a las tierras vendidas en ejidos y comunidades, pues de la propiedad privada no hay datos disponibles, aunque por los números, no se observa que la propiedad privada haya crecido y dado lugar a la concentración de la tierra.

En el cuarto apartado abordamos el tema de la agricultura de contrato, que si bien no es estrictamente mercado de tierras, lo incluimos porque es una forma en que las empresas de capital nacional y extranjero concentran grandes extensiones de tierra al establecer convenios con los productores para captar su producción o por ser el único canal de comercialización; en el quinto apartado tratamos el tema del presupuesto para el sector rural, pues han beneficiado a los productores más capitalizados y a las agroindustrias, en el sexto apartado recogemos las opiniones de los actores rurales y por último, en el séptimo apartado se presenta un análisis global, es decir, las conclusiones generales del trabajo.

METODOLOGÍA

La información del apartado sobre el marco legal proviene de las siguientes normas jurídicas: Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Ley Federal de Reforma Agraria (comparativo), Ley Minera y Ley General de Sociedades Mercantiles. Esta legislación es la que regula los derechos de los propietarios de la tierra y ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, estableciendo disposiciones específicas sobre la circulación de la tierra.

Los datos de la estructura agraria, usos del suelo y circulación de la tierra provienen de: INEGI (VII Censo Ejidal 1991; VIII Censo Ejidal 2001; IX Censo Ejidal 2007; VII Censo Agrícola Ganadero 1991; VIII Censo Agrícola Ganadero 2007). Se parte de 1991 pues corresponde al levantamiento de la información antes de las reformas de 1992 y de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC). Además, no se levantaron censos agrícolas y ganaderos durante 16 años, por lo que no se tenía información sobre algunas variables.

Para complementar la información censal se consideraron los datos del Registro Agrario Nacional –RAN–, pues es la entidad del Gobierno Federal encargada del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental con motivo de los actos realizados con base en la Ley Agraria. En este caso se consultó la estructura agraria, dominio pleno, sociedades mercantiles y cesión de derechos, todos estos temas relacionados con los propósitos del estudio.

El seguimiento a la fuente periodística fue durante el periodo 2004-2010. Los medios que se consideraron fueron: La Jornada, El Universal, Revista Proceso y Revista Emeequis. Estas fuentes informativas fueron consideradas por ser las que más abordan temas rurales. Por último, para complementar la información anterior se recogieron opiniones de diferentes actores sociales: Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, Confederación Nacional Campesina, Procuraduría Agraria, ex funcionario del Gobierno de Sinaloa e investigadores que han trabajado el tema. Además se consultó diversa bibliografía que trata sobre la circulación de la tierra (Concheiro, 1996 y 2000; Robles, 1998, 2001, 2005; Bouquet, 1999; Deininger, 2001; Warman, 1996 y 2001; FAO, 2002; Gordillo, 2002; Castañeda, 2002; Eric Leonard, 2003, José Luis Plata 2010).

1. Disposiciones legales

En 1992 el Estado mexicano modifica el artículo 27 constitucional con el argumento de que, "el reparto de tierras, proceso al que se le reconoce la transformación de la estructura agraria, en esos momentos ponía en riesgo los objetivos mismos que persiguió la revolución mexicana", SRA (1998)[3]. A la par de esta medida se elimi-

3 SRA, 1998. La transformación agraria. Origen, evolución y retos. SRA. México.

naron las restricciones que prohibían el arrendamiento y venta de tierras. Anteriormente, las diferentes disposiciones jurídicas en materia agraria, desde la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, prohibían la venta de tierras. En materia de arrendamiento sólo se permitía en casos de viudez o imposibilidad física para trabajar la tierra[4]. Se trataba de una paralización total, ya que la única forma de transmisión de los bienes agrarios era la sucesión testamentaria.

Hasta 1992, el mercado de tierras en México se integraba solamente con las superficies de propiedad privada que existían en el país, a saber, poco más de 70 millones de ha, únicos bienes rústicos con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos del dominio, del uso o del aprovechamiento. Para incorporar el total de las tierras rústicas al mercado de tierras, se reformó el artículo 27 constitucional y se promulgó la Ley Agraria. En la exposición de motivos se consideraba que, las restricciones en la circulación de la tierra eran una limitante para la modernización productiva, pues, los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción[5].

1.1. Contratos que modifican derechos de propiedad

Los contratos que modifican derechos de propiedad (derechos directos)[6] se encuentran contenidos en la Ley Agraria –propiedad ejidal y comunal- y en los códigos civiles –propiedad privada-. En la propiedad ejidal, la transmisión de los derechos por lazos familiares se encuentran establecidos en los artículos del 17 al 19. En estos artículos se establece la facultad del ejidatario para designar a sus sucesores, el procedimiento para asignar derechos en caso de no existir testamento y lo que procede en los casos en que no existe sucesor.

Un elemento a destacar, que diferencia la propiedad ejidal de la propiedad privada, es que en la primera el derecho es indivisible, lo que significa que el ejidatario sólo puede transferir sus derechos a una sola persona, no así en la propiedad privada, en donde el propietario tiene la facultad de nombrar a más de un beneficiario.

La asignación de derechos por parte del núcleo agrario[7] se encuentra contenida en la Sección Tercera de la Ley Agraria, en su artículo 23. En este caso, se dice que es competencia exclusiva de la asamblea aceptar y separar ejidatarios, el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho, la regularización de la tenencia de los posesionarios y la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.

Con respecto a la venta de tierras ejidales, se establece en el artículo 80 que el ejidatario podrá enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población; la familia tiene derecho al tanto y las tierras siguen perteneciendo al núcleo agrario; los miembros del Comisariato Ejidal en turno no están autorizados a comprar tierras; un ejidatario no puede tener en posesión más de 5% de la superficie total del ejido, ni más del límite de la pequeña propiedad; la transacción debe ser por la totalidad del predio, no se aceptan subdivisiones y la transacción tiene que ser objeto de un contrato escrito firmado por el enajenante, dos testigos y registrarse ante el RAN. En la propiedad privada la venta de tierras no tiene ninguna restricción, prevalece la voluntad de las partes y se rige por el código civil.

4 Si bien los diferentes códigos agrarios prohibían la venta y el arrendamiento, en el Código Civil el arrendamiento se encontraba normado. También existían leyes específicas de aparcería en los estados. En otro apartado abordaremos los principales preceptos legales que contenían estas disposiciones jurídicas.

5 Ley Agraria, 1992. exposición de motivos. México

6 Los derechos directos implican la idea de dominio pleno sobre los predios. Estos derechos pueden transmitirse por diversos actos jurídicos como el traslado de derechos y el traslado de dominio. Zepeda, Guillermo, 2000. Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, CIDAC, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

7 Esta disposición no opera para la propiedad privada, pues no hay tierras de uso común.

1.2. Contratos que no modifican derechos de propiedad

Estas formas de acceso a la tierra (derechos indirectos)[8] se rigen por el principio de autonomía de las partes en materia contractual, con lo que se supera una política legislativa de carácter intervencionista. Es decir, el arrendamiento es un contrato consensual, de ahí que sean las partes las que definen los términos y duración del contrato, sin que su contenido contravenga otras disposiciones legales.

Independientemente de si los contratos son escritos o de palabra, si se registraron ante alguna autoridad competente o si incluyen todo tipo de disposiciones, la Ley Agraria y el Código Civil contienen una serie de artículos que norman los contratos de arrendamiento, tanto de renta fija, como de renta compartida.

De conformidad con los artículos 45, 79 y 100 de la Ley Agraria, las tierras ejidales y comunales pueden ser objeto de cualquier contrato que permita su aprovechamiento. Dice su artículo 2º, que se debe aplicar supletoriamente la legislación civil federal, así como la mercantil (Sánchez Zavala, 2002[9]), según la materia de que se trate. Para contratos de arrendamiento, aparcería y usufructo se emplea el Código Civil Federal y para los contratos en asociación, la Ley General de Sociedades Mercantiles. El sustento jurídico para los primeros se encuentra en los artículos 2398 a 2447, 2454 a 2458, 2483 a 2496 –contratos de arriendo–; 2739 al 2751 –contratos de aparcería–, y del 980 al 1048 –contratos de usufructo. Para los segundos su elaboración se localiza en los artículos 1, 2, 6, 10, 148, 150 y del 252 al 259.

Las diferentes disposiciones legales que norman los contratos de renta fija y renta compartida mencionan, entre otras cosas, que la renta debe pagarse en los plazos convenidos, y a falta de convenio, por semestre vencido; los frutos se repartirán en la forma en que convengan, a falta de acuerdo, conforme a la costumbre del lugar; la renta o precio puede consistir en una suma de dinero o de cualquier otra cosa equivalente, con tal de que sea cierta y determinada, esto es, que debe poderse precisar y valuar económicamente; cuando los arrendamientos no se hayan celebrado por tiempo expresamente determinado, concluirán a voluntad de cualquiera de las partes, previo aviso por escrito de un año o ciclo agrícola; sobre la preferencia en caso de venta, se dará al arrendatario, en caso de que haya pagado puntualmente y haya realizado mejoras a la tierra; sobre la no obligatoriedad de inscribir los contratos de arrendamiento, se exhortan a que se inscriban para que surtan efecto contra terceros.

1.3. Restricciones en el mercado de tierras

Para que no regrese la gran propiedad en nuestro país, las distintas normativas en materia agraria establecieron límites que acotan el tamaño de la propiedad rústica. Actualmente, en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 115 de la Ley Agraria, se considera latifundios a las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad.

Más adelante, en el artículo 117, se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

a) 100 ha, si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;
b) 150 ha si se destina al cultivo de algodón;
c) 300 ha si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Como se puede ver en ningún caso excede las mil hectáreas, salvo aquellas que tienen que

8 Derechos indirectos se otorgan, principalmente, a través de préstamo, arrendamiento, aparcería, concesión (en caso de que sea un predio de dominio público). Zepeda, Op. cit.

9 Sánchez Zavala, Arturo, 2002. Respuestas al cuestionario sobre arrendamiento de tierras. FAO, mimeo. Santiago de Chile.

ver con terrenos forestales o ganaderos[10]. Igualmente, estas disposiciones se utilizan como norma rectora para derechos individuales en ejidos y comunidades y para sociedades mercantiles. En el primer caso, se señala en el Artículo 47, que dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario puede tener más del 5% de las tierras ejidales, ni más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables.

En el segundo caso, en el artículo 126, se establece que en los casos de sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual.

Asimismo, la Ley Agraria en su artículo 124, señala que en los casos en donde se exceda los límites de la pequeña propiedad individual, deberá ser fraccionada y enajenada de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

2. Estructura agraria

2.1. Los distintos regímenes de propiedad de la tierra

Los 196,7 millones de ha que componen el territorio nacional, se encuentran distribuidos así: 35,7% es de 1,6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43,5 ha por propietario. El 54,1% corresponde a la propiedad de núcleos agrarios y está distribuida entre 5,6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 18,7 ha. Los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7,2 millones de ha, divididos en 144 mil predios y, por último, 654 colonias agrícolas con una superficie de 3,8 millones de ha y un promedio por colono de 61,7 ha.

Cuadro 1. Estructura Agraria

Régimen de propiedad	Núcleos	Sujetos de derecho	%	Superficie	%
Ejidos y comunidades	31.518	5.65.726	75,7	105.949.097	54,1
Propiedad privada		1.606.573	21,5	70.014.724	35,7
Colonias	654	62.346	0,8	3.847.792	I 2,0
Terrenos nacionales		144.000	1,9	7.200.000	3,7
Otros			-	8.892.832	4,5
Total	32.172	7.466.645	100	195.904.445	100

FUENTE: elaboración propia con información del Registro Agrario Nacional (2006) e INEGI (2007).

Conforme al uso del suelo, nuestro país cuenta con 195 millones de ha rústicas, distribuidas como sigue: 36,1% pastos naturales, agostadero o enmontadas; 32% vegetación diversa; 16,1% superficie de labor; 3,8% sin vegetación; 2% sólo con bosques y el resto es propiedad pública u otros usos. Los datos confirman que la vocación de nuestros suelos no es agrícola. Es importante señalar que las 31 millones de ha es la frontera agrícola y el máximo de superficie cultivada es de 22 millones de ha, ya que gran parte de esta superficie presenta limitantes para su aprovechamiento en actividades agrícolas.

2.2. Saldo de las reformas estructurales

Comparar los resultados del Censo Agrícola Ganadero 1991-2007 permite ver en el transcurso de 16 años cuáles fueron los cambios más significativos en el campo mexicano y ver los efectos de las transformaciones estructurales: reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, firma del TLCAN y restructuración del Estado mexicano al dejar de intervenir en muchas actividades relacionadas con el campo.

10 También se establecen otras formas de pequeña propiedad: la forestal que se refiere a las superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 ha y la ganadera que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente SAGARPA).

Cuadro 2. Usos del suelo superficie continental 2007

Concepto	TUC IX Censo Ejidal	UP VIII Censo Agrícola Ganadero	Total (ha)	%
De labor	(4.235.323)*	31.512.323	31.512.323	16,1
Con pastos	39.936.889	30.781,275	70.718.164	36,1
Vegetación diversa	18.233.315	44.406.337	62.639.652	32,0
Sólo con Bosques		3.919.415	3.919.415	2,0
Otras superficies	1.649.957		1.649.957	0,8
Sin vegetación	5.241.038	2.123.896	7.364.934	3,8
Propiedad pública			18.100.000	9,2
Total	65.061.199	112.743.246	195.904.445	100

FUENTE: INEGI, 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero y IX Censo Ejidal
** Las TUC son 69.296.522 ha, las tierras de labor en TUC están incluidas en el Censo Agrícola Ganadero*

2.2.1. Resultados en el sector ejidal y comunal

En el periodo analizado (1991-2007) disminuyó el grado de tecnificación de los ejidos y comunidades. Ahora se tienen menos: bordos para abrevadero, bodegas para almacenamiento, naves para aves y cerdos, baño garrapaticida, y salas de manejo y ordeña. Si bien aumentó en 1,7 millones de ha la superficie irrigada (más por una reclasificación que porque se ampliara la superficie irrigada), la superficie de labor y sembrada disminuyó. La compraventa de tierras se ha generalizado; en dos de cada tres núcleos agrarios se presenta dicho fenómeno. Si bien predominan las transacciones entre miembros de los ejidos y comunidades, una proporción importante (33%) se realiza con personas ajenas, lo que contraviene lo señalado en el Artículo 80 de la Ley Agraria.

Después de las reformas al marco legal agrario, se incrementó el número de organizaciones de primer grado y disminuyeron las de segundo grado, con lo que se limitan las posibilidades de generar economías de mayor escala. De acuerdo al Censo Ejidal, desde la reforma de 1992 al año 2007, 1.920 Grupos para la Producción (GP) se desintegraron, 6.295 núcleos agrarios se desincorporaron de las uniones de ejidos y/o comunidades y 1.184 se desafiliaron de alguna Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)[11]. Además, se extendieron dos nuevos fenómenos en el campo mexicano, la feminización con un millón 165 nuevas titulares de tierra y la migración, en donde cerca de 13 mil núcleos agrarios reportaron que no hay permanencia de la mayoría de los jóvenes.

Cuadro 4. Índices de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario[12]

índices	1991	2007
índice de tractores	0,464	0,063
índice de trilladoras	0,184	0,005
índice baños garrapaticida	0,242	0,099
Indice que utilizan equipo e instalaciones de establo de ordeña o corral de engorda	0,104	0,005
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para aves	0,025	0,009
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para cerdos	0,032	0,011
índice de bodegas	0,148	0,138
índice de organización ARIC	0,079	0,038
índice de organización UE	0,428	0,208
Indice de no participación en organizaciones económicas	0,801	0,646

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

Al construir el índice de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario se obtuvieron los siguientes resultados: en el 2007 en la mayoría de los rubros el índice es menor, sólo mejoró el número de ejidos y comunidades que registran algún tipo de organización. Actualmente, de acuerdo a la información censal, los ejidos y comunidades se encuentran menos tecnificados y

11 Godoy Francisco, 2008. "Desarticulación de las Organizaciones Agrarias". En La Jornada del Campo, número 11. México

12 El Estudio realizado en el 2000 por el sector agrario ya indicaba la descapitalización y bajo nivel tecnológico de los núcleos agrarios. En ese trabajo se reporta que los ejidatarios no reciben financiamiento y no se invirtió en infraestructura. Robles Héctor y Deininger, Klaus (Coords.), Reporte Técnico del Estudio Sectorial Agrario. SRA, BM, PA. Mimeo, México, 2000.

por lo tanto enfrentan mayores dificultades para insertarse en la economía global.[13]

2.2.2. Resultados en unidades de producción

Los censos agrícolas ganaderos incluyen a las UP ejidales, comunales y de propiedad privada y se enfoca a los aspectos productivos. En este caso el saldo, producto del comparativo de los Censos Agrícola Ganadero 1991-2007, es negativo respecto de:

- El número de unidades de producción (UP) sin actividad agropecuaria se incrementó significativamente, pues pasó de 584.817 que había en 1991 a 1,4 millones en 2009, lo que indica abandono de tierras para la producción de alimentos.
- La superficie irrigada se mantuvo en 5,5 millones de ha en los últimos 16 años, lo que significó que no aumentó la superficie de riego, insumo central para planificar las actividades agrícolas, mejorar rendimientos y obtener mayores ingresos.
- Caída del financiamiento, lo que no permite la capitalización de las unidades de producción y el que sean más competitivas. En 1991 existían 744.400 UP con financiamiento, mientras que, para 2007 sólo 172.585 recibieron crédito, es decir, apenas el 4% de todas las UP con actividad agropecuaria o forestal que existen en el país cuentan con este insumo. Para Meza (2008)14 "un efecto inmediato de la reforma fue la reducción drástica del crédito al campo, particularmente a los pequeños productores de más bajos ingresos. Con el desmantelamiento del sistema Banrural y la reorientación de la política de FIRA, el crédito dirigido a campesinos de más escasos recursos se contrajo notablemente y la Financiera Rural (Finrural) está muy lejos de alcanzar la cobertura del sistema que le antecedió".
- No se supera la fragmentación y pulverización de la tierra y por lo tanto, no se generaron economías de mayor escala. De las UP censadas en 2007, el 72% tienen menos de 5 hectáreas; el 22% entre 5 y 20 hectáreas y sólo el 6% posee más de 20 hectáreas.
- Disminuyeron los activos fijos, como el número de tractores y camiones, y todavía siguen siendo más las UP que no utilizan maquinaria[15] y se redujo o se mantuvo constante el número de cabezas de ganado mayor, contrario a lo que sucedió con la población nacional, por lo que el número de cabezas por hogar ahora es menor que en 1991.
- En el marco de la apertura comercial, son muy pocas las UP que participan del comercio internacional. Existe un sector de productores que no se encuentran ligados al comercio y que sólo producen para el autoconsumo, representan el 41% de las UP censadas en el 2007. En contraparte, existen sólo 8.432 UP que vendieron en el mercado internacional.
- Se incrementó la superficie en arriendo. Actualmente 6,3 millones de ha se encuentran bajo alguna modalidad de usufructo mientras que en 1991 sólo eran 4 millones 566 mil ha, lo que representó un incremento en la superficie de arriendo del 40 por ciento.

Cuadro 5. Balance negativo: Censos Agrícola Ganadero 1991-2007

Concepto	1991	2007
UP con actividad agropecuaria	3.823.063	4.069.957
UP sin actividad agropecuaria	584.817	1.478.888
Superficie de riego y humedad (ha)	5.616.756	5.563.492
UP con crédito	744.400	172.585
UP con menos de 5 ha	2.114.622	2.688.611
Tractores	317.312	238.830
Camiones	198.200	137.238
UP que utilizan sólo tracción Mecánica	843.509	1.111.885
UP que utiliza sólo herramientas manuales	1.236.519	1.251.204
Cabezas bovinos	23.865.899	23.316.942
UP que reportaron ventas al extranjero		8.432
No vendieron su producción		1.518.000

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

13 Cada uno de los índices se construye dividiendo el número de núcleos agrarios que reportaron al momento de censarse contar con equipo o infraestructura productiva. Se usa como común divisor el total de núcleos agrarios reportados en el Censo de ese año.

14 Meza, Miguel (2008). "Financiamiento rural en tiempos neoliberales". En La Jornada del Campo, Número X. México.

15 Robles y Deininger (2000) llegan a la misma conclusión, Op. cit.

El saldo fue positivo respecto de:

- Incremento de la producción y los rendimientos de los principales cultivos, permitiendo que las UP sean más competitivas en esta materia, y a pesar de la falta de financiamiento, son más las UP que utilizan tracción mecánica para la realización de sus labores agrícolas que las que existían en 1991.
- Aumentó la producción de huevo y carne de ave. Prácticamente toda la producción fue responsabilidad de dos empresas de capital norteamericano: Bachoco y Pylgrim.
- No se modificaron los regímenes de propiedad, los ejidatarios mantienen 105 millones de ha, y la propiedad privada, incluyendo a las colonias agrícolas, 73 millones de ha, cifra similar a las que tenían en 1991. Los datos reflejan estabilidad en los tipos de propiedad y que los ejidatarios y los comuneros defendieron su patrimonio.

2.3. Efectos en el campo mexicano

Las políticas aplicadas en los últimos años han tenido efectos en el incremento de la desigualdad social y en la pérdida de la soberanía alimentaria. Aquí presentamos algunos datos que reflejan nítidamente estos problemas: de los 18,1 millones de personas que viven en los municipios considerados de muy alta y alta marginación, 80,6% es población rural; en los municipios rurales el PIB per cápita es de 2.310 USD anuales, seis veces menor que el que se obtiene en municipios urbanos; de los 365 municipios considerados con riesgo nutricional extremo, 97,5% son rurales, al igual que 13,2 millones de personas que habitan en localidades menores a cinco mil habitantes, y cuatro de cada diez migrantes que se dirigen a los Estados Unidos son originarios de las zonas rurales, que al compararlo con lo que representa la población rural (29%) existe una mayor proporción de población rural migrante, Robles (2007)[16].

Cuando se analizan los datos sobre la pobreza, de acuerdo con información difundida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)[17], se tiene que entre 2006 y 2008, la pobreza patrimonial en México aumentó, pasando de 42,6% a 47,4%, lo que representó un incremento en 5,9 millones de personas. En el ámbito rural, ello significó un incremento de 6,1% equivalente a 2,3 millones de personas. Comparándola con 1992 es ligeramente menor, lo que significa que en casi 20 años no se avanzó.

Aunado a las condiciones de pobreza se observa una balanza comercial agroalimentaria desfavorable. Si bien se observa un gran dinamismo de las exportaciones del sector agrícola mexicano, se encuentran muy concentradas en productos ganaderos (especialmente de origen avícola), hortalizas, frutas y productos procesados como son las bebidas alcohólicas. Por el contrario, se observa una mayor importación de granos básicos, lo que convierte al país en un importador neto de los principales alimentos de la población. Según Escalante (2008), México es el prin-

16 Op. cit

17 Coneval, 2009. Reporte sobre Cifras de Pobreza por Ingreso 2008. México.

Cuadro 6. Balance positivo: Censos Agrícola y Ganadero 1991-2007

Concepto	1991	2007	Concepto	1991	2007
Rendimientos (Kg)			Aves de corral (número)	232.560.043	356.824.337
Maíz	1,327	2,819	UP con tracción mecánica	843.509	1.111.885
Frijol	539	579	Superficie UP		
Irigo	3,625	4,571	Ejidal	30.032.643	37.057.776
Sorgo grano	2,393	3,578	Comunal	4.338.099	3.783.888
Café	2,662	1,695	Privada	70.493.493	70.014.723
Caña de Azúcar	59,182	74,229			

FUENTE: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

cipal importador de la región, concentrando en el 2000 el 32,5% del valor total de las importaciones y para el 2005, alcanzaron 38,7%.[18] Asimismo, Gómez Oliver (2010), señala que desde 1995, la balanza comercial agroalimentaria ha sido desfavorable y con un marcado saldo negativo en los últimos años[19].

Gráfica 1 - México: Balanza comercial agroalimentaria

FUENTE: Luis Gómez Oliver. Elaborada con datos del Banco de México y SIAP/SAGARPA

De acuerdo al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2010)[20], dependiente de la Cámara de Diputados, se ha perdido soberanía alimentaria en estos últimos años. Apunta que en el aspecto de dependencia alimentaria, es necesario destacar que la FAO considera un indicador aceptable en esta materia, sin riesgos para el país importador, que se dependa de productos alimenticios del exterior en no más del 25% del consumo nacional. Nuestro país depende más del 30% en varios productos básicos y estratégicos, a pesar de tener los climas, los conocimientos y los recursos para revertir esta tendencia.

En el mismo sentido, Quintana (2007)[21] dice que nuestro índice de dependencia del suministro extranjero de granos básicos, oleaginosas y carne ha aumentado: en 2005 las importaciones de productos agrícolas y alimentos representaron 40% del consumo total nacional, contra 15 de 1982 y 20% de 2004. El volumen de divisas que México gasta importando alimentos que aquí se pueden producir se ha disparado: según datos del INEGI, entre 1995 y 1999 ingresaron al país productos alimentarios por un valor de 29 mil 559 millones de USD; entre 2001 y 2005, la dependencia alimentaria se disparó a 49 mil 547 millones de USD. Estas importaciones representan 54% de las divisas obtenidas por la exportación de petróleo en los pasados cinco años, ó 72% de las remesas de los emigrantes mexicanos en el exterior.

3. Circulación de la tierra

3.1. Compra-venta de tierras

Tras analizar los resultados del IX Censo Ejidal 2007, se observó que en dos de cada tres núcleos agrarios hay ventas de tierras; en el 82,4% de los ejidos en donde se reportó circulación de la tierra, ésta se dio entre los propios miembros del ejido y en un 54,1% las transacciones se dieron con personas ajenas al ejido. En los últimos diez años, la compra-venta de tierras involucró a 3 millones 97 mil ha. También es de resaltar que en un tercio de los núcleos agrarios no se registraron ventas de tierras.

Comparando ambos censos, tenemos los siguientes resultados: 9% más núcleos agrarios reportan ventas; existen 2,7% más transacciones con personas ajenas al ejido y 1,7% más compra-

18 Escalante Roberto, et al. 2008. Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008. Facultad de Economía-UNAM. México.

19 Gómez Oliver, 2010. "Subsidios agrícolas en México ¿hacia dónde reorientar los subsidios?". En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.

20 CEDRSSA, 2010. Criterios para la Asignación y Distribución Presupuestal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para el Ejercicio Fiscal 2011 y Subsecuente. CEDRSSA. México. Mimeo.

21 Quintana, Víctor, 2007. "Cinco promesas incumplidas". En La Jornada del Campo, Número 3. México.

Cuadro 7. Núcleos agrarios con compraventa de tierras

Concepto	2001 (Núm)	2007 (Núm)	2001-2007 (Núm)
Ejidos y Comunidades	30.305	31.518	1.213
Con compraventa de tierras ej¡dales	19.202	20.990	1.788
Con ejidatarios		12.662	
Con avecindados o posesionarlos		2.338	
Con Personas ajenas al ejido		5.990	
Con compraventa de tierras ejidales con ejidatarios	17.026	17.308	282
Con avecindados o posesionarlos		11.447	
Con personas ajenas al ejido	11.061	11.361	300
Superficie vendida en los últimos 10 años (Ha)		3.097.959	
No reportan compraventa	11.103	10.528	-575

Fuente: INEGI, VIII y IX Censo Ejidal

ventas de tierras ejidales con ejidatarios. Se presenta una ligera tendencia a la generalización de este tipo de transacciones en la propiedad ejidal o comunal, sin que esto signifique, de acuerdo a los datos del Censo, que se esté dando la concentración de tierras o se esté superando el minifundio. Por el contrario, es probable que la compra-venta incida en el fraccionamiento y pulverización de la tierra. También Morett (2006) encontró un incremento del 7% en las ventas de tierras con personas ajenas al núcleo agrario[22]. De los datos anteriores se pueden obtener varias conclusiones:

La compra-venta de tierras se volvió una práctica generalizada y se realiza, tanto al interior, como con personas ajenas a los núcleos agrarios; las transacciones de tierras han involucrado, apenas el 2,9% de los 105 millones de ha que pertenecen a ejidos y comunidades[23]; la circulación de la tierra no ha conducido a su acaparamiento o concentración ni superar el minifundio ni a mejorar las condiciones de producción, y las restricciones establecidas en el Artículo 80 de la Ley Agraria, no han frenado las transacciones irregulares de la tierra.

Cuadro 8. Inscripción de enajenación de derechos

Año	Inscripción	Incremento
2000	35.803	
2001	36.444	1,79
2002	38.554	5,79
2003	48.494	25,78
2004	54.519	12,42
2005	57.876	6,16
2006	54.408	5,99
2007	60.092	10,45
2008	62.055	3,27
Total	**448.245**	**73,3**

FUENTE: RAN, Dirección General de Registro, diciembre 2008.

Gran parte de la compra-venta de tierras no se inscriben ante el RAN, porque son irregulares o por la falta de una cultura registral. El resultado final es que no se tiene certeza de quiénes son actualmente los propietarios de la tierra: La venta empieza a generar una diferenciación al interior de los núcleos agrarios y a desarticular su

22 Morett, Jesús, Op. cit.

23 Estudios realizados por Procuraduría Agraria (1998), Bouquet (1999) y Cocheiro (2000) establecen que la venta se encuentra por abajo del 5% de los titulares de la tierra, dato muy similar al reportado por el Censo.

estructura organizativa, pues los nuevos titulares de la tierra no se identifican con el grupo o se consideran propietarios privados. Si analizamos los datos del RAN en materia de inscripción de enajenación de derechos, encontramos una tendencia creciente. En el año 2000 se inscribieron 35.803 actos de enajenación, mientras que, para 2008 se incrementaron a 62.055, lo que significó un crecimiento del 73,3% en este tipo de actos. Esto indica que se está generalizando la compraventa de tierras en los ejidos y comunidades.

La enajenación de derechos se ha extendido a prácticamente todas las entidades federativas, aunque la mitad de las inscripciones se concentran en ocho estados. Llama la atención que las transacciones e inscripciones se realizan en estados con actividades agrícolas y ganaderas diferentes, por ejemplo en Sinaloa (entidad del noroeste), la agricultura es fundamentalmente de riego para la exportación, mientras que, en dos entidades del sureste: Puebla y Oaxaca predomina la agricultura familiar, milpera, para el autoconsumo, especialmente en Oaxaca, donde la forma de tenencia de la tierra es comunal y es donde menos superficie se encuentra regularizada por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Uno de los problemas que ha generado la venta de tierras es que muy pocos beneficios les ha generado a sus dueños. La venta de tierras para proyectos turísticos y urbanos se ha caracterizado porque a los inversionistas no les interesa asociarse con los dueños de la tierra, sino comprarles sus predios a bajos precios que después venden en sumas muy elevadas. Por ejemplo en Loreto, Baja California Sur, los desarrollos se diseñaron para visitantes extranjeros, a quienes se ofrecen villas desde 300 mil USD con todos los servicios[24]; por su parte, Tulio Ortiz Uribe advierte sobre el creciente dominio que del mercado inmobiliario tiene en la entidad un grupo de 40 empresas extranjeras. Con un valor superior a mil millones de USD anuales y una tasa de crecimiento de 35%, y

24 La Jornada, 24 de abril de 2006.

Cuadro 9. Inscripción de enajenación de derechos por entidad federativa

Entidad	Inscripción	%
Veracruz	40.332,0	9,0
Sinaloa	34.974,0	7,8
Tabasco	28.669,0	6,4
Puebla	28.175,0	6,3
Michoacán	25.850,0	5,8
Durango	25.711,0	5,7
Tamaulipas	24.110,0	5,4
Oaxaca	22.057,0	4,9
Guanajuato	17.257,0	3,8
Jalisco	16.610,0	3,7
Zacatecas	16.339,0	3,6
Sonora	16.193,0	3,6
San Luis Potosí	15.955,0	3,6
Chiapas	15.841,0	3,5
Chihuahua	14.135,0	3,2
Coahuila	13.402,0	3,0
Hidalgo	12.791,0	2,9

Entidad	Inscripción	%
México	11.894,0	2,7
Tlaxcala	10.664,0	2,4
Nuevo León	8.059,0	1,8
Nayarit	8.040,0	1,8
Aguascal ¡entes	6.258,0	1,4
Morelos	5.600,0	1,2
Colima	5.273,0	1,2
Yucatán	5.145,0	1,1
Querétaro	4.442,0	1,0
Guerrero	4.130,0	0,9
Campeche	3.591,0	0,8
Baja California	2.972,0	0,7
Baja California Sur	1.923,0	0,4
Quintana Roo	1.828,0	0,4
Distrito Federal	25,0	0,0
Nacional	**448.245,0**	**100**

FUENTE: RAN, Dirección General de Registro, diciembre 2008.

Sobeida Romanos (2010)[25]. Los principales inversionistas son: Loreto Paraíso de FADESA, Loreto Bay, entre otros de capital nacional y extranjero, en Loreto. Proyectos Especializados en Construcción S. A. de C. V., Puerto Los Cabos S. A. de C. V. Marina La playita S. A. de C. V., todas pertenecientes al consorcio Grupo Questro (Familia Sánchez Navarro) y FONATUR, en San José del Cabo. La SCT en La Paz, DECOPE y AMPI.

25 Romanos Sobeida, 2010. Revisión de la circulación de la tierra en Baja California Sur. Mimeo. México.

3.2. Renta, aparcería y préstamo de tierras

Estas formas de tratos agrarios no modifican derechos de propiedad, pues sólo se encuentra comprometido el usufructo de la tierra. Es decir, estas transacciones sólo generan derechos indi-

Cuadro 10. Superficie bajo contratos de usufructo de la tierra

Entidad federativa	Superficie según derechos							
	Total	Propia	Rentada	Aparcería	Prestada	Otros	Suma	%
	(Hectáreas)							
Chihuahua	18.755.619	17.858.934	469.373	50.953	127.152	249.208	896.686	14.1
Sonora	11.810.931	11.036.985	377.761	48.184	121.755	226.246	773.946	12.2
Jalisco	5.320.657	4.847.576	220.664	24.981	152.252	75.185	473.082	7.5
Zacatecas	4.904.244	4.432.422	84.049	186.774	146.755	54.244	471.822	7.4
CoahuUa	10.264.745	9.876.248	143.751	4.854	107.382	132.510	388.497	6.1
Sinaloa	2.644.829	2.301.764	281.416	9.691	29.763	22.195	343.065	5.4
Durango	4.107.953	3.792.202	76.757	85.759	98.597	54.638	315.751	5.0
Tamaulipas	5.729.461	5.443.007	162.156	13.395	50.112	60.791	286.454	4.5
Michoacán	3.556.427	3.310.487	74.490	25.194	120.556	25.699	245.939	3.9
Guanajuato	2.147.885	1.912.772	57.941	56.386	81.161	39.625	235.113	3.7
Vcracruz	6.213.303	5.985.407	92.990	10.493	69.498	54.915	227.8%	3.6
Puebla	2.520.412	2.303.961	59.632	50.834	48.799	57.186	216.451	3.4
Nuevo León	4.298.338	4.117.335	38.037	10.014	59.798	73.154	181.003	2,9
Guerrero	3.395.497	3.234.234	54.929	5.688	76.155	24.491	161.263	2.5
Baja California	3.289.431	3.145.161	98.515	6.458	3.773	35.524	144.270	2.3
Nayarit	1.276.491	1.133.793	66.292	3.084	34.457	38.865	142.698	23
San Luis Potosí	2.754.443	2.626.350	24.580	14.856	43.649	45.007	128.092	2.0
Chiapas	3.972.673	3.883.543	50.720	2.380	20.135	15.896	89.131	1.4
México	1.273.554	1.192.818	43.392	6.884	25.850	4.610	80.736	1.3
Oaxaca	2.460.550	2.384.939	29.571	13.717	19.005	13.317	75.610	1.2
Baja California Sur	1.860.658	1.789.9%	15.509	8.819	24.331	22.003	70.662	M
Hidalgo	1.147.601	1.079.498	30.540	17.279	12.361	7.923	68.103	1.1
Campeche	2.146.429	2.087.223	21.721	801	11.030	25.654	59.206	0.9
Colima	426.801	383.241	14.602	1.124	16.849	10.984	43.559	0.7
Yucatán	2.180.746	2.138.260	8.935	1.540	13.112	18.900	42.487	0.7
Querétaro	672.203	630.952	7.275	6.152	6.846	20.977	41.250	0.7
Aguasca tientes	356.192	320.939	10.772	2.511	14.531	7.438	35.252	0.6
Morolos	250.632	218.564	22.251	1.054	6.979	1.784	32.068	0.5
Tlaxcala	265.769	237.261	16.046	6.356	3.382	2.723	28.507	0.4
Tabanco	1.734.541	1.713.888	8.194	959	5.989	5.510	20.652	0.3
Quintana Roo	977.662	963.074	2.057	337	4.393	7.801	14.588	0,2
Distrito Federal	26.571	22.884	2.539	146	882	121	3.688	0.1
Nacional	112.743.248	106.405.718	2.667.459	677.656	1.557.289	1.435.125	6.337.529	100

FUENTE: INEGI, VIII Censo Agrícola Ganadero 2007

rectos. Si sumamos la superficie comprometida por estas vías, vemos que son las que comprometen a más sujetos agrarios y una mayor superficie. Además, son tratos predominantemente para actividades agrícolas o ganaderas.

De acuerdo al VIII Censo Agrícola Ganadero 2007, se encuentran rentadas 2 millones 667 mil ha; en aparcería 677 mil; prestadas 1 millón 557, y bajo otra forma 1 millón 435 mil ha. En suma, 6,3 millones de ha se encuentran bajo alguna modalidad de usufructo. Esta suma no es nada despreciable, pues, por lo general, los tratos se encuentran asociados a la agricultura y ya señalamos anteriormente que las tierras de labor ascienden a 31 millones de ha y que en los últimos años se cultivan alrededor de 22 millones de ha, lo que involucra, si todos los tratos fueran de usufructo de tierras agrícolas, el 28,8% de la tierra cultivable en los últimos años.

De los datos censales resalta que la mayoría de las transacciones que involucran el usufructo de la tierra se realizan en entidades del norte del país. En los Estados de Chihuahua, Sonora, Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Sinaloa, Durango y Tamaulipas. Se involucra el 62,3% de la superficie que se transmitió por renta, aparcería, préstamo u otra modalidad.

Distintos actores rurales han señalado la concentración de tierras vía el arriendo de tierras. Víctor Suárez[26] señala que "en Sinaloa, el 70% de la producción de maíz –de 2,5 millones de ton– la aportan 2 mil agricultores, y el 30% restante corresponde a 60 mil ejidatarios. Esta concentración de las mejores tierras a través del rentismo se presenta para el cultivo de los básicos: arroz, trigo y maíz"; cinco años después, Ana de Ita[27] reporta que a partir de la década de los 90, mediante la renta de parcelas se ha formado una elite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol; por su parte, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), entidad que depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), dice que de las 300 mil ha ejidales en Sinaloa, únicamente 50 mil son cultivadas por los propios ejidatarios, el resto está rentado. Las parcelas promedio de los ejidatarios tienen una extensión de alrededor de 10 ha, mientras los empresarios privados que rentan ejidos completos pueden acaparar más de 2 mil. En la publicación "El sector agroalimentario mexicano, evolución, retos y perspectivas", de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), señala que "la renta de la tierra se acentúa en el ciclo otoño-invierno, periodo en el cual se estima que 50% de las tierras productivas, la mayoría de riego, son sujetas a ese mecanismo que se ha hecho práctica común en el norte del país"[28], y finalmente, Mendoza Zazueta apunta que en Sinaloa se encuentran rentadas (de acuerdo a un trabajo de tesis) alrededor de 500 mil ha en manos de 500 personas[29], lo que representa el 36,8% de la superficie laborable de la entidad. Por cierto, esta cifra es superior a la superficie rentada reportada por el VIII Censo Agrícola Ganadero[30].

En otros casos, la renta de tierras se encuentra también asociada con agro negocios de capital nacional e internacional. Por ejemplo, en Santiago Ixcuintla, Nayarit, desde hace 13 años se asentaron empresarios estadounidenses de origen vietnamita, con la promesa de pagar en USD a ejidatarios y jornaleros agrícolas produciendo y exportando verduras exóticas a Estados Unidos mediante la empresa Triple Ocho, constituida en junio de 1996. Esta empresa renta 450 ha a 3 mil pesos cuando el promedio en entidades como Sonora es de 16 mil pesos. Además, reciben su paga incompleta o con retraso y en ocasiones pagan con cheques sin fondo[31].

3.3. Dominio pleno

El dominio pleno es una de las opciones novedosas dentro de la legislación vigente. Como

26 La Jornada, 7 de septiembre de 2000.

27 La Jornada, 13 de agosto de 2005.

28 La Jornada, 27 de diciembre de 2006

29 Mendoza Zazueta, Op. cit.

30 Citado en entrevista por Mendoza Zazueta (2010), Subsecretario de SAGARPA durante 1995—2000 en SAGARPA y funcionario del gobierno de Sinaloa (2008-09), a partir de un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

31 La Jornada, 10 de enero de 2005.

punto de partida para su consecución, en caso de no existir un parcelamiento formal, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

De acuerdo con el RAN, al 31 de diciembre del 2008 se ha adoptado el dominio pleno sobre una superficie de 1.934.000 ha, lo que representa el 2,2% de la superficie regularizada de ejidos y comunidades, que ascendió a 89.403.000 ha. Estas cifras reflejan la debilidad de las expectativas de los ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que, supuestamente, el dominio pleno podría brindar. Aparentemente, para los agentes económicos (ejidatarios y compradores), la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido, operación autorizada en el nuevo marco jurídico, sólo para el dominio pleno resulta un incentivo marginal para obtener una ganancia, ya que esta venta a terceros, en la práctica, se realiza en las tierras propiamente ejidales que, según la ley, sólo deberían realizarse transacciones entre los miembros del núcleo ejidal. Ésta sería la razón más importante para explicar la escasa demanda de dominio pleno y títulos de propiedad.

También los datos apuntan a que el dominio pleno se concentra, una vez más, en el norte del país. En cuatro entidades (Baja California, Coahuila, Sonora y Chihuahua) encontramos seis de cada diez hectáreas que cambiaron de régimen ejidal a propiedad privada.

3.4. Sociedades mercantiles y civiles

En 1992 se hizo hincapié en la posibilidad de constituir Sociedades Mercantiles (SM), como una forma de superar las restricciones del minifundio y constituir unidades de producción de mayor escala y así tener posibilidades de insertarse adecuadamente en los mercados nacionales e internacionales. La exposición de motivos señaló: "…Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecua-

Cuadro 11. Superficie en que se adoptó el Dominio Pleno

Entidad	Inscripción	%
Baja California	433.535,081700	22,4
Coahuila	338.283,813500	17,5
Sonora	218.363,826200	11,3
Chihuahua	198.170,725100	10,2
Nuevo León	109.479,638500	5,7
Tamaulipas	89.971,680000	4,7
Baja California Sur	85.706,154500	4,4
Durango	57.583,405200	3,0
Sinaloa	50.236,602200	2,6
Jalisco	35.972,888800	1,9
Guana juato	33.975,383200	1,8
Veracruz	30.513,628800	1,6
Quintana Roo	30.199,110000	1,6
Yucatán	27.934,981000	1,4
Aguascalientes	23.251,552800	1,2
Qucrctaro	19.183,760000	1,0

Entidad	Inscripción	%
San Luis Potosí	18.896,007200	1,0
Nayarit	17.579,472000	0,9
Hidalgo	13.965,956800	0,7
Puebla	13.409,007500	0,7
Tabasco	13.248,220000	0,7
Michoacán	12.488,790000	0,6
Colima	12.091,744500	0,6
México	10.659,888500	0,6
Campeche	9.884,290000	0,5
Tlaxcala	6.982,316800	0,4
Zacatecas	6.458,920000	0,3
Guerrero	5.922,270200	0,3
Oaxaca	4.221,520000	0,2
Chiapas	3.389,900000	0,2
Morelos	2.971,980000	0,2
Distrito Federal	25,290000	0,0
Nacional	**1.934.557,805000**	**100**

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

da. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado".

Dicho propósito tampoco ha tenido el dinamismo que se esperaba. En 16 años sólo se han constituido 68 sociedades, involucrando a 437 núcleos agrarios y una superficie de 183.713 ha, de las cuales 6.434 son tierras de uso común. Hay que señalar que la mayoría de las sociedades se constituyeron para incorporar suelo rústico al desarrollo urbano y no para actividades agropecuarias de mayor escala y más rentables, como se pretendía con las reformas. En síntesis, los "nuevos" esquemas de asociación no fueron aportes al desarrollo productivo.

Cuadro 12. Sociedades propietarias de tierra rústicas inscritas de 1992-2008

Entidad	Sociedades	Hectáreas	%
Nuevo León (3)	8	63.465,937839	34,5
Coahuila	2	28.501,753300	15,5
Sonora	9	24.337,050353	13,2
Campeche	2	20.591,489200	11,2
Zacatecas	2	16.985,658000	9,2
Chihuahua	2	5.672,288200	3,1
Guanajuato	7	5.143,031405	2,8
Veracruz(4)	4	3.978,052073	2,2
Distrito Federal(2)	8	3.958,247339	2,2
Baja California(1)	3	3.082,964311	1,7
Durango	3	2.886,512900	1,6
Puebla	4	1.896,368128	1,0
Yucatán	1	1.036,179743	0,6
Chiapas	6	975,507600	0,5
Tamaulipas	1	507,687900	0,3
ayarit	1	290,400000	0,2
Sinaloa	2	263,930796	0,1
Oaxaca	1	140,699100	0,1
Colima	1		
Jalisco	1		
Nacional	**68**	**183.713,758187**	**100**

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

(1) 94-55-73.61 hectáreas se localizan en el estado de Sonora;

(2) 204-76-25.849 hectáreas se localizan en el estado de Querétaro, 2,291-63-76.12 en Chiapas, 1,382-00-00 en Yucatán y 79-84-71.42 en el Estado de México.

(3) 7,152-59-15 hectáreas se localizan en el estado de Veracruz, 151-67-87 en Chiapas, 529-28-56.97 en Sonora, 737-12-61 en Sinaloa, 50-44-05 en Baja California Sur, 652-15-86 en San Luis Potosí y 53,343-56-85.14 en Coahuila.

(4) 115-13-75 hectáreas se localizan en el estado de Puebla y 2,447-19-16 en Campeche

Tampoco se observa que en los últimos años se hayan constituido más sociedades, incluso en el 2008 (último registro disponible) no se formó ninguna. Es otra figura nueva, establecida en la Ley Agraria, que no encontró eco ni entre ejidatarios y comuneros como tampoco entre inversionistas privados.

Cuadro 13. Constitución de sociedades mercantiles y civiles

Tipo de figura	1992-2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Sociedades mercantiles	58	3	4	0	2	0	67
Sociedades civiles	1	0	0	0	0	0	1
Total	59	3	4	0	2	0	68

FUENTE: RAN, 31 de diciembre de 2008

3.5. Balance de la circulación de la tierra

Al analizar la información de cada uno de los rubros pareciese que la circulación de la tierra es un fenómeno marginal, sin embargo, si agrupamos la venta de tierras con los contratos que involucran el usufructo de la tierra, dominio pleno y conformación de sociedades mercantiles, nos dan 11.553.000 ha, cifra nada despreciable, que representa el 6,5% de la superficie rústica y el 36,7% de la superficie laborable del país (para los datos ver cuadro anexo).

También se observa que es en el norte del país donde se encuentran más difundidas estas prácticas. En los primeros nueve estados, todos del norte, circularon seis de cada diez hectáreas. Las características de estas tierras es que muchas disponen de agua para riego, el tamaño de los predios es mayor a las 5 hectáreas y la agricultura se encuentra asociada a la producción de cultivos de exportación o al maíz que, en los últimos años, ha tenido un precio favorable. Además, los que compran o rentan estás tierras captan los subsidios gubernamentales, como son el Procampo, apoyos a la comercialización y diesel agropecuario. También llama la atención que en

los estados que colindan con Estados Unidos, salvo Nuevo León, se da una fuerte circulación de la tierra. Habría que investigar si existe una asociación.

Por el contrario, hacia el centro y sur del país la agricultura es fundamentalmente temporalera, los predios son más pequeños, existe un mayor número de ejidos y comunidades que generan formas específicas de organización e influyen para que los sujetos agrarios prefieran conservar y producir en sus tierras. Un papel central lo juega la unidad de producción familiar, pues, dentro de su seno es donde se discuten y toman las decisiones que llevan a preservar la tierra. En otros casos, los núcleos agrarios son producto de la lucha agraria, por lo que rentar o vender tierras a particulares (muchos de ellos ligados a los antiguos propietarios de la tierra) se ve como un paso para regresar a situaciones contra las que lucharon. Así lo documenta Plata (2010), en su estudio sobre el mercado de tierras en la huasteca hidalguense.[32]

El trato agrario más frecuente fue la venta de tierras con el 26,8% de la superficie que circuló. Le sigue la renta (23,1%), dominio pleno (16,7%), los contratos de préstamo (13,5%) y aparcería (5,9%), y por último las sociedades mercantiles (1,6%). En síntesis, 4 de cada 10 hectáreas fueron transmitidas a terceras personas (derechos directos) o cambiaron de régimen de propiedad mientras que las otras seis hectáreas fueron dadas sólo en usufructo (derechos indirectos). Es decir, la mayoría de la tierra permanece bajo el dominio de los dueños de la tierra.

Si el análisis se realiza por el predominio del tipo de trato, se encuentra una gran diversidad. En las entidades donde existe riego para la agricultura (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Jalisco, Nayarit, Morelos, etc.) encontramos a la renta y la venta en primera o segunda posición; entidades con fuerte presencia de la migración (Zacatecas, Michoacán y Jalisco) sobresale el préstamo de tierras, lo que confirma a este trato como el asociado al desplazamiento de productores en busca de trabajo; estados con concentración de grandes poblaciones o centros turísticos tenemos venta y dominio pleno (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán, etc.), lo que se explica porque para los desarrollos turísticos y urbanos se requiere contar con el dominio de la propiedad, además, donde no existe disposición de estos inversionistas para asociarse con los propietarios de la tierra, y por último la aparcería no aparece dominando en ninguna entidad, salvo en Zacatecas, lo que indica que es un trato que se encuentra disperso por todo el país.

4. Agricultura de contrato

4.1. Agricultura de contrato

La Agricultura de Contrato no se inscribe dentro de los estudios clásicos de mercado de tierras, pues por lo general no modifica derechos de propiedad. Más bien, es una forma de asociación "desigual", entre la agroindustria que requiere abastecerse de materias primas, y, los productores que las generan. Es pertinente el tema, porque constituye una forma de concentrar grandes extensiones de tierra. Mackinlay (1988)[33], apunta que de esta forma las empresas aseguran un producto con la calidad que ellos requieren. Este tipo de esquema es propicio a actividades que requieren asegurar el abastecimiento de una materia prima con características definidas y que utilizan un paquete tecnológico sumamente costoso que no puede ser sufragado por pequeños agricultores.

La agroindustria tiene un papel muy importante en la economía del país, equivale al 5% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional total y al 25,7% del manufacturero. Alcanzó un valor de 42.350 millones de USD en 2006. Su tasa de crecimiento promedio fue de 3,2% en los últimos cinco años, y por lo tanto, más elevada que la tasa promedio de crecimiento demográfico, que en el mismo periodo fue de 1%. La agroindustria en México, ocupó en 2006 a 686.828 personas, lo

32 . Plata Vázquez, José . Op. cit.

33 Mackinlay, Horacio, 1999. "Nuevas tendencias en la agricultura de contrato: los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)". En Empresas, restructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana. IIS y Plaza y Valdez Editores. México.

cual representó el 16,6% del empleo en la industria manufacturera del país. En cuanto a la composición de la balanza agropecuaria y agroindustrial, las principales exportaciones son Hortalizas (34%); Bebidas (refrescos, cerveza, vinos, tequila, etc., 28%); Frutas (16%); Azúcar y confitería (9%); y Animales vivos (7%)[34].

Es importante señalar que las agroindustrias en México, existen desde mucho antes de las reformas estructurales que se iniciaron en los años ochenta. Actualmente, se cuenta con estudios que hablan sobre su presencia desde principios del siglo XX; Gracida Romo (2009), estudia la importancia de los valles agrícolas del Pacífico norte en la construcción del ferrocarril Southern Pacific y su impacto en la agricultura de Sinaloa y Sonora (1905-1911); Valenzuela Clark (2009), analiza la actividad agrícola empresarial en el valle del Mayo (1920-1934), y Aguilar Soto et al (2009), estudió a los empresarios agrícolas e irrigación en el norte de Sinaloa (1932-1969)[35]. Otro ejemplo es la llegada de la empresa Herdez S.A de C.V. a México, que data desde 1914. Es decir, la presencia de la agroindustria en nuestro país no es producto de la implementación de las políticas de restructuración del papel del Estado y del libre comercio, su consolidación y expansión sí es resultado de esas políticas.

Antes de las reformas estructurales de los años 80 y 90, las instituciones públicas representaban un contrapeso a la intervención de las agroindustrias en el sector rural: comercializaban productos agropecuarios, distribuían insumos, daban asistencia técnica, realizaban investigación para generar tecnología y regulaban los precios de compra al productor. Todas estas instituciones desaparecieron en la década de los años 80 y principio de los 90.

34 Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de Nuevo León, 2007. El sector agropecuario y agroindustrial en México y Nuevo León. Estadísticas básicas 2007. Secretariado Técnico de Enlace Planeación y Proyectos Estratégicos. Secretaría de Desarrollo Económico. Nuevo León, México.

35 Estas investigaciones están contenidas en el libro: Romero Ibarra, María y Carrillo Rojas Arturo (Coord), 2009. Empresa y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. FE-UNAM. México.

Para Macias (2006)[36], las agroindustrias mexicanas se encuentran asociadas a empresas extranjeras, lo que les permite a estas últimas trasladar la fase de la producción que emplea una mayor intensidad de mano de obra, así como lo hacen las maquiladoras industriales. Además, a través de los contratos, las agromaquiladoras controlan la calidad de la producción y su provisión oportuna, a la vez que les permite diversificar el riesgo (principalmente el de tierra y mano de obra), trasladándolo a empresas locales y a los agricultores, constituyéndose así, una de las formas a través de las cuales las empresas internacionales flexibilizan sus estructuras productivas.

Cuadro 14 Superficie sembrada y número de empresas por tipo de producto

Producto	Hectáreas	%	Empresas
Frutas	1.360.140	34.9	6
Caña de azúcar	719.000	18.4	12
Café	680.000	17.4	5
Hortalizas	642.417	16.5	22
Cebada	329.853	8.5	2
Tequila	165.475	4.2	4
Tabaco	4.327	0.1	3
Total	3.901.212	100	
Maíz			6
Leche			5
Aves			3

FUENTE: elaboración propia con información de INEGI-SAGARPA

Es importante acotar el papel de la inversión extranjera en el sector primario: la inversión extranjera directa (IED) es mucho menor de lo que se suele pensar. De acuerdo con la Secretaría de Economía de Nuevo León[37], la Secretaría de Economía dice, que la inversión extranjera directa (IED) que llegó a México al sector agroindustrial

36 Álvarez, Macías, 2006. Agroindustria rural y territorio. Nuevas tendencias en el análisis la lechería. UAEMEX. México.

37 Op, cit.

desde 1999 a marzo 2007, totalizó $14,464 millones de dólares, lo que representa el 19% de la IED que ingresó al país en el sector manufacturero. El sector agroindustrial se coloca en el segundo lugar, en atracción de IED, después del sector de productos metálicos, maquinaria y equipo, el cual recibió, en el mismo periodo, el 46% de la IED ($35,289 millones de dólares). Por su parte Grammont (1999)[38] señala, que en términos, ya no de capital invertido, sino de las empresas afectadas, actualmente 270 empresas del sector agropecuario, forestal y pesquero cuentan con IED; 150 son agrícolas (hortícolas: 100, frutícolas: 17); 56 son ganaderas (avícolas: 21, porcícolas: 11), 10 silvícolas y 54 pesqueras...".

4.1.1. Maíz

El cultivo más importante para el país, es el maíz; actualmente se siembran para grano 7 millones 726 mil hectáreas, lo que representa el 35.4% de la superficie sembrada en un año agrícola. A este cultivo se dedican 2 millones 627 unidades de producción, es decir, siete de cada diez unidades que se dedican a la agricultura en México, siembran esta gramínea. El 80% de los productores y el volumen de la producción, corresponde a maíz blanco y el restante 20% a maíz amarillo. Además, nuestro país es considerado nación de origen y domesticación, y cuenta con la mayor diversidad genética. Este cultivo lo encontramos en todo el territorio nacional, los principales estados productores son: Jalisco, Sinaloa, Guanajuato, Michoacán, Chihuahua, Chiapas y México.

Cuadro 15. Superficie sembrada, cosechada y producción de maíz

Año	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)
1990	7.917.518	7.338.872	14.635.439
2000	8.444.794	7.131.181	17.556.905
2009	7.726.110	6.223.047	20.142.816

FUENTE: SIAP-SAGARPA

38 Grammont, Hubert, 1999. "La modernización de las empresas hortícolas y sus efectos en el empleo". En Agricultura de exportación en tiempos de globalización. CIESTAAM/UACH, IIS/UNAM, CIESAS, Juan Pablo Editores, S.A.. México

A pesar de la importancia de este cultivo para nuestro país, las políticas comerciales de los últimos años no han favorecido a la mayoría de los productores, sino a las grandes empresas comercializadoras. Para Ana de Ita (2007)[39], la desaparición de Conasupo dejó a los productores en manos de un reducido número de grandes empresas transnacionales, únicas compradoras de sus cosechas: Maseca, Minsa, Cargill, Arancia, Archer Daniels Midland. Estas empresas son, también, las principales importadoras y las principales exportadoras de Estados Unidos. Cargill, ADM y Zen Noh controlan el 81% de las exportaciones de maíz de Estados Unidos.

También apunta que la distribución y el procesamiento primario de granos son los eslabones de la cadena de abasto de alimentos mundial, que se encuentran más concentrados. En México operan tres de los mayores carteles mundiales en el sector comercializador de granos básicos: el formado por Cargill-Continental; el integrado por ADM-Maseca y el formado por Minsa-Arancia-Corn Products International. Incluso, Diconsa importa muchas veces a través de ADM. El amplio acceso al maíz de Estados Unidos, redujo los precios internos del maíz en un 59% entre 1991 y 2006, para permitir la expansión de las industrias avícola y porcícola. Dos compañías mexicanas fabricantes de harina de maíz — Maseca y Minsa — se han posicionado en el mercado mexicano y extranjero.

4.1.2. Caña de azúcar

De acuerdo a Mertens y Wilde (2001)[40], a diferencia de países como Guatemala, Brasil, Colombia y Estados Unidos, los ingenios en México no son dueños del campo y tienen que tratar con alrededor de 160 mil pequeños agricultores dedicados al cultivo de caña de azúcar (142 mil unidades de producción según el VIII Censo 2007). También, estos autores señalan que algunos ingenios se van extendiendo hacia el campo, comprando o ren-

39 Ita, Ana, 2007. Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla. Fightingftas.org

40 Mertens, Leonard y Wilde, Roberto, 2001.Aprendizaje organizacional y competencia laboral: la experiencia de un grupo de ingenios azucareros en México. CEPAL.

tando tierras, pero como tendencia aún es insignificante. Para dichos autores, el gobierno mexicano se retiró de esta actividad a partir de 1990. Hasta este entonces, "el Estado manejaba 'integralmente' al sector: vendía el azúcar, financiaba el cultivo y cubría los déficits de los ingenios" Actualmente la industria azucarera es una cadena productiva altamente integrada que abarca desde la producción hasta la transformación de la materia prima en azúcar o alcohol por parte de la fábrica (los ingenios). En total operan 60 ingenios en el país, la mayoría pertenecen a 12 grupos industriales.

Estás empresas se abastecen de 719 mil ha, superficie ligeramente mayor a la que existía en 1990 (678 mil has). La producción de caña de azúcar la realizan productores minifundistas (5 hectáreas en promedio) de 15 entidades. Sobresalen Veracruz (36,6%), Jalisco (9,8%), San Luis Potosí (9,4%), Tamaulipas (8,2%) y Oaxaca (7,8%)[41]. Además, se ocupan para su corte, cerca de 90 mil jornaleros quienes realizan a machete el corte, después de haber realizado la quema.

La decisión de los productores de sembrar caña de azúcar está asociada a varios factores: seguridad de vender su producción, financiamiento para sus labores, infraestructura disponible para el cultivo y cosecha de la caña de azúcar, acceso a los servicios técnicos; disponibilidad de mano de obra, resistencia del propio cultivo ante situaciones de contingencia climática (sequía, inundaciones), y prestaciones sociales que se tienen cuando se cultiva; factores todos ellos que, en conjunto, pesan más en el agricultor, que el precio de la caña de azúcar. Todas estas razones y no sólo el precio, inciden en la decisión de los pequeños agricultores para sembrar esta gramínea.

4.1.2. Hortalizas y frutas

De acuerdo a Macías (2001)[42], "la producción de frutas y hortalizas en México, si bien, existe desde principios de siglo XX, adquirió un gran dinamismo a partir de los años 50, cuando compañías de los Estados Unidos fomentaron la producción de estos cultivos a gran escala con el fin de orientarlos al mercado de su país en la época invernal, pues en esa temporada la producción estadounidense no es suficiente para responder a su propia demanda... Estas compañías buscaron regiones cuyas características geográficas fueran propicias para cultivos de este tipo, como Sinaloa, Sonora, Michoacán, Tamaulipas, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Tamaulipas o Jalisco, entre otras…"el gobierno mexicano impulsó fuertemente a partir de 1970, el cultivo de estos productos bajo el argumento de que en ellos el país mantiene ventajas comparativas respecto a sus principales socios comerciales, además, que genera productos con mayor valor agregado, capaces de elevar el nivel de vida de los agricultores". En los últimos 20 años la superficie sembrada y cosechada de las 15 hortalizas más importantes que produce el país se mantuvo constante. Lo que sí varió, fue la producción que se incrementó en un 57,2%.

Cuadro 16. Superficie sembrada, cosechada y producción 1990-2009

Año	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	645.545	612.513	7.513.899
2009	642.417	615.264	11.815.909
Diferencia	(3.128)	2.751	4.302.010

FUENTE: Elaboración propia con información del SIAP-SAGARPA

De acuerdo a Martínez Huerta (2009)[43], en el ámbito nacional se tienen registrados 100 mil productores de hortalizas. De este total, treinta grupos familiares dominan la producción para la exportación, en Guanajuato y alrededor de 120 empresas en Sinaloa dedican sus recursos productivos a la producción, empaque, distribución y comercialización de hortalizas, principal-mente, a los Estados Unidos.

En promedio, los productores hortícolas tienen 6 hectáreas, aunque existe una gran diversidad de ellos: a) productores minifundistas con pre-

41 INEGI, 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero 2007. México

42 Op. cit

43 Martínez Huerta (2009). "La horticultura Sinaloense, tendencias de crecimiento y cambio estructural". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. Facultad de Economía-UNAM. México

dios menores a 2 hectáreas, su nivel tecnológico es básico, y venden, fundamentalmente, a pie de parcela o en los mercados locales o regionales y se localizan en el centro y sur del país; b) pequeños productores, que se diferencian de los anteriores porque utilizan más tecnología, sus predios son mayores, entre 5 y 10 hectáreas, se encuentran relacionados con agroindustrias bajo contratos de abastecimiento y se localizan en el centro y occidente del país (Guanajuato, Jalisco, Michoacán); c) grandes productores con predios mayores a 10 hectáreas, con un nivel tecnológico alto, se encuentran organizados, y en algunos casos son socios de grandes agroindustrias o forman empresas familiares que exportan directamente[44].

La agroindustria tampoco es homogénea, encontramos 1.251 empresas de carácter familiar o de pequeños grupos organizados que representan el 90% de este tipo de conglomerados, sin embargo, sólo venden al exterior el 39,4% de la producción de hortalizas. Por el contrario, las empresas con exportaciones mayores a 5.000 mil millones de USD exportan el 61%.

44 Idem.

Cuadro 17. Número de empresas exportadoras de hortalizas

Rango de exportaciones (miles de USD)	Empresas exportadoras de hortalizas	%	Exportaciones totales (valor USD)	%
menos de 250	732	50.3	53.631.862	2,3
250 a 499	156	10.7	56.792.469	2.5
500 a 999	171	11.8	123.337.747	5,4
1 000 a 4 999	292	20.1	668.528.838	29,2
5 000 a 9 999	60	4.1	428.122.741	18,7
10 000 a 19 999	26	1.8	346.453.514	15,1
20 000 a 29 999	9	0.6	219.389.709	9,6
30 000 a 39 999	4	0.3	134.955.007	5,9
40 000 a 49 999	2	0.1	90.004.611	3,9
50 000 a 99 999	1	0.1	65.148.802	2,8
Más de 100 000	1	0.1	104.695.288	4,6
Total	**1.454**	**100**	**2.291.060.588**	**100**

FUENTE: elaborado por Grammont con información de SHCP, Banco de México, SECOFI, INEGI

Cuadro 18. Grandes empresas transnacionales en el subsector hortícola mexicano

Empresa	Fundación México	Origen del capital	Observaciones
Herdcz S.A. de C.V.	1914	100% EU A	Empresa en la bolsa de valores
Anderson Clayton & Co S.A. de C.V.	1922	97% EUA y 3% Suiza	Es filial de Unilever
Productos de maíz S.A. de C.V.	1930	100% EUA	Filial de CPC Internacional Inc. Acrobal S.A.
Casa Cuervo S.A de C.V.	1935	100% EUA	
Fomiez Ybarra S.A de C.V.	1943		
Productos Gerber S.A de C.V.	1956	49% EUA	Filial de Gamesa S.A. de C.V. Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Campbell S de México S.A de C.V.	1959	100% EUA	Filial de Campbell Soup Company
Nestlé S.A de C.V.	1960	100% Suiza	
Industrias Alimenticias Club S.A de C.V.	1961	100% Suiza	Filial de Nestle
Productos del Monte S.A de C.V.	1962	100% EUA	
Krart General Fondos de México S.A de C.V.	1963	99% EUA	La General Foods absorbió a la Kraft en 1990
Sabritas S.A de C.V.	1968	100% EUA	Filial de Pepsico S.A. de C.V.
Danone S.A de C.V.	1974	100% Francia	
Gigante Verde S.A de C.V.	1983	100% EUA	Filial de Grand Metropolitan Pillsbury Company
Industria Hortícolas de Montemorelos S.A de C.V.		20% participación estatal	
Yavaro Industrial S.A de C.V.		15% participación estatal	
Jugos del Valle S.A de C.V.	1947		
Conserva La Costeña S.A de C.V.	1948		Pertenece al grupo Jumcx
Frigoríficos La Muerta S.A de C.V.	1957		Empresa en la bolsa de valores
Conservas La Torres S.A de C.V.	1964		
Alimentos Del Fuerte S.A de C.V.	1973	Participación estatal y asociación particular	
Export S.A de C.V. Carmel	1974		Pertenece al grupo Bimbo

FUENTE: Industridata, 1994

Las grandes empresas internacionales asociadas a la horticultura son 22, en su gran mayoría, el origen de su capital es norteamericano, aun cuando, hay cuatro suizas, una francesa y dos con participación de los gobiernos estatales. Todas llegaron a México antes de 1974, incluso la Herdez S.A. de C.V. quien está por cumplir 100 años en nuestro país, lo que confirma que el crecimiento y consolidación de la agroindustria, se realizó antes de los cambios estructurales, que se dieron a partir de 1980.

En el caso de la fruticultura, se tiene que México es un importante productor de frutas de clima templado, tropicales y subtropicales[45]. En 1990 se tenían sembradas 982.192 ha de naranja, mango, limón, aguacate, nuez, plátano, cacao, manzana, tuna, durazno, piña, uva, guayaba, mandarina, toronja (pomelo), papaya, tangerina, ciruela y coco fruta, mientras que, para el 2009 se incrementó a 1.360 mil ha, lo que representó un aumento del 52,2% en la superficie cosechada y 70,2% en la producción[46].

Cuadro 19. Superficie sembrada cosechada y producción principales frutas

Cultivo	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	982.192	837.611	9.069.688
2009	1.360.140	1.275.354	15.438.017
Diferencia	377.948	437.743	6.368.329

FUENTE: Elaboración propia con información del SIAP-SAGARPA

En este caso, al igual que en la horticultura, estamos hablando que la mayoría producen en pequeña escala: los naranjeros tienen predios de 3,1 ha por productor, los de aguacate, 2,07 ha; cacao, 2,2 ha; coco, 3,3 ha; limón, 3,0 ha; mango, 3,6 ha, y plátano, 5 hectáreas, por poner algunos ejemplos. Esto, no significa que no existan productores con superficies mayores, con niveles tecnológicos altos y que hayan conformado empresas para comercializar y procesar su fruta. Por ejemplo, los manzaneros de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, los naranjeros de Montemorelos Nuevo León o Martínez de la Torre, Veracruz, y los productores de mango de Sinaloa que conformaron la empresa Diazteca S.A, por mencionar algunos casos.

Estos productores abastecen cerca de 250 empresas productoras de jugos, néctares y concentrados. Las empresas principales son: Jumex, con aproximadamente 31% del mercado; Del Valle (24%); Boing/Pascual (10%); Lala (5%); Florida 7 (4%); Valle Redondo (2,4%), y otras marcas (17,2%). Otras compañías en el mercado incluyen Grupo Prolesa, Nestlé, Alimentos Giaja, Alimentos y Bebidas de Orizaba, Frutas Frescas, Herdez, Parmalat, Mundet, Campbell, Alimentos la Concordia, Industrias Talayeros, Zano Alimentos, Concentrados Sandy's, etc. De hecho, dentro de las 500 mayores compañías en México se incluyen a cinco productores del jugo: Nestlé (lugar 26), Grupo Lala (55), Grupo Prolesa (74), Grupo Herdez (97) y Jugos del Valle (117)[47].

4.1.4. Café

La producción de café tiene una gran importancia para México, como lo refleja la siguiente numeralia: 349.701 Unidades de Producción (UP), según el Censo, 509.817 productores según FC; 680 mil ha cultivadas con esta especie; una producción promedio de 4,7 millones de sacos de 60 kg; sexto productor mundial y segundo en producción orgánica.

Al igual que en los caso anteriores, predominan los productores de pequeña escala. De acuerdo al VIII Censo, cada UP con café es de 1,94 ha en promedio. La estructura de los predios es: 84,2% de los productores de café tienen 2 hectáreas o menos y poseen el 47,2% de la superficie, mientras que, sólo 416 productores (0,08%) tiene más de 50 ha y son dueños del 8,2% de las tierras.

45 En este apartado no incluimos al café que se trata más adelante.

46 SIAP-SAGARPA

47 Agrolinea.com.mx, 27 de noviembre de 2001. El mercado mexicano de jugo de fruta. Análisis económico. México.

Pérez[48] dice que los productores abastecen de café verde a cinco empresas que cuentan con capital extranjero: Nestlé, Café California (Neumann) Becaficsa (Volkaffe); Espograno (Cargill) y Agroindustrias de México (AMSA-ECOM), quienes compran café pergamino sano y café dañado (fermentado, pasados de secado, etcétera), pues en el país existe un fuerte mercado de este tipo de café. Por cierto, las 32 empresas más importantes que comercializan café soluble, tostado y molido, descafeinado y beneficiado de café conformaron la Asociación Nacional de la Industria el Café A.C. (ANACAFE A.C.).

Para Celis (2008)[49], la fuerza del oligopolio de la industria solubilizadora y del café con azúcar (Nestlé y Café Legal) creció con el TLCAN, pues mientras se tenía liberalizada la importación de materia prima (grano verde) –la cual logró acotarse a finales de los años 90 por gestión de los caficultores–, se negociaron en el tratado restricciones al ingreso a México de marcas de producto industrializado de Estados Unidos y Canadá, y se frenó la posibilidad de procesar en esos países café verde mexicano para luego traerlo acá procesado; se limitó así la competitividad en este sector. El TLCAN brindó protección a los grandes.

Como estrategia, estas compañías tienden a manejar volúmenes más fuertes, antes que, a mejorar los precios vía la separación de los cafés por su calidad. A los productores se les paga el café pergamino de manera indiferenciada; no se pagan precios significativamente más elevados a los cafés de más calidad. Además, mezclan mucho el café de diferentes alturas y grados de maduración en el beneficiado húmedo. Al final, los productores reciben muy bajos precios mientras que las empresas se llevan las mayores ganancias.

Como respuesta ante el trato injusto en la determinación de los precios a pagar por el café, las organizaciones de productores de café en México se sumaron al movimiento de comercio justo que surgió bajo la demanda de equidad en el comercio internacional. México cuenta con una iniciativa propia: Comercio Justo México, CJM, institución encargada de la definición de una norma de comercio justo válida dentro del país, que tiene entre sus objetivos la promoción doméstica de este modelo de comercio. Surgió a finales del siglo XX por iniciativa de organizaciones importantes en la historia de sistemas alternativos cafetaleros, tales como UCIRI, ISMAM, CEPCO y Tosepan Titataniske, entre otras.

A la par de este proceso, las organizaciones cafetaleras impulsan desde 1986 la producción de café bajo el sistema orgánico. Este sistema representa un rescate de varios elementos de la tecnología agrícola tradicional, que permite que con los insumos disponibles de la propia parcela y realizando prácticas de conservación de suelos y aguas, se lleve a cabo el cultivo sin usar insumos químicos. Actualmente cerca de 8.000 pequeños productores de Chiapas y cerca de 20.000 en todo México producen de esta manera.

4.1.5. Cebada

En México, en 2009 se sembraron 329 mil ha de cebada en grano, por cerca de 31.651 unidades de producción. En promedio cada productor tiene 6,4 hectáreas de este cultivo. Los principales productores de cebada en grano son: Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, México, Puebla y Michoacán.

Cuadro 20. Superficie sembrada, cosechada y producción de cebada 1990-2009

Año	Sup. Sembrada (ha)	Sup. Cosechada (ha)	Producción (ton)
1990	267.758	262.840	491.941
2009	329.853	239.056	518.850
diferencia	62.095	23.784	26.909
Crecimiento	23,2	9,0	5,5

FUENTE: SIAP-SAGARPA

La industria se reduce a un duopolio de empresas controladas por el capital transnacional: el Grupo Modelo, que es en 51% propiedad de

48 Pérez Grovas, Víctor. La producción y comercialización de café en México. Opciones viables para los pequeños productores. Mimeo. México.

49 Celis, Fernando, 2008. "El TLCAN protegió oligopolios; estructura de mercado reduce ingreso de cafeticultores". En La Jornada del Campo. Número X. México.

Anheuser-Busch, de Estados Unidos, y FEMSA, de la cual 30% es propiedad de Labatt, de Canadá. Varios estudios realizados por investigadores de Estados Unidos indican que las políticas de apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio han propiciado una ola de fusiones y adquisiciones, en el sector cervecero, de las que ni los productores primarios de la cebada maltera ni los consumidores se vieron beneficiados.

En México, la Impulsora Agrícola S.A. actúa como intermediario entre los productores y la empresa cervecera y otorga créditos con garantía prendaria y aval, para la semilla que ellos proporcionan al productor, fungicidas y otros avíos, con pago al momento de la entrega de la cosecha. La impulsora también contrata con los productores para que produzcan semilla para siembra que es suministrada a los productores de malta.

Los tipos de productores asociados a este cultivo son: a) productores que manejan grandes extensiones con más de 100 ha de terreno y que cuentan con maquinaria sofisticada y de importación para la producción, cosecha y manejo post cosecha del grano y que representan el 10% del total; b) productores que siembran entre 26 y 100 ha, que representan al 25%. De éstos la mayoría son propietarios de la maquinaria básica para la siembra y cultivo, pero el cultivo lo hacen con maquinaria rentada, y c) pequeños productores: se consideran a los que siembran entre 1 y 25 ha, y que representan el 65% del total de productores de cebada del estado, utilizan maquinaria rentada, tanto para la siembra y el cultivo (maquinaria que es en la mayor parte de los casos obsoleta), como para la cosecha del grano, que lo hacen con maquinaria rentada de la zona y de la región del bajío (la Impulsora Agrícola S.A, cosecha el 90% de la producción de cebada de los medianos y pequeños productores).

4.1.6. Tequila

El tequila es una bebida mexicana protegida por la denominación de origen, la cual se produce en todo el estado de Jalisco (sobresalen siete municipios), Michoacán (29), Guanajuato (seis), Nayarit (Siete) y Tamaulipas (10 municipios). De acuerdo a SAGARPA, en el 2009, la superficie sembrada ascendió a 165.475 ha, cifra superior en un 359,2% a lo que se tenía en 1990 y 118,1% a la superficie del año 2000. Este incremento se explica por el crecimiento de la demanda de esta bebida, tanto en el mercado nacional, co mo en el extranjero. Actualmente se producen alrededor de 200 millones de litros de tequila.

Macías (2001)[50] apunta que "El dinamismo mostrado por la demanda de tequila ha originado en los últimos años la entrada de gran número de empresas y marcas a la industria, pues mientras en 1992 existían 31 empresas productoras, para 1997 la cifra había aumentado a 40 y para el año 2000 existen 73 empresas registradas ante el Consejo Regulador del Tequila, las que producen 607 marcas de comercialización nacional y 167 marcas en el extranjero. Es decir, en los últimos 3 años el número de empresas en la industria se ha incrementado en 83%. Destacan cuatro empresas: Cuervo (trabaja asociada con otras compañías vinícolas extranjeras), Sauza (asociada con la empresa española Pedro Domeq), Orendain, y Herradura.

El crecimiento de la industria tequilera se explica, no sólo por los precios alcanzados en el mercado nacional e internacional, sino también por la forma en cómo se estructuró la cadena productiva, especialmente, en la relación que establecen las empresas con los productores. Los grandes industriales tequileros han controlado la tierra a través de mecanismos directos e indirectos. De acuerdo a Macías existen tres modalidades de contratos llamados de refaccionamiento:

a) Originalmente estos contratos consistían en que el industrial proporcionaba al agricultor los hijuelos del agave, financiaba el período de maduración de la siembra y, una vez levantada la cosecha, el empresario se quedaba con ella a cambio de pagar un 30% del valor de la misma a los precios existentes, en ese momento, en el mercado.

b) Con la crisis de los últimos dos años, los contratos de refaccionamiento se han enriquecido con objeto de incorporar al cultivo nuevas regiones, anteriormente ajenas a ello, además

50 Op. cit.

de que se vuelven atractivos para los agricultores. Así, una segunda modalidad que se ha puesto en práctica en el Sur de Jalisco, consiste en que el industrial renta la tierra y paga al dueño $1,000 al año por tonelada de maíz que se hubiera obtenido si en vez de rentar la tierra se hubiera sembrado con ese grano (costos de oportunidad); además, el agricultor recibe lo que le corresponde por el programa Procampo. Una vez que se lleva a cabo la cosecha, la empresa tequilera paga otro 15% de las utilidades obtenidas y se liquida el contrato.

c) En otra modalidad el agricultor recibe los hijuelos del agave del industrial, lleva a cabo la siembra y cosecha y cuando se alcanza ésta, al industrial le corresponde 15% de la producción teniendo preferencia para comprar el resto a precios de mercado.

4.1.7. Tabaco

Actualmente la producción nacional de tabaco es realizada por más de 4 mil productores de ocho entidades del país. Destaca Nayarit con el 80% de la producción. La producción de tabaco es efectuada por productores minifundistas, en promedio, cada uno de ellos tiene 2 hectáreas. La superficie sembrada de este cultivo ha disminuido en los últimos años; en 1990 se cultivaban 21 mil ha, mientras que, para el 2009 sólo se sembraron 4.327 ha. En 2007, el valor de la producción fue de 259,8 millones de pesos, con un precio medio rural de más de 19,9 mil pesos por tonelada.

Meneses (2002)[51], nos dice que la industria tabacalera en México pasa por un proceso de concentración y monopolización de bienes. Tan sólo en 1900 se tenían registradas 743 empresas tabacaleras, para 1975 la industria estaba integrada por seis empresas (La Moderna, El Águila, Tabacalera Mexicana, Fábrica de Cigarrillos Baloyán, Fábrica de Cigarrillos La Libertad y Cigarrera Nacional), para finales del siglo XX, la industria se había concentrado en tres empresas: Cigarrera La Moderna (Cigamod), Cigarrera La Tabacalera Mexicana (Cigatam) y La Libertad: Las dos primeras tienen el control de 99% del mercado, lo que las clasifica como un duopolio. A partir de 1997, las empresas tabacaleras mexicanas pasaron de ser de capital nacional a capital internacional, bajo el control de dos de las empresas más importantes del mundo: Cigamod por BAT y Cigatam por PM.

Estas empresas se encargan de habilitar a los productores tabacaleros: les ofrecen semilla, asesoría técnica y financiamiento del proceso productivo. A cambio, el productor está comprometido a la aplicación del paquete tecnológico y de entregar su producción a la cigarrera a un precio que la empresa fijó previamente. Es importante señalar que nadie puede sembrar tabaco de manera independiente, pues no le compran la cosecha, antes tiene que firmar un contrato con la empresa.

4.1.8. Ganado bovino

En México, la actividad ganadera bovina contribuye con 1,2% del PIB nacional, registra un millón 200 mil productores ganaderos y 92 mil ganaderos acopiadores[52], es decir, sólo el 7,6% de los ganaderos cuentan con los permisos para exportar a los Estados Unidos y Canadá. Este sector es el gran beneficiado con la apertura comercial.

Según describen Guerrero y León (1996), desde el momento de acopio del becerro, hasta la engorda y comercialización de la carne obtenida en cortes al consumidor final, existe una cadena que varía de 5 a 10 intermediarios. Por supuesto, debido al flujograma de la cadena, el tiempo de participación de cada personaje fluctúa desde un día, en el caso de los acopiadores mayoristas y tablajeros, hasta 4 a 18 meses en el caso de los engordadores y criadores. La distribución del ingreso entre los participantes de la cadena productiva mantiene porcentajes desventajosos para los productores y engordadores, con una tendencia a concentrar los beneficios entre pocos participantes, particularmente, en los renglones de introductores, rastros y empacadoras.

51 Meneses González, (et al), 2002. La agricultura tabacalera en México. Salud Pública. México.

52 Osuna, Othon "La problemática de la ganadería en México". En IX encuentro de legisladores del sector agropecuario. Sinaloa

De acuerdo con los últimos Censos Económicos (1998), la industria de procesamiento de carne está constituida por 4.739 empresas, de las cuales 74,5% correspondieron a la clase matanza de ganado y aves, 4,5% a la de congelación y empacado de carne fresca y 21% a la de preparación de conservas y embutidos de carne. Por su tamaño, la mayor parte de las empresas se concentran en pequeños y micro negocios (91% del total tienen menos de 10 trabajadores).

4.1.9. Producción de leche

Al igual que ocurre con otros sectores de la rama de alimentos, el de productos lácteos, especialmente en el de la pasteurización, se está llevando a cabo un proceso de concentración cada vez más acentuado, en pocas empresas, donde una de las formas más comunes de crecimiento y concentración ha sido la compra de marcas regionales establecidas y de empresas de mediana escala.

Según Gallardo Nieto (2005)[53], las principales empresas nacionales son: Lala, Alpura, Cd. Juárez, Lechera GDL y San Marcos. A raíz de la globalización, las empresas agroindustriales acopiadoras de leche se han visto en la necesidad de buscar una mayor integración con sus productores primarios con el fin de influir y controlar más sus decisiones, así como de abastecerse de una materia prima de mejor calidad. En un tiempo promovieron la organización de los productores en grupos, para el enfriamiento en común de la leche. Después presionaron para que los productores mejoraran la calidad e inocuidad del producto, a través de programas, estímulos y castigos. Recientemente pasaron a expandir la cadena fría y promovieron firmas de convenios, de forma individual, a cambio de darle un mejor precio al productor que entregue como mínimo 300 litros de leche diarios para que le instalen un tanque de enfriamiento individual.

El mismo autor señala que de acuerdo al tipo de productor, tenemos un sector tecnificado o intensivo con una productividad promedio de 24 litros, que generan la mitad de la producción de leche en el país, con hatos de 350 cabezas en promedio, es decir, 17% del hato nacional; un sistema de doble propósito (62%) con base en pastoreo y rendimientos promedio de 7 litros, que es característico de las zonas tropicales con empresas pequeñas, con baja inversión por vaca y bajos costos de producción, y fincas lecheras de tipo familiar, sistema campesino, aunque pequeños de 3 a 20 vacas; aprovecha recursos propios, con mano de obra, cultivos forrajeros y residuos de cosechas.

4.1.10. Producción de aves

En la producción pecuaria se encontró que sólo la producción de aves de corral tuvo un crecimiento (53,4%), entre 1991 y 2007. El aumento en aves de corral se debe al incremento en el número de granjas tecnificadas para la producción de carne y huevo, de origen extranjero: Bachoco, Pylgrim y Tyson concentran el 55% de la producción de pollo (Rudiño, 2010)[54]. Los principales estados productores son: Jalisco, Guanajuato, Durango, Querétaro y Puebla.

Según Delgado (2003)[55], la clasificación de los avicultores es la siguiente: a) grandes empresas integradas que constituyen 7,3% del total de avicultores y proporcionan 74% de la producción nacional de carne, manejando 100 mil aves o más por ciclo. Controlan los insumos estratégicos que se utilizan en la producción, como alimentos balanceados, fármacos, etcétera; b) avicultores cuyas explotaciones son de 50 mil aves o más por ciclo, las cuales dependen del primer grupo en cuanto a insumos estratégicos, pero cuentan con un cierto grado de libertad respecto al financiamiento y comercialización, y c) el último grupo que representa el 73% del total de productores nacionales y aportan el 15% de la producción global, con volúmenes inferiores a 50 mil aves por ciclo, los hace dependientes de las grandes empresas.

53 Gallardo Nieto, José, 2005. Situación actual y perspectivas de la producción de leche de bovino en México 2005. SAGARPA. México.

54 Rudiño, Lourdes (2010). "Gigantes globales dominan distribución, comercialización y procesamiento de granos". En La Jornada del Campo, número 30. México.

55 Delgado Cantú, Gloria, 2003. México estructura política económica y social. Segunda edición. Pealsen Educación. México.

4.2. El mercado de tierras y las concesiones mineras

Los recursos naturales son propiedad de la nación y los particulares sólo pueden aprovecharlos mediante concesión que el Estado les entregue. López Bárcenas (2010), señala que "mediante este procedimiento en el país se ha instalado la industria minera que al año 2010 había obtenido 24.182 concesiones, que abarcaban 49.472.055 ha de terrenos, la mayoría de ellas de propiedad social.

Los acuerdos de renta o compra de tierras asociados a la minería se caracterizan, por lo general, por una relación desigual entre las empresas mineras y los dueños de la tierra: precios muy bajos por la renta de la tierra en comparación a los ingresos que genera la actividad, incumplimiento de lo convenido, daño a las tierras productivas y protección por parte de los gobiernos a las empresas, fundamentados en la Ley Minera.

Para darnos una idea de lo que pueden representar los conflictos con las empresas mineras, citaremos los datos de la Dirección General de Promoción Minera y de la Dirección de Promoción de Proyectos de la Secretaría de Economía. De acuerdo a esta fuente, existen, al primer semestre de 2009, 263 empresas mineras con capital extranjero operando en México, las cuales manejan un portafolio de 677 proyectos en total. Del total de esas empresas, 198 (75%) son de Canadá, 39 de Estados Unidos (15%); siete de Reino Unido (3%); cinco de Australia (2%); tres (1%) de Japón; China y Corea, dos empresas cada una (cerca de uno por ciento), y Suiza, Luxemburgo, Chile, India, Italia, Holanda y Perú con una empresa cada uno[56].

En la misma entrevista, son 26 los estados de la república mexicana en los que hay presencia de empresas con capital extranjero realizando trabajos de minería. El mayor número de proyectos se concentra en Sonora, con 163, Chihuahua con 101, Durango con 73, Sinaloa igualmente con 73, Zacatecas con 50, Jalisco 41, Oaxaca 32, Baja California, Nayarit y Guerrero con 15 cada uno, Guanajuato 11, Michoacán y San Luis Potosí con 12, Chiapas nueve, Coahuila ocho, Estado de México siete, Puebla con seis, Nuevo León y Querétaro con cinco, Baja California Sur y Colima con siete e Hidalgo con tres; finalmente, con dos para cada uno de los estados de Morelos, Tamaulipas y Veracruz.

5. Los subsidios al campo favorecen la concentración

En México en los últimos años se está dando una discusión sobre el ejercicio del presupuesto y sobre la eficacia y eficiencia de las políticas dirigidas al campo mexicano, sobre todo, en materia de financiamiento y subsidios. Entre las opiniones vertidas, es común escuchar que: los recursos destinados al campo son insuficientes; las reglas de operación dificultan el acceso a los recursos; los apoyos llegan tarde y benefician a sectores específicos de la población rural y no necesariamente a los más necesitados; existe duplicidad de acciones, y no se da la concurrencia de las acciones de gobierno que se buscó con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Al analizar el comportamiento del presupuesto asignado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) durante el periodo 2001-2009 se observa un crecimiento del 61,5%, tanto en pesos corrientes como en pesos constantes.[57]

Por su parte, Jonathan Fox (2010)[58], apunta que "en la distribución de Procampo existe un sesgo a favor de los grandes y medianos productores y que está aun más presente en casi todos los otros (y muy numerosos) programas. Los dos programas que siguen en importancia a Procampo, encargados de subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian en particular a los estados norteños. Además, ambos están

56 La Jornada, 17 de julio de 2009.

57 Robles, Héctor, 2009. Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural. CEDRSSA. México

58 Fox, Jonathan (coord.), 2010. Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México

Gráfica 2 Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2004-2011 (Millones de pesos)

FUENTE: SHCP: Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2011
PPEF: Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

diseñados para darles un acceso discrecional a productores privilegiados. Notablemente, el programa Ingreso Objetivo (el tercero en importancia), subsidia directamente la producción de un pequeño número de los agricultores más grandes del país. Pero además, grandes apoyos destinados a la comercialización van directamente a grandes empresas procesadoras y comercializadoras, incluyendo corporaciones transnacionales, como Cargill y Maseca. En general, un análisis económico reciente del Banco Mundial señala que "el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural..."

Por su parte, Scott (2010)[59] concluye que "los datos revelan concentraciones extremas de los beneficios para todos los programas, con excepción de Procampo, en el ordenamiento ajustado por calidad de la tierra. El decil de productores más pobre (en ambos ordenamientos) recibe una décima de punto porcentual de Ingreso Objetivo, fracciones igualmente insignificantes de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% de Procampo. En el otro extremo, los productores en el decil superior reciben una tajada de las transferencias equivalente a: a) 42% de Procampo (33% ajustado); b) 55% de Alianza PDR; c) 60% de los recursos de energía e hídricos, y d) 85% (90%) de Ingreso Objetivo".

Sobre el mismo tema, Pedro Díaz (2007)[60], dice que las "10 principales empresas controlan, acaparan, comercializan, revenden y obtienen ganancias millonarias con los alimentos de consumo general. No sólo eso: información oficial revela que reciben anualmente millonarios subsidios del gobierno federal. Cantidades muy lejanas a lo que se otorga a campesinos y organizaciones agropecuarias de México en los primeros cinco meses de este año, sólo entre esas 10 empresas se repartió 43% de los recursos que la Secretaría de Agricultura transfirió como subsidios a 300 compañías y organizaciones. Puesto en pesos, las 10 hermanas[61] se llevaron 550 millones de los mil 282 millones de pesos que el gobierno federal entregó en subsidios a la agroindustria de enero a mayo de 2008…".

6. Percepción de los actores sociales

La Cámara de Diputados se ha convertido en el espacio donde se reflexiona sobre los impactos de las reformas de 1992 al marco legal agrario. Las discusiones han convocado a organizaciones campesinas, de propietarios privados, instituciones e investigadores. En los últimos cinco años se han presentado tres iniciativas de ley que proponían cambios a la estructura de la Ley

59 Scott, John, 2010. Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México

60 Díaz, Pedro, 2007. Las 10 hermanas del campo mexicano. Revista Emeequis, 23 de junio de 2007. México.

61 El título de hermanas es una definición del autor, son empresas independientes entre sí, ligadas al sector primario, dentro de la cadena sistema producto, en los procesos de comercialización y procesamiento

Agraria[62] y no a la constitución, por lo que no se podía eliminar la constitución de sociedades mercantiles, la adopción del dominio pleno, la venta o renta de tierras. Es decir, se acotaba el mercado de tierras pero no se prohibía. La razón de no modificar el artículo 27 constitucional, es que los diferentes promoventes, en su análisis de correlación de fuerzas, estimaban que no tenían la fuerza suficiente para grandes modificaciones. Nos referiremos sólo a los puntos de las iniciativas que tienen que ver con nuestro estudio.

La iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, la presentó Manuel García Corpus, Presidente de la Comisión de Reforma Agraria y miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 30 de marzo de 2005 y contó con el apoyo de los diputados de las tres principales fuerzas políticas: Partido Acción nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) y los de su partido el (PRI). Los temas relacionados con la circulación de la tierra que abordó son:

Ante el gran dinamismo de la circulación de la tierra se estableció que los contratos con terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, los cuales deberán de ser escritos con los requisitos que deben tener y las causas de nulidad del contrato; en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo agrario, se debe establecer que se podrá transmitir el usufructo a Sociedades Mercantiles, en los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales y sólo transmitir el dominio cuando la naturaleza del proyecto así lo justifique, que en este caso, son los destinados al crecimiento urbano de las ciudades; no suprime las sociedades mercantiles pero se acota su objeto en dos sentidos: a que inviertan en actividades productivas y a que no mantengan improductivas las tierras más de dos años. En otras palabras, se orienta su objeto a incentivar la producción, y como la venta de los derechos ejidales ha provocado que, en muchos casos, el ejidatario titular de los derechos los enajenara sin consultar a su familia y la dejara en el desamparo, se propuso, para corregir esa anomalía, convertirlos en patrimonio familiar.

En la Legislatura LX, el PAN presenta la iniciativa que modifica la Ley Agraria (25 de abril 2008). Esta propuesta prácticamente no recoge ninguno de los planteamientos de la iniciativa anterior. Por ejemplo, no establece disposiciones que le permitan a SRA impulsar un Fondo de Reconversión de Tierras, con lo que esta institución se vería imposibilitada para dar respuesta a esta demanda de las organizaciones campesinas, y no da la posibilidad de declarar las tierras parceladas como patrimonio familiar, lo que deja en el desamparo a muchas familias campesinas en los casos en que el ejidatario venda sus tierras sin su consentimiento.

Es una propuesta más privatizadora. Propone que el dominio pleno sea autorizado en una sola asamblea de formalidades simples, lo que de facto es un intento de acabar con el régimen ejidal. Además, considera que la aportación de los derechos de usufructo a sociedades mercantiles, prevista en la actual ley, se cambie a la aportación de los derechos parcelarios. La iniciativa no acota a las sociedades mercantiles y no las obliga a mantener en producción la tierra, lo que permitiría abusos y pérdida de tierras de los núcleos agrarios. Se trata entonces, de seguir golpeando al campo, demostrando que no representa ninguna prioridad, en realidad de lo que se trata, es eliminarlo[63].

Ante esta propuesta, el sector agrario de la CNC-PRI y una parte del PRD presentaron una nueva propuesta que recoge parte de las propuestas de la iniciativa de Ley Federal Agraria y que al final fue presentada en abril de 2009 como iniciativa, por los diputados Alfredo Ríos Camarena y César Duarte, en ese momento, presidente de la Cámara de Diputados.

Esta iniciativa establece que las tierras parceladas podrán ser asignadas en pleno dominio a los sujetos agrarios, excepto cuando se trate de bosques, selvas tropicales, elementos naturales

62 Se presentaron más iniciativas, pero a diferencia de las tres que se comentan, eran a artículos específicos, que no modificaban de fondo la Ley Agraria.

63 Concheiro y Rodríguez, 2008. "Iniciativa panista de Ley Agraria: nuevo ataque a ejidos y comunidades". En La Jornada del campo. Número 7. México.

esenciales para la preservación de la biodiversidad, la cadena alimenticia natural, o yacimientos minerales que puedan aprovecharse a cielo abierto; en ningún caso se podrán ceder todos los derechos agrarios individuales del núcleo de población y la Procuraduría Agraria deberá autorizar la celebración de estos contratos para proteger los derechos de los sujetos agrarios. Además, dispone lo referente al fraccionamiento de los latifundios; el fomento a las actividades económicas del medio rural mediante el desarrollo de los ejidos, comunidades, colonias y de la pequeña propiedad rural; las medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad rural pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Recientemente, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria (22 de septiembre de 2009). En la iniciativa se expone que con las reformas al artículo 27 constitucional se declaró concluido el reparto de tierras que tenía a su cargo esta secretaría y los asuntos pendientes de dictaminar por la SRA pasaron a los tribunales agrarios y que la Procuraduría se encarga de la defensa y representación de los sujetos agrarios.

Es una iniciativa de carácter administrativo pues se plantea "eficientar" el ejercicio de la administración pública, "ahorrar" recursos y "evitar" duplicidades. Es decir, se desaprovecha la oportunidad para relanzar la atención sobre las grandes posibilidades de desarrollo de este régimen de tenencia de la tierra. Prevalece la idea de que los núcleos agrarios deben ser atendidos fundamentalmente con un enfoque de política para sectores desprotegidos. No se identifica el gran potencial que tienen ejidos y comunidades para la producción de alimentos, cuidado de los recursos naturales y el desarrollo de otras actividades productivas.

A continuación presentamos una síntesis de los planteamientos sobre el mercado y concentración de tierras realizados por los actores sociales durante los trabajos para dictaminar las iniciativas. Las propuestas son muy específicas, pues abordan por lo general uno o dos temas o son demasiado generales, que apuntan más a la discusión de 1992 sin reconsiderar los cambios de los últimos 20 años.

Cuadro 21. Planteamientos sobre el mercado de tierras

Organización	Planteamiento
PRI-CNC	Promover y canalizar más recursos de inversión y de crédito orientados a la capitalización de los núcleos agrarios y de la pequeña propiedad. Promover el aprovechamiento conjunto de tierras y propiciar su reacomodo físico para que formen superficies continuas. Impulsar la agricultura de contrato con esquemas claros entre empresas y productores
Gobierno y PAN	Desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria. Facilitar el procedimiento para adoptar el dominio pleno Promover el aprovechamiento conjunto de tierras.
PRD	Continuar el reparto de tierras. Reducir los limites de la propiedad privada. Eliminar el derecho de las sociedades mercantiles a ser propietarias de tierras productivas. Limitar la renta de tierras.
ANEC	Reorientación de la política rural para enfocarla principalmente a pequeños productores Aprobación iniciativa de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
UNORCA	Declarar la tierra parcelada de los ejidatarios y comuneros como patrimonio de familia. Crear un fondo para recuperar tierras rentadas.
CNPA	Preservar y fortalecer la propiedad de la tierra ejidal y comunal. Limitar el acaparamiento de tierras cultivables que después son fraccionadas para asuntos inmobiliarios, macroproyectos y ecoturismo.
Central de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP)	La tierra no debe ser garantía de crédito porque es un patrimonio familiar. En la presente ley deben protegerse los manglares y las costas del país. Hay que garantizar la defensa y protección de los territorios indígenas y que se recuperen del despojo.
Central Campesina Cardenista (CCC)	Que el ejidatario y el comunero recuperen su valor y actuación económica, para que accedan al crédito, sean promotor de desarrollo económico y usufructúen sus recursos naturales.
Coordinadora de Organizaciones Urbanas y Campesinas (CODUC)	En cuanto a la forma de organización entre ejidatarios o comuneros y los pequeños propietarios o inversionistas privados; se requiere de un código que dé certeza a los ejidatarios y no al que invierte.
Cámara Minera	Se oponen a que se otorguen facultades a los tribunales agrarios para conocer de los asuntos que se deriven de la contaminación o afectación de las tierras o los derechos ejidales por terceros.
Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP)	Término para la ejecución de las acciones agrarias. No abrir acciones de gobierno que den acceso a la tierra porque implica regresar al reparto de tierras. Facilitar el procedimiento para adoptar el dominio pleno.

7. Conclusiones

Como apuntan los registros del INEGI y RAN, no está presente el fenómeno *land grabbing* vía la transmisión de los derechos sobre la tierra, lo que está determinado en gran parte por las disposiciones legales del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, que establecen un máximo de superficie para la pequeña propiedad y por la perseverancia de los sujetos agrarios, especialmente los pequeños productores por mantener sus tierras. Esto no significa que no se esté concentrando la tierra por otras vías, como sucede con la renta de tierras agrícolas en el norte del país, los convenios entre agroindustria y productores o las concesiones mineras.

Un segundo objetivo era observar si las tierras que se incorporaban al mercado de tierras, tenían un destino para la actividad agrícola. En el caso mexicano se observa que los contratos que implican sólo el usufructo de la tierra, su destino final es agropecuario, mientras que, los contratos que implican traslado de dominio, son para distintas actividades económicas que tienen que ver con el desarrollo urbano, industrial y turístico. Los inversionistas privados, no están interesados en la compra de la tierra, salvo en aquellas zonas en donde el cambio del uso de suelo de rural a urbano genere una gran rentabilidad.

Los datos apuntan a que más que concentración de la tierra se presenta un fenómeno contrario: la pulverización de la tierra. Tanto en la propiedad social, como en la privada, ahora hay más sujetos con predios más pequeños. En el 2009 a pesar de todas las disposiciones legales y a la ausencia de políticas dirigidas al desarrollo del minifundio, es éste, la unidad de producción más generalizada en el campo mexicano. Actualmente existen 2.688.611 UP con menos de cinco hectáreas, lo que representa el 71,6% de todas las UP que existen en el país.

En México, las características que distinguen al mercado de tierras en donde sólo se involucra el usufructo son: el corto plazo, es decir, un ciclo agrícola, a pesar de que la Ley Agraria los permite por 30 años prorrogables; a la palabra, y mayoritariamente entre vecinos de la localidad. Este es un ejemplo de cómo los diferentes actores que intervienen en el campo, crean y recrean sus propias alternativas con base en valores de solidaridad, derechos sociales y defensa de los espacios. Sus opciones no están reñidas con la eficiencia productiva, la mejora tecnológica, la producción para el mercado y otros valores de la "economía liberal". Sus estrategias se rigen y construyen a partir de las necesidades de la unidad familiar. Parte de estas estrategias consideran al mercado de tierras como una opción ante las condiciones de crédito restringido. Además, disminuye los riesgos inherentes a la agricultura, propicia el relevo generacional de los titulares de la tierra y genera lazos de solidaridad al interior de los ejidos o poblados.

Sobre la magnitud del mercado de tierras resalta la conclusión a la que llega Luciano Concheiro[64], "Ello no quiere decir", destacó, "que los productores agrícolas no vendan, compren o renten sus tierras", "pero es un proceso focalizado en zonas de playa, fronterizas o cercanas a las ciudades, que involucra un promedio de 3 millones de ha que están dentro del mercado de tierras, lo cual significa que no estamos ante un fenómeno generalizado de destrucción masiva de ejidos". Tres años después, de acuerdo a las fuentes consultadas, el mercado de tierras se incrementó en ocho millones de ha.

Los onces millones de ha circulando es la cifra que se puede documentar mediante los censos y el Registro Agrario Nacional. Este dato puede representar un sub-registro de la magnitud del mercado de tierras por dos razones: a) falta de cultura registral, pues como señalamos, muchas de las transacciones no se registran (ejemplo Sinaloa), y b) la violencia en zonas rurales asociadas al narcotráfico, especialmente en el norte del país, que obliga a productores y sus familias a vender, rentar o dejar de trabajar sus tierras.

En el estudio encontramos que la vía para concentrar tierras en México, no es por medio del mercado de tierras, sino mediante el control de los procesos productivos. Así vemos que las agroindustrias prefieren rentar la tierra o aplicar otros esquemas de control de la producción

64 La Jornada, 30 de agosto de 2004.

–proporcionan semillas e insumos, habilitar al productor y comprometen la cosecha– para generar economías de escala. Esto le da gran movilidad al capital, no corren con todos los riesgos de la producción y no requieren gastar en mantener la tierra, en épocas en donde no hay trabajo. Esta función la debe de asumir el propietario de la tierra.

Si bien la agroindustria existía desde hace muchos años, su crecimiento y consolidación se da a partir de la implementación de las reformas estructurales en los años 80. La retirada del Estado mexicano del sector agropecuario permitió que en los últimos treinta años se esté dando un proceso de concentración de tierras, vía la agroindustria. En el estudio encontramos que este proceso da lugar a la concentración y polarización, por un lado, las agro-empresas concentran grandes volúmenes de producción, procesan y comercializan, especialmente para el mercado internacional, y obtienen las mayores ganancias. Por otro lado, vemos una gran cantidad de pequeños productores que viven al día.

No sólo se está dando un proceso de concentración de tierras de manera indirecta, sino también, cada día son menos las empresas que participan de la globalización. Ahora encontramos menos empresas, que por lo general se encuentran ligadas al capital norteamericano. La forma más común de crecimiento y concentración es la compra de empresas o marcas regionales establecidas y la desaparición, poco a poco, de empresas de mediana escala o familiares. Los datos que reflejan la concentración de empresas son: en la compra e industrialización de maíz sobresalen seis empresas; en caña de azúcar, 12 grupos industriales; hortalizas, 22; frutas, seis; café, cinco; cebada, dos; tequila, cuatro; tabaco, tres; producción avícola, tres, y leche, cinco empresas. Además, varias de estas empresas participan en distintos sectores, por ejemplo, la Nestlé tiene una participación importante en leche, café, hortalizas y frutas; Cargill en granos, producción de aves y hortalizas; Herdez en frutas y hortalizas, por mencionar algunas empresas. Según Suárez (2010)[65] efectivamente, hoy en día nuestro país importa 20 mil millones de USD de alimentos de Estados Unidos por medio de empresas estadounidenses (40% de la demanda nacional), y la mayor parte de los 30 mil millones de USD del valor de la producción agroalimentaria doméstica es controlada por 20 grandes corporaciones trasnacionales –mexicanas y extranjeras.

De acuerdo al tipo de comprador se tiene que de los 2,2 millones de UP que comercializaron su producción en el 2007, 61,8% vendió a mayoristas; 28,9% a intermediarios y el otro 9% a otro comprador, empacadora o cadena comercial. Es decir, la gran mayoría de los productores en México no incorporan valor agregado a su producción. Con el proceso de concentración se registra otro de polarización económica, en el que se ubica en un extremo, a grandes empresas y en el otro, a productores minifundistas y organizaciones familiares que las abastecen.

Estas agroindustrias tienen el control productivo de una superficie de 3,9 millones de ha, sin considerar la superficie de granos básicos y la superficie asociada a la ganadería. Estimaciones conservadoras hablan que estas empresas controlan un 25% de las mejores tierras del país y más del 80% de la producción agropecuaria.

En la revisión documental encontramos distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: a) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; b) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; c) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y d) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria.

Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; caña de azúcar, 5 ha; hortalizas, 6 ha; frutas 5 ha o menos; café, 1,9 ha; cebada, 6 ha, y tabaco 2 ha. Además, la gran mayoría se encuentran desorganizados, venden individualmente volúmenes bajos de su producción que es poco tecnificada. Estas

65 Op. cit.

condiciones los ponen en una situación vulnerable al momento de negociar con la empresa los precios por su producto.

También existe un sector de productores que no se encuentran ligados a la agroindustria y que sólo producen para el autoconsumo: 1 millón 518 mil UP, que representan el 41% de las UP censadas en el 2007. En contraparte, existen sólo 3.312 UP que vendieron en el mercado internacional, 8.432 UP menos que las que había en 1991. Este resultado contradice las razones que se expusieron para realizar las reformas estructurales. En esos años, se decía que la apertura comercial permitiría que los productores se modernizaran y obtendrían mejores ingresos de su actividad productiva. Los resultados del CONEVAL, encargado de medir la pobreza en México, nos dice que no disminuyó y se encuentra a los mismos niveles de 1990 y que por eso, en el campo encontramos a los más pobres del país. Los resultados del Censo 2007 nos hablan de un campo sin financiamiento, descapitalizado, con predios más pequeños y con mayores dificultades para competir en la economía global.

Los productores han enfrentado de distintas maneras los procesos de concentración. Contamos con organizaciones que tratan de comercializar directamente su producción y de esa manera transferir a sus socios las utilidades que se generan por mejores precios de venta (ANEC); organizaciones que luchan por mejores precios: El Barzón se movilizó por obtener un mejor precio contra las empresas tequileras y las organizaciones cafetaleras ligadas a la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, A.C. (CNOC) se incorporaron a la cafeticultura orgánica y al mercado justo; organizaciones gremiales de productores medios y/o tecnificados, como las Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) y Asociación Mexicana de Engordadores de Ganado (AMEG) que ofrecen asistencia a sus socios y gestionan apoyos gubernamentales; organizaciones de productores que conformaron agroindustrias como Diazteca S.A. de C.V., en Sinaloa, los manzaneros en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua o la región citrícola de Montemorelos, Nuevo León, que les permita darle valor agregado a su producto; otro tipo de organizaciones son las integradas a los sistema producto y que negocia con las agroindustrias, tanto mejores precios, como condiciones laborales para los trabajadores: Unión Nacional de Cañeros y la Unión Nacional de Productores de Cebada, por mencionar algunas, y finalmente, el Movimiento El Campo No Aguanta Más, que aglutinó a organizaciones de distinta filiación política y económica, logró con la movilización, que Diconsa dejara de importar maíz y se abasteciera únicamente de cosechas nacionales. Todos estos esfuerzos buscan, en el fondo, mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores mexicanos.

Por los problemas sociales y económicos que puede generar la concentración de tierras en nuestros países, debe ser un tema central de la agenda de nuestros gobiernos. En ese sentido procurar que los pequeños productores mantengan sus tierras produciendo debe ser un objetivo central de la política, pues ellos pueden ser la base para alcanzar la soberanía alimentaria. Esto implica, entre otras cosas, mejorar sus condiciones de vida, generar tecnología apropiada al tamaño de su unidad y organizarlos para alcanzar economías de escala.

BIBLIOGRAFÍA

- AGROLINEA.com.mx, 27 de noviembre de 2001. El mercado mexicano de jugo de fruta. Análisis económico. México.
- ANEC-CONOC. 2010. Propuesta para el PEC 2011. Mimeo. México.
- ÁLVAREZ, M. 2006. Agroindustria rural y territorio. Nuevas tendencias en el análisis la lechería. UAEMEX. México.
- BOUQUET, E. 1999. "Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala. Formalidad e informalidad del cambio institucional". En Estudios Agrarios, revista de la Procuraduría Agraria, número 11, enero-abril. México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. 2008-2009. Propuestas de modificación a la ley Agraria. Comisión de Reforma Agraria. Mimeo. México.
- CEDRSSA. 2010. Criterios para la Asignación y Distribución Presupuestal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para el Ejercicio Fiscal 2011 y Subsecuente. CEDRSSA. México. Mimeo
- CELIS, F. 2008. "El TLCAN protegió oligopolios; estructura de mercado reduce ingreso de cafe-

ticultores". En La Jornada del Campo. Número X. México.
- CENSO ECONÓMICO. 2004. México
- CONCHEIRO Bórquez, et al. 2000. Una perspectiva del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso. UAM-Juan Pablo Editores. México.
- CONEVAL. 2009. Reporte sobre Cifras de Pobreza por Ingreso 2008. Coneval. México.
- DÍAZ, P. 2007. Las 10 hermanas del campo mexicano. Revista Emeequis, 23 de junio de 2007. México.
- DELGADO C., G. 2003. México estructura política económica y social. Segunda edición. Pealsen Educación. México.
- ESCALANTE R., et al. 2008. Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008. Facultad de Economía-UNAM. México.
- FOX, J. (coord.). 2010. Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México
- GALLARDO N., J. 2006. Situación actual y perspectivas de la producción de carne de bovino en México 2006. Sagarapa. México.
  - 2005. Situación actual y perspectivas de la producción de leche de bovino en México 2005. SAGARPA. México.
- GARCÍA C., M. 2006. El proceso legislativo y los grupos de presión. El caso de la Ley Federal Agraria. MC Editores. México.
- GODOY, F. 2008. "Desarticulación de las Organizaciones Agrarias". En La Jornada del Campo, número 11. México
- GÓMEZ OLIVER, L. 2010. "Subsidios agrícolas en México ¿hacia dónde reorientar los subsidios?". En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.
- GORDILLO, G. 2002. "Economía política de los derechos de propiedad y las instituciones agrarias en América latina", ponencia presentada en el foro Políticas de tierra. Encuentro Latinoamericano y del Caribe, Pachuca Hidalgo.
- GRAMMONT, H. 1999. "La modernización de las empresas hortícolas y sus efectos en el empleo". En Agricultura de exportación en tiempos de globalización. CIESTAAM/UACH, IIS/
- UNAM, CIESAS, Juan Pablo Editores, S.A. México
  - 2009. "Las empresas, el empleo y la productividad del trabajo en la agricultura de exportación". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. FE-UNAM. México.
- ITA, Ana. 2007. Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla. Fightingftas.org
- INEGI. 1991. VII Censo Ejidal, 1991. México
  - 1991. VII Censo Agrícola Ganadero 1991. México
  - 2001. VIII Censo Ejidal 2001. México
  - 2007. IX Censo Ejidal 2007. México
  - 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero 2007. México
- LÓPEZ B., F. 2010. Concesiones mineras. Mimeo. México.
- LÓPEZ E., J. 2002. Dinámica del mercado de tierras en el ejido Bachoco, Guasave Sinaloa. Tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Rural. UAM-X. México.
- MARTÍNEZ H. (2009). "La horticultura Sinaloense, tendencias de crecimiento y cambio estructural". En Empresas y agricultura comercial en el noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales. Facultad de Economía-UNAM. México
- MACKINLAY, H. 1999. "Nuevas tendencias en la agricultura de contrato: los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)". En Empresas, restructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana. IIS y Plaza y Valdez Editores. México.
- MENESES G., (et al). 2002. La agricultura tabacalera en México. Salud Pública. México.
- MERTENS, L., y WILDE, R. 2001.Aprendizaje organizacional y competencia laboral: la experiencia de un grupo de ingenios azucareros en México. CEPAL.
- MEZA, M. 2008. "Financiamiento rural en tiempos neoliberales". En La Jornada del Campo, Número 11. México.
- MOGUEL, Julio. 1998. "Las reformas rurales salinistas: ¿vía de desestructuración de la organización campesina? (1991-1994)". En Propiedad y organización rural en el México moderno, UAM, CONACYT y Juan Pablos Editores. México.
- MORETT, J., et al, 2006. "El Impacto de las reformas al Artículo 27 Constitucional". En Escenarios y actores en el medio rural. CEDRSSA. México.

- NASH, J. 2010. Gasto Público Agrícola y Rural: Tendencias Internacionales y Opciones para el Futuro. En seminario internacional Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, 1 de septiembre 2010.
- OSUNA, Othón. S/F. "La problemática de la ganadería en México". En IX encuentro de legisladores del sector agropecuario. Sinaloa.
- PLATA V., J. 2010. El mercado de tierras campesino. Costumbre y tradición en el uso de la tierra. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias, UACH. México.
- PÉREZ C., J. C. 2002. El nuevo sistema de propiedad agraria en México. Palabras en Vuelo, Textos y Contextos, México
  - 2007. La propiedad agraria y el desarrollo rural, CEDRSSA. México.
- PÉREZ G., V. S/F. La producción y comercialización de café en México. Opciones viables para los pequeños productores. Mimeo. México.
- PROCURADURÍA AGRARIA. 1988. Los tratos agrarios en ejidos certificados, Procuraduría Agraria, México.
  - 1998. Legislación agraria, PA, México.
  - 2008. Glosario de términos jurídicos agrarios. SRA-PA.
  - 2010. Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, en www.pa.gob.mx. México.
- QUINTANA, V. 2007. "Cinco promesas incumplidas". En La Jornada del Campo, Número 3. México.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL. 2008. Núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
  - 2008. Sociedades propietarias de tierras. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
  - 2008. Inscripción de enajenaciones. Dirección General de Registro, diciembre 2008. México.
- REYES O., S., et al. 1974. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. FCE. México.
- RÍOS C., A. 1999. Propuesta de nueva Ley Agraria. CEDIP-Cámara de Diputados. México.
- ROBLES y DEININGER. 2000. Reporte técnico. Estudio Sectorial agrario. SRA, PA, RAN y BM. Mimeo. México.
- ROBLES y CONCHEIRO. 2005. Una nueva mirada al campo mexicano. Tipología de los propietarios de la tierra. Mimeo. México.
- ROBLES, H. 2005. Los tratos agrarios. Vía campesina de acceso a la tierra. La experiencia de San Ildefonso Tultepec. CEDRSSA-SRA. México.

-------. 2008. Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, CEDRSSA. México.

-------. 2009. "La unidad de producción pequeña un hueso duro de roer". En La Jornada del Campo. México

-------. 2009. Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural. CEDRSSA. México

-------. 2010. "Una visión de largo plazo. Comparativo resultados del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007". En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México.

-------. 2010. Los productores de café en México. Problemática y ejercció del presupuesto. Mimeo. México.

- RODRÍGUEZ, OLMO y CONCHEIRO, 2008. "Iniciativa panista de Ley Agraria: nuevo ataque a ejidos y comunidades". En La Jornada del campo. Número 7. México
- ROMANOS S. 2010. Revisión de la circulación de la tierra en Baja California Sur. Mimeo. México.
- RUDIÑO, L. 2010. "Gigantes globales dominan distribución, comercialización y procesamiento de granos". En La Jornada del Campo, número 30. México.
- SAGARPA.S/F. Plan Rector del Sistema Producto Cebada. México.
- SÁNCHEZ Z. 2002. Respuestas al cuestionario sobre arrendamiento de tierras, FAO, mimeo, página 19, México.
- SIAP-SAGARPA. S/F. Página web
- SCOTT, J. 2010. Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?. En Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, Gobierno de Nuevo León, 2007. El sector agropecuario y agroindustrial en México y Nuevo León. Estadísticas básicas 2007. Secretariado Técnico de Enlace Planeación y Proyectos Es-

tratégicos. Secretaría de Desarrollo Económico. Nuevo León, México.
- SRA. 1998. La transformación agraria. Origen, evolución y retos. SRA. México.
- SUÁREZ, V. 2010. "De Conasupo a Cargill o como transferir la soberanía alimentaria a los monopolios privados". En La Jornada del Campo, Número 30. México.
- WARMAN, A. 1996. Las reformas al artículo 27 Constitucional. En Estudios Agrarios, número 2, Revista de la Procuraduría Agraria. México.

-------. 2001. El campo mexicano en el siglo XX. FCE. México.

- ZEPEDA, G. 2000. Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, CIDAC, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Civil Federal
- Ley Agraria, 1992. Exposición de motivos. México
- Ley Minera
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, del 30 de marzo de 2005
- Iniciativa para adicionar y reformar la Ley Agraria, del 25 de abril de 2008
- Iniciativa de Nueva Ley Agraria, de abril de 2009.

MEDIOS DE INFORMACIÓN

- El Universal
- La Jornada
- Revista Proceso
- Revista Emeequis

NICARAGUA

El Caso de Nicaragua

Eduardo Baumeister

INTRODUCCIÓN

En el capítulo 1, se presentan algunos antecedentes sobre aspectos legales e institucionales vinculados a las formas de tenencia de tierra, procedimientos para adquirir tierras, particularmente para inversionistas externos. Se hace una breve reseña de los cambios en políticas públicas hacia la tenencia de la tierra en las últimas décadas. En el capítulo 2, se analizan procesos de concentración de tierras, principalmente en los años 2000, estableciendo tipos de compradores y usos del suelo asociados a las compras de tierras. En el capítulo 3, se observan las percepciones del sector público, en el ambiente sociopolítico del país, y la evolución de estas visiones sobre compra y extranjerización de tierras. En el capítulo 4, se presentan las principales conclusiones sobre concentración y extranjerización, y las posibles consecuencias sobre la agricultura familiar. En el capítulo 5, se puntualizan una serie de recomendaciones de políticas públicas. Se incluyen algunos anexos de soporte de algunas secciones de los capítulos del Estudio.

I.- Antecedentes sobre la base legal e institucional sobre tenencia de la tierra

1.1. Disposiciones sobre inversiones extranjeras: revisión de las leyes y su vínculo con la compra de tierras por parte de extranjeros

La ley de Promoción de Inversiones Extranjeras (Ley No. 344)[1] es muy favorable a la entrada de capitales extranjeros; no establece prohibiciones para adquirir tierras por parte de extranjeros; a comienzos de los años noventa se presentó un proyecto de ley que prohibía la compra de tierras por parte de extranjeros, en el espacio comprendido hasta 25 kilómetros de las respectivas fronteras terrestres; esa iniciativa no prosperó, no

1 http://www.pronicaragua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=51&lang=es

existiendo otra restricción explícita para la compra de inmuebles por parte de extranjeros. [2]

La agencia oficial para promover las inversiones externas PRONICARAGUA, dice en su página web: "La Ley No. 344 garantiza: a) la igualdad de trato de la inversión extranjera y nacional, b) elimina las restricciones sobre la forma en que el capital extranjero puede entrar al país, y c) reconoce al inversionista extranjero el derecho a la propiedad, y en el caso de una declaración de dominio eminente, a recibir la debida indemnización.

La ley no hace distinción entre adquisición, fusión, o nueva inversión. No hay restricciones con respecto a la conversión o transferencia de fondos relacionados con inversiones. Muchas transacciones se realizan libre y completamente en USD. Las remesas de capital de inversión, los ingresos, reembolsos de préstamos y reembolsos de arrendamiento son permitidas libremente a través del mercado de cambio privado, operado por las instituciones financieras locales. La Ley también contempla:

Libre convertibilidad de monedas.
Libre Expatriación de Capital: Los inversionistas extranjeros tienen garantizado el disfrute de las transferencias de fondos al extranjero de forma expedita y la conversión de moneda extranjera a través del sistema bancario local.
No hay monto mínimo o máximo de inversión.
100% de propiedad internacional permitida. No hay discriminación hacia inversionistas extranjeros, tanto como propietarios como accionistas.
Depreciación acelerada de bienes de capital.
Tratamiento equitativo para inversionistas locales y extranjeros.
Acceso a financiamiento disponible en bancos locales, de acuerdo a sus términos y condiciones de aprobación.

En síntesis, desde hace décadas no existen restricciones explícitas para la inversión extranjera en Nicaragua, y particularmente en el agro. Sin embargo, ya sea durante el período de Somoza, la revolución sandinista, o los distintos gobiernos que se sucedieron luego de 1990, y la actual administración del presidente Ortega, no se observan importantes crecimientos de los montos de las inversiones extranjeras.

En efecto, a diferencia de países como Honduras, Costa Rica o Guatemala, aquí no hubieron plantaciones bananeras, ni se extendieron de manera significativa los cultivos de productos "no tradicionales", como melones, cítricos o sandías, como sí ocurrió en los países vecinos, con presencia de capital extranjero de manera directa.

En Nicaragua, por razones asociadas a la inestabilidad política crónica y la falta de una institucionalidad estatal estable, no se dieron condiciones para una presencia importante del capital extranjero en la producción agropecuaria directa, como se dio en Costa Rica, Guatemala, Honduras, o Panamá.

Sin embargo, en el plano estrictamente estructural, existen condiciones muy favorables para la presencia de inversiones externas directas en el agro, en la medida en que existe una baja densidad de población rural (la más baja de Centroamérica), una amplia frontera agrícola y particularmente, las posibilidades de incrementar la productividad potencial de la tierra. A esto se une precios de la tierra menores a los observados en los países vecinos.[3] Un estudio de 2010 del Banco Mundial[4] coloca a Nicaragua dentro de los países con potencial para la expansión de inversiones extranjeras directas en el agro, considerando que existe tierra disponible para am-

2 Declaraciones del Coronel R. Wheelock, recogidas por La Jornada, (Miami) 13 de febrero 2006 http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2006/febrero/ley_fronteriza_13.html

3 Aunque no existen mercados "transparentes" de tierras agropecuarias, que puedan ser observadas en avisos clasificados de los periódicos, observaciones propias indican que la tierra en Nicaragua debe tener un precio equivalente a la mitad del observado en países como Honduras; aunque en los últimos años, como veremos en este documento, se ha incrementado el precio interno de la tierra, éste sigue siendo muy inferior al observado en los países vecinos

4 Denninger, K. et al. , "Rising global interest in farmland", septiembre, 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf

pliar la producción, y también una gran distancia entre el uso actual potencial del suelo, lo cual permitiría ampliar la productividad por unidad de superficie (ver diagrama 3.3 del texto de Denninger, 2010, pág. 88).

1.2. Modalidades efectivas de los procesos de compra-venta de tierras agropecuarias

a) El Registro de la Propiedad se encuentra descentralizado en oficinas Departamentales y en las regiones autónomas[5]. "Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, el ámbito territorial de los Registros Públicos corresponde a una oficina en cada cabecera departamental y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, por mandato de la ley corresponde a 17 oficinas en el ámbito nacional: 15 en las cabeceras de los Departamentos Geográficos y 2 que corresponde a las cabeceras de la Región Autónoma del Atlántico Norte y Sur.

   No existe una información centralizada que reúna datos básicos sobre la propiedad inmueble en el país; a su vez, las inscripciones de propiedades en los registros departamentales se pueden consultar de manera individual, y para acceder a las mismas cabe tener alguna información previa que conduzca a los asientos de esa información.

b) El territorio nicaragüense se encuentra escasamente catastrado, o sea que los límites y superficies comprendidas son medidas mediante recursos topográficos y las distintas propiedades físicas están comprendidas en un mapa catastral, donde los datos físicos de una y otra parcela, están definidos mediante coordenadas geográficas y numeraciones sucesivas que permiten determinar con exactitud la ubicación de las mismas. Sólo el 17% del territorio se encuentra en esta situación.[6]

Por el contrario, en el 83% del territorio nacional las delimitaciones de las distintas propiedades es realizada de acuerdo a lo que consta en los documentos que los propietarios presentan en sus actos de compra-venta, y muchas veces las mediciones empíricas están sujetas a errores, omisiones, y cambios que puedan sufrir en el tiempo, de los accidentes geográficas o de las fincas vecinas.

Un análisis basado en tabulaciones especiales del Censo Agropecuario levantado en 2001, permite afirmar que la proporción de la tierra declarada que cuenta con una Escritura Pública (realizada por Notarios e inscritas en el Registro de la Propiedad) alcanza al 64% de la tierra censada y que el resto de la tierra puede contar con documentos privados entre particulares, encontrarse en proceso de legalización, o con títulos de reforma agraria. Incluso en el caso de las fincas de mayor dimensión (con más de 350 ha), el 73% de la tierra se encontraba encuadrada en una escritura pública, y el resto bajo otras formas de documentación[7]; estimaciones similares arroja una encuesta realizada en el 2002 por el Banco Mundial, la Universidad de Wisconsin y FIDEG, que reveló que cerca del 30% de la tierra rural acusa falta de documentos legales.[8]

d) La falta de transparencia de los títulos de propiedad se observó a comienzos de la presente década, cuando se descubrió una gran estafa, en la cual estaban involucrados compradores de café, banqueros, y abogados contratados.

Una síntesis de un sonado caso señala: "Trece abogados nicaragüenses se habrían coludido para estafar y defraudar al Banco Intercontinental (Interbank), haciendo surgir de la nada 50 mil manzanas de cafetos y 1,5 millones de quintales de café inexistentes, según se denunció ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Las manzanas de cafeto y

5 http://www.poderjudicial.gob.ni/registros/regis.htm

6 http://webserver2.ineter.gob.ni/Direcciones/Catastrofisico/contenido/SituacionActual.html Están catastrados 22,300 kilometros cuadrados, de un total de 130.000 km2.

7 Baumeister y Fernández, 2005, basado en el cuadro 2.2 página 31.

8 Hoelinger, F. 2008 Notas sobre política de tierras,

los quintales de café se inventaron con procedimientos jurídicos "legales" para obtener créditos en el orden de los 338,8 millones de córdobas, unos 26 millones de USD. Inscribían propiedades inexistentes en los registros públicos de Matagalpa y Jinotega, luego los supuestos dueños solicitaban créditos al Interbank y ponían en hipoteca las falsas propiedades y las inexistentes prendas agrarias que declaraban tener".[9]

e) Ante la falta de un Catastro de las propiedades en buena parte del territorio hace que otras autoridades públicas, tales como jueces, alcaldes, autoridades de las regiones autónomas, institutos de reforma agraria, puedan en la práctica librar documentos que certifican que determinado propietario tiene la posesión y/o el dominio de determinado inmueble. En la medida en que la frontera agrícola ha avanzado sistemáticamente en las últimas décadas, con la excepción de los años ochenta, cuando el escenario de los combates en el marco de la guerra que enfrentó a la Revolución con las fuerzas contrarrevolucionarias, fueron precisamente áreas ubicadas en la zonas de frontera agrícola.

   Particularmente complejo ha sido el tema de posesión y posibles ventas de tierras, utilizando la modalidad de "mejoras" o sea, acreditar la posesión permanente de tierras haciendo labores sobre terrenos baldíos, que incluyen el cercado de los terrenos, la limpieza de los mismos, (eliminación de árboles y monte), la siembra de cultivos permanentes o pastos, o la construcción de alguna infraestructura productiva que puede incluir pozos de agua, corrales, bebederos para el ganado, etc. Al no tener un título de propiedad el poseedor de este tipo de tierras, puede recurrir a un trámite judicial y declarar que se le reconozca posesión de esas tierras dado que él ha hecho "mejoras" sobre las mismas, y que se le extienda un título supletorio, e iniciar una "historia" registral sobre el terreno.

El gobierno actual (2007-2011) ha insistido en que los títulos supletorios no se pueden otorgar sobre bienes fiscales (como son buena parte de las tierras de la frontera agrícola), insistiendo que el ente estatal, la Intendencia de la Propiedad, es el encargado de otorgar títulos sobre tierras nacionales, buscando limitar el otorgamiento de títulos supletorios por parte de las autoridades judiciales (1)[10].

1.3. Algunos rasgos que caracterizan a las formas de tenencia, propiedad de la tierra en Nicaragua

a) Tierra no catastrada: sólo el 17% del territorio nicaragüense se encuentra catastrado[11]; en efecto, el catastro de tierras urbanas y rurales se realizó durante el período de Somoza, entre 1966 y 1972.
b) Superposición de títulos que existen sobre buena parte de las tierras agropecuarias. Se estimaba a comienzos de los años dos mil, que todo el área de reforma agraria tenía por lo menos dos títulos de propiedad, el existente antes de la reforma agraria otorgado por los respectivos Registros de la Propiedad Inmueble y el otorgado por la reforma agraria, en la actualidad ambos títulos se encuentran vigentes, en la medida en que el Estado, en muchos casos, no completó el proceso de traspaso a la propiedad estatal y luego a los titulares de la reforma agraria, con el agravante que muchos de estos titulares habían vendido sus derechos sobre esas tierras; incluso muchas de las aéreas pueden agregar un tercera situación, ser tierras reivindicadas por comunidades indígenas, tanto en la Costa Pacífica como en la región central, por lo cual los poseedores de esas tierras se constituyen en arrendatarios de esas comunidades, y deben pagar un canon anual[12]
c) Persistencia de los problemas de disputa por la propiedad de inmuebles que persiste en el

9 http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Yop_Wm0bKgJ:lp2000.guegue.com/ La Prensa agosto/15/2002.

10 http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/05/nacionales/47970

11 http://www.ineter.gob.ni/Direcciones/Catastrofisico/contenido/Notas_prensa/area_catastrada_pais.pdf

12 Para muchos de estos elementos puede verse Merlet,M, Pommiere D., et al. (2000)

presente, se observa en las aclaraciones que realiza la Embajada de los Estados Unidos, de las cuales extraemos algunas citas literales:

"Muchos inversores extranjeros tienen dificultades para defender sus derechos de propiedad en Nicaragua. La expropiación indebida de 28.000 propiedades en la década de 1980 ha complicado en gran medida el proceso. Se ha sabido que los jueces y las autoridades municipales en connivencia con personas y una industria artesanal, suministran títulos falsos y otros documentos para robar la tierra; las invasiones de propiedad por lo general, no obtienen respuesta de las autoridades locales para la aplicación de la ley y, en algunos casos, se tornan violentas". [13]

d) Importancia en tierras de las comunidades indígenas. Hay dos procesos históricos que explican la importancia de las tierras comunales indígenas en Nicaragua, uno iniciado desde los tiempos de la corona española, y otro bajo la influencia británica en la Costa Atlántica, que perduró hasta mediados del siglo XIX.

La corona española, y la ratificación posterior por parte del Estado nicaragüense en 1917, otorgó tierras a comunidades indígenas de la región del Pacífico; esas tierras son reclamadas por las actuales comunidades, tales como las de Subtiava (contigua a la ciudad de León), Sébaco, en el municipio del mismo nombre, Matagalpa, Muy Muy, Mozonte, Jinotega, entre otras.[14]

Por otro lado, las tierras comunales indígenas de la Costa Atlántica, el proceso de demarcación de esas tierras y el proceso de titulación15, suponen una proporción importante del territorio nacional, particularmente en las regiones autónomas del Atlántico, llamadas Región Autónoma del Atlántico Norte, Región Autónoma del Atlántico Sur, incluyendo el área de la reserva de Bosawas; estas tierras comprenden aproximadamente cerca de la cuarta parte del país.

La combinación de varios factores, explican la vigencia de esta problemática, tales como:

- la persistencia de formas comunales de tenencia de tierras, de organización de la vida social y de la agricultura de subsistencia, en sectores de origen indígena;
- el otorgamiento de la Autonomía a los pueblos originarios y afro descendientes de la Costa Atlántica en los años ochenta, que la Constitución dictada en 1987 reconoce de manera explícita;
- la revalorización de las tradiciones indígenas desde los años noventa en el conjunto del continente, que fortalece las reivindicaciones de sectores que se sienten de origen indígena, aunque en el caso de las comunidades indígenas del Pacífico, como las de la región central, son claramente grupos que sólo hablan castellano; por su parte, en la Costa Atlántica sí existen pueblos que tienen idiomas y tradiciones diferentes a las poblaciones de origen español o mestizo; y
- más recientemente, pero muy significativo, la prédica del Banco Mundial a favor de fortalecer las formas comunales indígenas en muchas zonas de América Latina, considerándolas, entre otros factores, como estructuras muy favorables para la preservación adecuada de los recursos naturales, expresado en su directriz operacional 4.20[16 y 17.]

13 http://nicaragua.usembassy.gov/econ_property_office.html, consultada el 29 de octubre 2010

14 La existencia real de las comunidades, en tanto institución reguladora de manera efectiva de los títulos mencionados, ha sido muy variable a lo largo del tiempo

15 www.inta.gob.ni/APTA%20II/Evaluacion%20Social%20de%20Territorios%20Indigenas%20Ampliacion%20PTA%20II.pdf

16 http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/A0A2034DE9A9CDC585256D40005BEA62/$file/IP_Phase_2_Spanish.pdf

17 Sobre el apoyo a la demarcación de las tierras comunales indígenas en la Costa Atlántica nicaragüense, véase:http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yaGod3eP8dUJ:web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,,contentMDK:22667536~menuPK:3502454~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html+banco+mundial+prodep+costa+atlantica&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx

e) El avance permanente de la frontera agrícola. En el cuadro 6 puede verse la evolución de la superficie en fincas, la cual ha seguido creciendo en la última década[18]. Estos avances se explican por la ampliación de la superficie de granos básicos, con un fuerte componente de formas de producción asociados a barbechos largos y la utilización de métodos tradicionales de roza y quema; en parte el crecimiento del área de granos está vinculado directamente al crecimiento poblacional y al crecimiento del mercado regional centroamericano.

Este avance de la frontera agrícola se explica también fundamentalmente, por la ampliación de pastos asociado al crecimiento del hato ganadero, ya que el hato ganadero, en el mismo cuadro 6, muestra un crecimiento importante en la última década[19]. La ganadería nicaragüense es sumamente extensiva (cerca de 1 cabeza de ganado vacuno adulto por manzana de pastos, ó 0,7 hectáreas). El avance de la frontera agrícola se realiza sobre la reducción de las áreas de bosques.[20]

Desde el punto de vista de los procesos de concentración y reconcentración de la tierra, la frontera abierta introduce algunas consideraciones. En primer lugar, la combinación de la parcelación de tierras de la reforma agraria y los avances campesinos sobre la frontera agrícola hicieron ampliar en 89% el número de productores de granos básicos y el área de granos básicos creció en 105% entre 1987 y 2005.[21]

En segundo lugar, ha posibilitado la expansión de la ganadería extensiva (ver cuadro 6). En tercer lugar, en la práctica, buena parte de los ocupantes de tierras en la frontera agrícola venden propiedades en zonas más centrales y se dirigen a la frontera, donde ocupan tierras nacionales o de las comunidades indígenas no incorporadas a la producción agropecuaria; la reducción sistemática del área de bosques es la verificación de este avance.

En cuarto lugar, existe un mercado de tierras muy activo que abarca desde tierras con títulos formales de propiedad, hasta derechos posesorios sobre "mejoras" sobre la tierra con documentación muy informal (papeles entre particulares, manuscritos en la envoltura de un paquete de cigarrillos que es guardada por el comprador y le sirve como soporte de la transacción) que ha permitido el avance de la ganadería de distintos estratos de productores.

El precio de la tierra es aún muy bajo en Nicaragua, aunque ha crecido en los últimos años. El precio promedio nacional de la tierra rústica para 2008 se encontraba en alrededor de 600 USD por ha[22].

En 2010, los precios observados son superiores, esto se explica por los siguientes factores: i) permanencia de los altos de alimentos; ii) ampliación de la producción de arroz[23]; iii) posibilidades de exportación de carne de Nicaragua a Centroamérica, sobre todo a Venezuela, donde la producción nicaragüense, en el marco del ALBA, ha conseguido una cuota que actualmente no puede cubrir, lo cual hace que la capacidad instalada

18 Cabe aclarar que los datos para 2008 son estimaciones basadas en la interpretación de mapas de uso del suelo, donde la superficie en fincas es un proxy interpretativo.

19 Y la estimación puesta en el cuadro 6 es tomada de FAOSTAT, existen estimaciones para años recientes que llegan a 4,5 millones de cabezas; ver Julio Mayorga Portocarrero , Inventario hato ganadero bovino, 26-0609http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YkNHPpZw1CgJ:www.digitech.net.ni/~procafta/images/stories/procafta/docs/experts/julio.pdf+julio+mayorga+portocarrero+hato+nicaragua&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ni

20 La superficie aproximada de bosques densos actualmente debe equivaler, aproximadamente, a la mitad de la que existía en 1950.

21 FAO-PESA Pequeños Productores de Granos Básicos de América Central, 2009.

22 PRONICARAGUA

23 El área de arroz pasó de cerca de 46.000 hectáreas en 1990 a cerca de 77.000 hectáreas, según FAOSTAT, y esas son superiores en 2010/11, debido a la intención gubernamental de reducir la importación de arroz; se estima para 2010/11 una siembra de 81.000 hectáreas, según información del MAGFOR.

de los mataderos de carne vacuna se encuentre altamente utilizada. Se puede estimar que el precio actual, como promedio nacional, es de 800 USD /ha (560 USD por manzana). Sin embargo, en zonas ganaderas, cercanas a caminos de todo tiempo, puede oscilar entre 1.000 y 1.500 USD/ha24; para actividades agrícolas más intensivas con posibilidades de riego, puede alcanzar los 2.500 USD/ha[25]. Sin embargo, los precios pueden ser el doble en el caso de Honduras[26 y 27]. En el caso nicaragüense, se sumarían menores rendimientos por unidad de superficie y especialmente, las dificultades de una tenencia segura y estable de la tierra que hace que los compradores paguen menos que en otros países.

f) Escasa presencia de inversiones extranjeras directas en el conjunto de la economía y en el agro. Por las razones apuntadas anteriormente, asociadas principalmente al tipo de escenario político que ha prevalecido en Nicaragua por períodos muy prolongados, la presencia de capital extranjero en Nicaragua, tal como puede verse en el cuadro 1, presenta el flujo de inversión extranjera directa en el agro más bajo de la región, con la excepción de El Salvador, donde la elevadísima presión sobre la tierra inhibe inversiones agrarias de envergadura, y la fuerte utilización de la tierra rural para fines más propiamente urbanos (loteo para la construcción de viviendas, comercio, etc.,), y presenta el stock de inversión extranjera directa (en todas las ramas de la economía) más bajo del Istmo centroamericano.

Desde los años noventa la inversión extranjera se ha manifestado en la compra de empresas telefónicas, energía eléctrica, servicios de cable e internet, comercio, cemento, transporte aéreo, producción industrial para el exterior (zonas francas) y en menor escala, en las actividades productivas agropecuarias y agroindustriales.

Sin embargo, en la última década ha habido avances en la presencia del capital extranjero, particularmente en la esfera de la agroindustria (que no implica producción directa agropecuaria). Un ejemplo, se observa que se produce una alianza en la actividad de elaboración de cafés instantáneos entre una empresa nicaragüense líder en América Central (CISA- CAFÉ SOLUBLE) y Nestlé, alianza expresada por el propietario de CISA en los siguientes términos:

"Nestlé tenía intenciones de comprar toda la empresa y nosotros no quisimos venderles; entonces llegamos al acuerdo de que nos compraran las marcas de café instantáneo Presto y Musun. Es un arreglo muy especial que se traduce en una alianza también muy especial de ganar-ganar, nosotros seguimos produciendo esas marcas y además somos sus distribuidores en Nicaragua, y ellos lo hacen en Centroamérica y el resto del mundo. Ya llevamos tres años en esa alianza y ambos estamos muy satisfechos. Creo que es la primera vez que Nestlé hace una operación similar, en que permite a un tercero hacerle la marca que ellos compraron; al mismo tiempo que seguimos en el negocio de tostado y molido con nuestras propias marcas, Selecto y Toro. Nosotros éramos la marca líder en toda Centroamérica y ellos eran los segundos, estábamos compitiendo a muerte constantemente, entonces pensamos que era mejor hacer algo que nos beneficiara mutuamente. La relación con Nestlé es estratégica, ya que ellos son los tostadores de café instantáneo más grandes del mundo."[28]

Procesos similares de presencia de capital extranjero en la elaboración de productos de origen agropecuario, se observan en el procesamiento de leche para el mercado centroamericano y venezolano.

24 Entrevista aAlejandro Reyes, ex delegado departamental del MAG en Matagalpa, productor ganadero, y dirigente de la UNAG.

25 Entrevista a Roger Zamora, gerente de una empresa agroindustrial

26 Entrevista con Efraín Díaz Arrivillaga, especialista hondureño sobre temas ganaderos Tegucigalpa, agosto 2010

27 En Olancho, un departamento típicamente ganadero de Honduras, la tierra antes de 2007 podía costar 1200 USD la hectárea; más recientemente, con el auge de la siembra de caña en ese departamento puede valer hasta 4000 USD, véase http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/30358, artículo de Giorgio Trucchi, del 27 de mayo 2008

28 Roberto Fonseca, revista "Estrategia y Negocios", 26 de marzo de 2010

Cuadro 1: Tamaño de los países, densidad de población rural, flujos de inversión extranjera en el agro, y stock de inversión extranjera directa (circa 2005-2008)

	Superficie Total (miles km2)	Densidad Rural	Flujo de inversión extranjera Agro 2005-2007 (Millones de USD)	Stock inversión Extranjera Directa 2008 (Miles MM USD)
Costa Rica	51,1	33	31,4	12,1
El Salvador	21,0	129	0,3	7,1
Guatemala	108,9	64	n.d.	6,0
Honduras	112,5	33	36,2	5,8
Nicaragua	131,8	19	2,5	4,2
Panamá	75,5	12	n.d.	18,7

FUENTE: CELADE para los datos de población, UNCTAD inversiones extranjeras y cálculos propios.

g) La situación agraria en el marco centroamericano. En los cuadro 1 y 2 puede verse la situación agraria nicaragüense en el contexto centroamericano, que permite sostener la hipótesis del potencial estructural y de algunos procesos efectivos que se están dando (que se analizan más adelante), de que capitales centroamericanos y mexicanos invierten en tierras en Nicaragua, buscando minimizar los riesgos de la falta de seguridad en la propiedad de la tierra, alentados por los precios más bajos y la disponibilidad de tierras.

Nicaragua reúne el 25% del territorio centroamericano, el 9% del producto agropecuario regional, el 9% de la población rural, y la principal área de pastos de la región, con cerca del 20% del área regional; y particularmente el dato más relevante es su producto agropecuario por unidad de superficie trabajada que es el más bajo de la región, cercano a un tercio del promedio regional, (mientras que el promedio simple regional es de 595 USD/ha trabajada, en Nicaragua es de 215 USD).

1.4. Antecedentes sobre tenencia proveniente de los últimos Censos Agropecuarios.

Balance del período 1979-2010, en relación a los fuertes cambios en la tenencia de la tierra en Nicaragua, tanto por las reformas agrarias de los años ochenta y noventa, como por el efecto de la contrarreforma y la fuerte ampliación de la tierra en fincas en los noventa y los 2000.

a) Cambios en el Período 1979 - 1989

Luego de 1979 existieron varios procesos de redistribución de la tierra; en primer lugar, la reforma agraria que reconcentró la tierra en fincas estatales y en cooperativas colectivas; en segundo lugar, en la segunda mitad de los ochenta se inicia un proceso de asignación de tierras a pequeños productores individuales; en tercer lugar, en los primeros años del gobierno de Violeta Chamorro se produjo la parcelación de las tierras colectivas de las cooperativas; y cuarto, al privatizarse las tierras del sector estatal, también durante el gobierno de Violeta Chamorro, al tiempo que parte de las tierras volvieron a los antiguos grandes propietarios, se beneficiaron desmovili-

Cuadro 2: Dimensiones agropecuarias centromericanas (Circa 2005-2006)

Países	Pib Agropecuario 2006 (Millones USD)	Superficie Agrícola (Miles ha)	Pastos (Miles ha)	Superficie Trabajada (Miles ha)	Pib/ha Trabajada
Costa Rica	1.674,5	453,4	2.340	2.793,4	599
El Salvador	1.471,3	679,4	794	1.473,4	999
Guatemala	2.874,2	1.553,6	2.602	4.155,6	692
Honduras	1.292,9	974,5	1.508	2.482,5	521
Nicaragua	869,9	883,6	3.165	4.048,6	215
Panamá	1.024,4	340,5	1.535	1.875,5	546

FUENTE: Basado en IICA Agricultura Familiar en América Central, 2009, documento de trabajo (no publicado)

zados del Ejército y de la Contra, y antiguos trabajadores de las empresas estatales.[29]

Estos procesos pueden observarse en los cuadros 3 y 4, donde se trata de aproximarse a qué sectores socioeconómicos ganaron y cedieron tierra. En síntesis, en el período 1979 – 1989, cerca de un 28% de la superficie en fincas cambió de estratos de tenencia por efecto de la reforma agraria de tipo "concentradora"[30], y otro 5% de la superficie en fincas que por efecto del conflicto armado interno son abandonadas y "salen" de la superficie en fincas, en zonas del Interior y del Atlántico, donde se desarrolló el escenario de guerra entre la revolución y la "contra".[31]

Cuadro 3. Cambios en la tenencia de la tierra 1978 – 1988

Estratos de tenencia	Cesión (%)	Ganancia (%)
0-10		3,6
10-50		4,7
50-200	6,2	
200 - 500	12,2	
500 y +	81,6	
Área Estatal		42,1
Cooperativas colectivas		49,6
Total	**100**	**100**

FUENTE: Baumeister y Fernández, 2005

En la tabla 3 se comprueba que el 81,6% de las tierras afectadas correspondían a propiedades de más de 500 manzanas de extensión (350 ha), y que el 91,7% de la tierra fue entregada a áreas estatales o a formas colectivas de tenencia, que incluyen algunas modalidades de cooperativas de "surco muerto" (tierras colectivas pero informalmente parceladas en la medida en que surcos no trabajados dividen las parcelas de los distintos agricultores), y cooperativas de crédito y servicios; siendo el grueso de la tierra entregada bajo formas colectivas, lo cual caracteriza la impronta de la política de reforma agraria en la mayor parte del período sandinista.

Cambios posteriores a 1990

Con la derrota electoral de 1990, pero como un proceso que de manera parcial se había iniciado en la segunda mitad de los años ochenta[32], se producen cambios importantes: fin del Área Estatal y parcelación de las tierras de las cooperativas. Se producirá un resultado bastante "mixto" en términos sociales: parte de las tierras volvieron al sector privado grande, por devoluciones promovidas por el gobierno Chamarro (1990-1996); parte de las tierras quedaron en manos de los antiguos cooperativistas ahora convertidos en poseedores individuales. Muchos de estos cooperativistas compraron también derechos a otros antiguos compañeros de sus cooperativas[33]; de igual modo se amplió la superficie en fincas, al comparar las áreas existentes entre fines de los ochenta y el 2001 (ver cuadro 6).

Incluso estimaciones más recientes sitúan la superficie actual en fincas en cerca de 11,5 millones de manzanas, lo cual muestra cómo, luego de 1990, junto a los procesos de redistribución entre estratos, se amplió notablemente las tierras de la frontera agrícola, expresado en la sumatoria de ampliación de la superficie de granos básicos por sectores campesinos, y principalmente la ampliación de la ganadería extensiva en tierras de los departamentos ganaderos de Chontales, Matagalpa y las regiones autónomas de la Costa Atlántica.[34]

29 Orlando Núñez, et. al. (1998) La Guerra y el Campesinado en Nicaragua. Managua, Ed. CIPRES.

30 Según la conocida tipología de Michael Lipton se distinguen básicamente reformas que concentran recursos y reformas que redistribuyen recursos. Para ver el esquema de Lipton, se puede consultar su "Towards a Theory of Land Reform" en David Lehmann (editor) Agrarian Reform and Agrarian Reformism Ed. Faber, Londres, 1974.

31 Una manzana equivale a 0,7 hectáreas

32 Para el "viraje" de la reforma agraria dentro del proceso sandinista puede verse Iván Gutiérrez, "Las Políticas de tierras de la reforma agraria sandinista", en VV.AA. El Debate sobre la reforma agraria en Nicaragua, Ed. Inies, Managua, 1989.

33 En el marco de una época de un valor muy bajo de la tierra, asociado a un país que estaba en reconstrucción en el plano económico, y con fuerte inestabilidad política e institucional.

34 "En junio/92, el gobierno Chamorro recordaba que en 2 años de gestión había entregado a los ex-contras de la Resistencia tierras (que) se encontraban fundamen

En el cuadro 4 puede observarse, para el período 1988-2001, los estratos que ceden y los que ganan por el efecto de redistribución. En la distribución de las tierras cedidas por el sector reformado se comprueba que el 39,0% de la tierra pasó al estrato de 50 - 200 manzanas, un 24,6% para el estrato de 200 a 500 manzanas; o sea, que estos dos estratos representativos de segmentos "intermedios" suman cerca de dos tercios de la redistribución.

Esto estaría verificando procesos observados en otras reformas agrarias latinoamericanas, que en varios casos significaron, en última instancia, la reducción del estrato más tradicional de las grandes haciendas, que empíricamente en el caso nicaragüense se las considera como las superiores a las 500 manzanas de extensión (350 ha), la modernización de un segmento de ese mismo estrato superior (ampliación en café de mayor productividad y calidad en función de los cambios de la demanda mundial, caña de azúcar, incluyendo etanol, palma africana y maní), y también el fortalecimiento de sectores intermedios, lo que hemos llamado " medianos productores"[35].

Adicionalmente, cabe aclarar que una parte importante de las tierras que pertenecieron al sector reformado – tanto empresas estatales como cooperativas de producción - se convirtieron en tierras no agropecuarias, y por tanto no registradas por el Censo del 2001. Una parte de estas tierras se convirtió en áreas urbanas (por ejemplo, la expansión de la ciudad de Managua en dirección hacia la ciudad de Masaya, creándose un conjunto de repartos de características "suburbanas", la creación de áreas de explotación camaronera en el departamento de Chinandega, y la ampliación turística de la Costa Pacífica entre Chinandega y el extremo sur del departamento de Rivas); en todos estos casos una parte significativa de las tierras provinieron de antiguas empresas estatales o cooperativas.[36]

En consecuencia, se está ante décadas donde una parte importante de la tierra en fincas ha estado en un proceso permanente de redistribución, primero hacia formas colectivas y estatales y posteriormente, hacia distintos estratos de productores individuales, o ante cambios en el uso del suelo, y esos cambios de mano supusieron leyes de signo contrario, lo cual hace que hasta el presente sigan dándose enfrentamientos por la superposición de títulos sobre las mismas tierras.

Coexisten escrituras formalmente inscritas en los Registros Públicos de Propiedad, títulos de reforma agraria entregados por los sucesivos gobiernos, reclamos de tierras por parte de comunidades indígenas tanto en la Costa Pacífica como en la Atlántica, y diversos tipos de documentos informales entre personas; todo esto en el marco de un país donde buena parte de la tierra rural no se encuentra catastrada, tanto en la región central del país y de la Costa Atlántica, lo cual se presta para estas superposiciones de títulos sobre las mismas tierras.

En los cuadros 6 y 7 puede verse que entre 1990 y 2005 se produce una recuperación importante de la producción agropecuaria, superando los niveles de 1978, aunque en relación a la población rural todavía la producción por habitante sigue siendo inferior a la que se registraba a fines de los años setenta.

En los noventa y en lo que va del nuevo siglo, mostraría la combinación de una estructura agraria con mayor peso de pequeños y medianos, con ampliación de frontera agrícola y la liberalización del comercio exterior e interior.

talmente en la frontera agrícola, en el borde de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, de Río San Juan, Matagalpa y Jinotega, avanzando así sobre tierras vírgenes en el borde de la Reserva de Bosawás y en lo que queda de bosque en el centro y Atlántico del país", revista ENVIO, Managua, marzo 1993

35 Thiessenhusen, William ed. Searching agrarian reform in Latin America, New York, 1989

36 .Si se pudiera estimar la magnitud de tierra agropecuaria que perteneció al sector reformado y se convirtió a otros usos (urbanizaciones, zonas francas, producción de camarones y zonas turísticas costeras) el efecto redistributivo sería menor, dado que el grueso de estos usos no agropecuarios fueron realizados por sectores de altos ingresos.

Cuadro 4 Cambios en la tenencia de la tierra 1988 - 2001 (en miles de mzs y %)

Estratos de tenencia	Cesión (%)	Ganancia (%)
0-10		6,6
10-50		15,6
50-200		39,0
200 - 500		24,6
500 y más		14,2
Área Estatal	53,6	
Formas colectivas de Tenencia	46,4	
Total	**100**	**100**

FUENTE: Baumeister y Fernández, 2005

En el cuadro 5 se sintetiza la evolución de la distribución de la tierra entre los principales estratos de tenencia de la tierra; entre 1978 y 1988, lo más relevante fue la marcada reducción del estrato de mayor dimensión, que pasó del 36% de la tierra a 14% en 1988, y esas tierras pasaron directamente al área reformada, formada por fincas estatales y cooperativas colectivas de producción; los otros estratos no sufrieron grandes cambios, salvo pequeños incrementos en los estratos de menor tamaño, que expresa algunas entregas individuales de tierra por parte de la reforma agraria.

Por su parte, entre 1988 y 2001 se observan mayores cambios, por un lado se incrementa el estrato de 10 a 50 manzanas, indicio de la subdivisión de cooperativas colectivas y entregas individuales generadas luego de 1990, por la incorporación de tierras a sectores desmovilizados. Uno de los estratos que más crece, indicio de medianos productores, es el ubicado entre las 50 y 200 manzanas, producto de subdivisiones de cooperativas, compras de tierras a cooperativistas, y entregas de tierras luego de 1990; también crece el estrato de 200 a 500 manzanas, expresión de estratos más acomodados dentro de los medianos productores, y en algunos rubros más intensivos, como café, de productores grandes.

Por su lado, el estrato de más de 500 manzanas recupera peso en tierras, al pasar de 14 a 17%, pero muy lejos del peso anterior a la reforma agraria (36%). Por su parte, las actividades colectivas que sobrevivían en 2001 no superaban el 4% de la superficie en fincas, expresado en algunas cooperativas que se mantuvieron con tenencia colectiva, y áreas denominadas como Área Propiedad de los Trabajadores (ex trabajadores de las empresas estatales,) que luego de 2001 se redujeron aún más, en la actualidad suman un área muy reducida concentrada principalmente en el municipio de Tuma La Dalia, en el departamento de Matagalpa, alrededor de la actividad cafetalera.[37]

Cuadro 5. Evolución de la distribución de la tierra en fincas, según tamaño de las explotaciones(en%)

Estratos en manzanas	1978	1988	2001
0-10	2	3	4
10 a 50	15	17	20
50 a 200	30	28	37
200 a 500	16	13	18
500 y más	36	14	17
Sector reformado y colectivo	0	25	4
TOTAL	100	100	100

FUENTES: Estimaciones de CIERA y propias del autor para 1978 y 1988, 2001, tomado del Censo de ese año

b) Resultados productivos alcanzados (1978-2008)

Visto globalmente, el período de cerca de tres décadas arroja una tasa de crecimiento agropecuario muy modesta, inferior al crecimiento de la población nacional y rural en el período. Si bien el producto agropecuario actual es superior al observado antes de la revolución de 1979, en términos por habitante rural sigue siendo inferior (ver cuadro 6). Sin embargo, luego de 1990 la producción creció, se recuperó fuertemente la producción de granos básicos, café y ganadería, que se había contraído fuertemente en la segunda mitad de los años ochenta.

Por otro lado, creció fuertemente la superficie en fincas en más de un 40% entre 1978 y 2008, por

37 Según comentó de manera general Gloria Cardenal, directora de CIPRES, |15 de agosto 2010

encima del crecimiento del producto agropecuario, indicio claro de la profundización del carácter extensivo del estilo productivo. De igual modo, también creció la superficie de cultivos anuales y permanentes y el hato ganadero.

Sin duda, el elemento más notable de estos treinta años es la magnitud de tierra que cambió de manos, en el doble movimiento de entrada de tierras a la reforma agraria y la salida posterior, y también de la entrada de tierras vía frontera agrícola, proceso que está lejos de haberse detenido, más bien en los años 2000 mantiene un ritmo permanente de expansión.

Otros hechos notorios que se vinculan directamente con la falta de sincronía entre los intentos de modernización de la producción, son aquellos expresados, por ejemplo, a través de la importación de tractores o el consumo de fertilizantes químicos, y los resultados productivos alcanzados.

En efecto, en el cuadro 8 puede verse la evolución del consumo de fertilizantes, tomando como base 100 el consumo medio del periodo 1970-79, se observa que fue en la década de los ochenta, cuando más fertilizante se consumió en el país, o más tractores por año en promedio se importaron y que luego de 1990, a pesar de tener un producto agropecuario y una superficie agrícola mayor, se consumió menos fertilizante que en los ochenta.

No deja de ser paradójico que en los años ochenta, en el marco de la guerra y el bloqueo, por lo menos el 44% de los productores agropecuarios (en todos los estratos) tenían acceso al crédito, mientras que el Censo Agropecuario del 2001 informa que el 15% de las fincas tienen acceso al crédito.[38]

c) Reapartura de la frontera agrícola y expansión ganadera

Los noventa, reflejan por un lado el acumulado de tierras que la reforma agraria había acumulado en la década anterior, posibilitando una salida política a la guerra interna, mediante el uso de la tierra de las empresas estatales, posibilitándose la división de las tierras entre los miembros de las cooperativas colectivas; a este stock el gobierno Chamorro adquirió tierras adicionales que se utilizaron también para entregar a desmovilizados de las fuerzas militares contendientes. A esto se agregó la ampliación de las tierras en la frontera agrícola.

En el cuadro 6 puede verse que la superficie en fincas creció enormemente en estos años noventa y dos mil, al pasar de 7,7 millones de manzanas (5,4 millones de ha en 1987) a cerca de 8,1 millones de ha en 2008; en otras palabras, la superficie en fincas entre el momento previo a la revolución (1978) y la actualidad, ha crecido aproximadamente en 42%, y particularmente en la década actual el crecimiento ha sido de 29%, al pasar de 6,2 millones de ha a cerca de 8,1 millones en 2008.

Cuadro 6: Evolución superficie en fincas, superficie agrícola y hato ganadero (1963-2008)

	Super. Fincas (millones de mzs.)	Area agrícola Miles demzs.	Hato Millones de cbzs
1963	5,3	718	1,7
1978	8,1	1.108	2,8
1987	7,7	833	1,8
2001	8,9	1.305	2,7
2008	11,5	1.387	3,6

FUENTES: Censos agropecuarios de 1963, y 2001; FAOSTAT, CIERA y estimaciones propias

Cuadro 7. Evolución de la producción agropecuaria y la población rural (1970 - 2008) 1970=100

	Producto Agropecuario	Población Rural	Producto agropecuario Por habitante rural
1970	100	100	100
1978	147	130	114
1980	101	136	75
1985	109	152	72
1990	94	166	57
2005	179	200	90
2008	191	210	91

FUENTES: BCN, CELADE, INIDE

38 Para los ochenta Baumeister, 1998, y los tabulados del Censo 2001, para fechas más recientes.

Cuadro 8. Evolución de las importaciones de tractores, consumo de fertilizantes y superficie agrícola (cultivos anuales más cultivos permanentes - promedios anuales, 1970-79=100)

Períodos	Consumo de fertilizantes	Tractores importados	Superficie agrícola
1961-69	49	62	86
1970-79	100	100	100
1980-89	160	115	92
1990-99	94	38	103
2000-07*	95	43	143

* *El consumo de fertilizantes se mide para el promedio anual entre 2000 y 2002, basado en FAOSTAT*

1.5. Potenciales cambios en el uso del suelo

En la actualidad, cerca del 78% de la superficie trabajada (suma de cultivos anuales, cultivos permanentes y pastos) está formada por pastos permanentes (entre pastos naturales y pastos cultivados); durante los años 2000 esta superficie se ha ampliado, dado el crecimiento permanente del hato ganadero (ver cuadro 6).

La superficie agrícola (sin pastos) está compuesta en alto grado por granos básicos con un 69% del total del área agrícola cosechada, éstos son sembrados mayormente por productores pequeños y medianos, con la excepción del arroz de riego producido por medianos y grandes empresarios; en este rubro se observan ampliaciones de área y la presencia de inversionistas externos en la producción directa, particularmente de empresarios guatemaltecos. Existe también un potencial grande en la ampliación de las áreas de palma africana.

1.6. Políticas públicas sobre tenencia del pasado reciente y actual.

a) Desde 1990, el Banco Mundial ha realizado iniciativas tendientes a resolver el problema de la propiedad en Nicaragua, buscando medir los terrenos adecuadamente (extendiendo el Catastro a todo el país), introduciendo métodos avanzados de Geodesia. Sin embargo, luego de dos décadas de insistir en estos métodos, pocos son los avances sustantivos de la normalización de la titulación de tierras, y la implantación de un catastro físico en todo el país.

A partir de 2003, el Banco Mundial y el Gobierno han operado el Programa de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP), concentrado en algunos departamentos del país, llevando a cabo acciones pilotos de ordenamiento de propiedades en Chinandega, León, Estelí y Madriz. Es difícil considerar si esta iniciativa tendrá éxito en normalizar la propiedad de la tierra en los departamentos de León y Chinandega.

La implementación del programa de titulación en los departamentos de León y Chinandega, sufrió un cambio recientemente (2010) debido a que Estados Unidos no continuará financiando el proyecto Reto del Milenio, ubicado en esos departamentos y que contribuía junto con el Banco Mundial, al presupuesto del proyecto. El gobierno central, a través de la Procuraduría General de Justicia, continuará ese proceso de titulación, contando con el apoyo del Banco Mundial.

b) Proceso de legalización de la tenencia de la tierra en la Costa Atlántica, Ley 445, de entrega de títulos colectivos de propiedad a las comunidades indígenas de las regiones del Atlántico.

El gobierno Central, y equipos técnicos de las regiones, están implementando los procesos de diagnóstico y titulación. A mediados de 2010, sobre un total de 22 territorios indígenas se había logrado titular a 15; sin embargo, el proceso de "saneamiento" que significa resolver la situación de los no comunitarios con presencia en esos territorios, aún no está resuelto. Los no comunitarios son fundamentalmente productores agropecuarios no indígenas que, de acuerdo a la ley 445, tienen dos opciones, o se convierten en arrendatarios de las comunidades o dejan esas tierras; según observadores esto está generando

fuentes de conflictos que pueden convertirse en mayores niveles de conflictividad.[39]

El Banco Mundial, y otros donantes están apoyando este proceso de delimitación de las tierras comunales indígenas de la Costa Atlántica. El tema del "saneamiento" será uno de los temas centrales del mismo, y aún falta su implementación; no puede dejar de vincularse este tema a dos procesos de expansión territorial antes apuntados: la ganadería vacuna extensiva y la palma africana, que tiene su presencia en zonas de tierras indígenas[40 y 41].

2. Los principales procesos de concentración

Principales sucesos de los últimos años donde se asocian procesos de concentración de tierras, presencia de inversionistas extranjeros y cambios en uso del suelo hacia productos agropecuarios y forestales, observados en los años 2000. En el cuadro 9 se presentan las principales iniciativas detectadas, tratando de establecer nombres de las empresas, países de origen de las inversiones, áreas involucradas y localización geográfica.

Forestación:[42]

La reforestación tiene varias aristas, por un lado, retoma la vocación natural de muchas tierras en Nicaragua; aunque las cifras no siempre son comparables, el área actual de bosques de Nicaragua debe ser la mitad de la que tenía luego de la segunda guerra mundial[43], también plantea el problema de que el crecimiento demográfico rural futuro puede encontrar barreras al acceso a la tierra por el avance de estas actividades; a su vez la generación de empleo se concentra en el proceso inicial de formación de las plantaciones y en las etapas posteriores el empleo que generan es bastante limitado, concentrado en vigilancia, y extracción periódica; y en cuarto lugar, hace elevar el precio de la tierra, porque en la medida en que se corre la información de que existen inversionistas extranjeros interesados en la actividad se eleva el precio local de la tierra. Sin embargo, el ritmo de deforestación de Nicaragua es importante, de ahí la importancia de estas iniciativas. Según FAOSTAT[44], entre 1990 y 2008 la superficie forestal se redujo en 28%.

Las actividades de reforestación en Nicaragua buscan dos grandes objetivos, la producción de madera en sí misma, y en segundo lugar poder certificar plantaciones que fijen carbono.[45] Por un lado tenemos a HEMCO, empresa minera canadiense que de manera complementaria se dedica a la reforestación, en parte ligado a mitigar los efectos ambientales de la producción minera, contribuyendo a la sostenibilidad de la zona de amortiguamiento de la Reserva de Bosawas, y poder también obtener los otros resultados asociados a la reforestación.[46]

En segundo lugar, estarían las otras iniciativas de reforestación que responden a inversionistas norteamericanos (Futuro Forestal de Nicaragua)

39 "Ya se han titulado 15 de los 22 territorios identificados, y se proyecta que en relativamente poco tiempo se titularán los territorios restantes. Después viene la parte más difícil, lograr que las poblaciones tradicionales de estos territorios puedan efectivamente ejercer el control de los mismos. Eso implica, entre otras cosas, el "saneamiento" – definir quienes tienen que derechos dentro de esos territorios y resolver el problema de que hacer que con la población que ha venido asentándose en los territorios, afectando los derechos de sus habitantes tradicionales."Comunicación personal de David Kaimowitz, funcionario de la Fundación Ford, 17 de setiembre 2010

40 Carne vacuna y lácteos son las principales exportaciones de mercancías de Nicaragua en la actualidad.

41 Wolfang Alejandro Bonilla, julio 2010, Factibilidad de la etapa de saneamiento de los territorios indígenas de Bosawas y de la RAAN, informe de consultoría.

42 Para esta sección nos hemos basado en las entrevistas de Juan Sebastián Chamorro, Galio Gurdian, Francisco Mayorga, funcionario de MARENA y la prensa diaria del país.

43 Baumeister y Fernandez, 2005

44 http://faostat.fao.org/site/377/DesktopDefault.aspx?PageID=377#ancor

45 Para el proceso de fijación de carbono en Nicaragua véase http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/06/16/nacionales/78697

46 Los objetivos de la empresa están resumidos en http://www.creacomunicaciones.net/para-medios/25-reforestacion-hemco-en-bonanza (14 de mayo 2010)

que son parte de un fondo de pensiones norteamericano (incluyendo a la Universidad de Harvard), costarricenses, daneses, noruegos, más asociados a actividades forestales exclusivamente, con el doble propósito de generar madera y buscar certificados de captura de carbono. El precio pagado por la tierra por este bloque de iniciativas, en buena medida ubicadas en el Pacífico nicaragüense, se encuentra en unos 1.000 USD/ha. Son parte de la zona del Pacífico, las iniciativas de Futuro Forestal, Precious Wood, Maderas Cultivadas del Centro; de la Región Central es el caso de Boaco.

Diferente es el caso de HEMCO, es una explotación minera básicamente dedicada a la extracción de oro y plata en el municipio de Bonanza, en la Región Autónoma del Atlántico Norte, en zona de frontera agrícola, donde la tierra tiene un valor menor.

Otras iniciativas de reforestación, realizadas por ingenios azucareros (San Antonio, Monterrosa y Montelimar) pueden agregar adicionalmente unas 5,000 ha[47]. El interés de los ingenios por la reforestación se asocia también a la generación de energía eléctrica con leña de maderas y el bagazo de la caña, utilizados en la transformación de caña en azúcar y otros subproductos de la caña, para vender el excedente de energía a la red nacional de electricidad.

El conjunto de iniciativas de reforestación en Nicaragua es aún reducido, dado el potencial que tendría esta actividad, ya que el área forestal actual debe ser equivalente a la mitad de la que existía en los años cincuenta.

Áreas de pastos para ganadería vacuna

La actividad ganadera ha tenido una fuerte recuperación y expansión en las últimas dos décadas, ampliando el hato ganadero y las áreas de pastos, sobre patrones extensivos.

Se destacan dos iniciativas que pueden llegar a crecer en el futuro, sumando otros capitales atraídos por los bajos costos de producción de la actividad ganadera en Nicaragua, de acuerdo al punto de vista microeconómico.

Corraleo de ganado: En primer lugar, el corraleo de ganado para engorde y su posterior procesamiento en Nicaragua.[48] Para ello han adquirido alrededor de 2.000 ha en el departamento de León, pero puede ser parte de una iniciativa de mayor envergadura.

Desde los años 2000 se dio un proceso de compra de ganado de menos de 300 kilos por parte de compradores mexicanos que embarcaban ese ganado que era terminado en México; el negocio estaba en comprar ganado que había sido criado en Nicaragua como en tres años, para terminarlo rápidamente mediante alimentación intensiva, pero en México. Esas operaciones involucraron la compra anual de unas 35.000 cabezas.

Una nueva fase de este negocio es hacer todo el proceso en Nicaragua. Una empresa mexicana ha invertido en 2010 alrededor de 15 millones de USD (tierras y construcción de infraestructura), esperan comprar 10.000 cabezas durante 2010 para llegar a unas 30.000 el año 2011.[49].Se trata del grupo agroindustrial VIZ y su empresa SUKARNE, originaria del Estado de Sinaloa, México.

Una de las características distintivas de esta iniciativa es su tratamiento bajo el régimen de zonas francas[50]; siendo la primera actividad de producción directa tratada con estos incentivos fiscales. En otros casos, se da tratamiento de zona franca a la planta procesadora de palma africana o el establecimiento elaborador de tabaco habano, pero no a las plantaciones productoras del producto primario.

47 Entrevista con Salvador Mayorga Sacasa, agosto 2010

48 El nombre comercial mexicano es SUKARNE, como parte del grupo VIZ

49 Entrevista al general Alvaro Baltodano, secretario ejecutivo de Zonas Francas de Nicaragua, recogido en /:// tortillaconsal.com/tortilla/node/6563, el 14 de agosto 2010

50 O sea un régimen fiscal que exonera del pago de impuestos a las actividades productivas que se reexportan luego de pasar por algún proceso de valor agregado; el más típico es la maquila textil por parte de empresas asiáticas (coreanas y taiwaneses) destinadas al mercado de los Estados Unidos.

Cuadro 9. Principales iniciativas de compra de tierras en los últimos años

Principales iniciativas	Origen Capital	Hectáreas	Lugar	Observaciones y fuente
1.1 .Reforestación-HEMCO	Canadiense	10.000	RAAN	MARENA,
1.2. Forestación-Norteak	Noruega	6.000	Boaco	SMS
1.3. Futuro Forestal	Estados Unidos	10.000	Nandaime, El Sauce	SMS, JSCHG
1.4. Forestación Precious Wood	Suiza	5.000	Rivas	SMS,
1.5. Maderas Cultivadas del Centro	Costa Rica	7.000	Sur de Nica-ragua	SMS
1.6. Proyecto TECA-	Costa Rica	5.000	Río San Juan	MARENA, JSCHG
2.1. Palma Africana-NUMAR	Costa Rica	14.000	RAAS	MARENA
2.2. Palma Africana- PALCASA	Honduras	2.000	Río San Juan	MARENA
3.1 Corraleo de Ganado	México	2.000	León/	MVG,
3.2 Engorde de Ganado y Arroz/ Fam.Leal	Guatemala	13.000	Rivas, León, Chontales,	17 fincas, 20,000 animales; MVG. RZH
4. Pantaleón- Monterrosa	Guatemala	10.000	Chinandega	Área estimada según producción caña propia
5. Pellas-Naranjas	Nicaragua	6.000	Rio San Juan	Exportación a Costa Rica, Faostat
6. Turismo de playa	variados	15.000	Departamento de Rivas	Municipios de Tola y San Juan del Sur,

FUENTES: SMS: Salvador Mayorga Sacasa; JSCHG, Juan Sebastian Chamorro Garcia; MVG, Miguel Vijil Gurdian; RZH, Roger Zamora Hinojosa.

La importancia de esta iniciativa remite a varios factores. En primer lugar, la búsqueda de costos de producción más bajos, tanto por menores precios de la tierra como de la mano de obra. En segundo lugar, procesos similares a los ocurridos con actividades industriales en la medida en que la inversión externa utiliza el contexto nacional para exportar los productos obtenidos, y en ese sentido Nicaragua se ha constituido en una buena plataforma para la exportación de carne vacuna, tanto para el resto de Centroamérica como para el Caribe, Puerto Rico, y Venezuela; sería parte de lo que se observa en el continente alrededor de la reprimarización de las economías nacionales, en este caso, mediante procesos de concentración de tierras por parte de inversionistas externos.

Producción ganadera y arrocera

La otra iniciativa que combina fundamentalmente cría de ganado y producción arrocera es realizada por la familia Leal de Guatemala, vinculados allí al ingenio Magdalena[51 y 52]. Se estima que han adquirido unas 17 fincas en distintos lugares de Nicaragua (León, Chontales, Zelaya Central, Rivas). Han adquirido algunas tierras para pastos a precios bajos (alrededor de 500 USD/ha), y tierras para arroz de riego a 2.500 USD/ha.

Aparte de valorar los precios bajos y las posibilidades de vender carne y arroz dentro de Nicaragua, no deja de haber en el empresario guatemalteco a cargo de esta operación familiar, una valoración de la seguridad física mayor que existe en Nicaragua con respecto a Guatemala. Una anécdota puede ilustrar este tema y abona al argumento de ciertas ventajas comparativas

51 http http://www.elperiodico.com.gt/es/20070222/actualidad/37025, 22 de febrero 2007

52 Entre otros negocios esta familia también siembra en gran escala granos básicos en el departamento de Petén, en el municipio de Melchor de Mencos.

de Nicaragua para inversionistas del Norte de Centroamérica: un hijo pequeño le pidió a él llevarlo a Nicaragua para poder ir "realmente" a un McDonald, debido a que en Guatemala prefieren hacer "delivery" en las casas de habitación, por el temor a los secuestros y asaltos.[53y 54].

Esta referencia a las ventajas en seguridad física no debe ser vista como una anécdota aislada, es una reiteración permanente de empresarios nacionales o del entorno centroamericano. El clima de tensión social que atraviesan los países del Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) crea condiciones para migraciones de capital como el mencionado; sin embargo, como se ha reiterado en este Informe, las condiciones jurídicas, institucionales y políticas de Nicaragua son una traba objetiva a migraciones de mayor envergadura, o se concentran en actividades de menor riesgo en la esfera del comercio y otras actividades urbanas.

Palma africana[55]

Hay dos iniciativas importantes de siembra de palma africana, ambas vinculadas a capitales externos, una proveniente de Honduras y otra de Costa Rica, que ante la elevación de los precios de los aceites vegetales han ampliado la producción nacional de palma africana. Ambas iniciativas se ubican en la Costa Atlántica de Nicaragua.

Históricamente, se destacan varias etapas de los orígenes de los aceites comestibles. Antes de 1960, los aceites para cocinar provenían exclusivamente de grasas animales, fundamentalmente de cerdos, elaborados de manera artesanal y en menor escala se realizaban importaciones de aceites procesados de origen vegetal. Con el auge de la actividad algodonera, que llegó a ocupar buena parte de las tierras planas del Pacífico, se pasó al aceite proveniente de la semilla del algodón; hasta fines de los años ochenta ésta fue la fuente principal de aceites comestibles. Desde los noventa hasta la actualidad, predomina la importación de aceites de origen vegetal, en parte procesados en el país o importados directamente para el consumo familiar.

La palma africana tiene en Centroamérica, una historia bastante prolongada de producción, con plantaciones extensas en Costa Rica, Honduras y Guatemala, en parte como iniciativas de diversificación de las plantaciones bananeras. En Nicaragua, por el contrario, es una actividad incipiente que está creciendo en la actualidad desde valores bajos.[56]

Una de las iniciativas se ubica en el departamento de Río San Juan[57] asociada a inversiones hondureñas y la otra en Kukrahill, municipio de la RAAN, por parte de la empresa NUMAR, propiedad de una multinacional radicada en Costa Rica, cuyo principal accionista es un nicaragüense y cuenta con plantaciones en Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala y México. En la Costa Caribe de Nicaragua, tiene más de diez mil manzanas en producción, empleando más de mil 500 personas. En las plantaciones de Kukrahill (RAAS), ha

53 Datos tomados de la entrevista realizada a Roger Zamora H, gerente de AGRICORP, comprador del arroz producido por el empresario guatemalteco.

54 Mientras que Guatemala tiene un índice cercano de 50 muertes violentas por 100.000 habitantes, Nicaragua tiene alrededor de 13. http://www.elheraldo.hn/Sucesos/Ediciones/2010/03/23/Noticias/Hubo-18-500-homicidios-en-5-anos-en-Honduras, y http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/70952, para los datos de Nicaragua para 2009.

55 Fuentes de esta sección han sido funcionarios de MARENA, el estudio de SNV, sobre Potencialidades de agrocombustibles en Nicaragua, entrevista con funcionarios del PNUD, el reportaje televisivo de Daniel Alegria, y datos bajados de la web citados específicamente.

56 Incluso existen versiones contradictorias sobre el área cultivada, por ejemplo, FAOSTAT reporta alrededor de 2000 hectáreas; un informe reciente del Banco Mundial (Deininger, et. al, 2010 Rising global interest in Farmland, , menciona como área actual, 3000 hectáreas; sin embargo, los datos recabados en el cuadro 9 permiten afirmar que se están cultivando, no todas en producción, cerca de 16.000 hectáreas.

57 http://www.iica.int.ni/boletines/Boletin170.html, encabezada por un empresario nicaragüense Jorge Salazar (h), vinculado a inversionistas hondureños, que compró a cooperativistas de un proyecto palmero de los año ochenta, cerca de 2000 hectáreas. y en http://www.planetaazul.com.mx/www/2007/09/05/palmeros-generan-energia-limpia/, para los vínculos con empresarios hondureños.

construido 300 kilómetros de caminos. Cuenta con una planta piloto para la producción de biodiesel en León, en las antiguas instalaciones de Agrosa [58y59].

Un estudio disponible recientemente, indica que Nicaragua tiene un potencial de cerca de 200.000 ha con condiciones biofísicas óptimas para la producción de palma, situadas en la Costa Atlántica del país.[60] Nicaragua en la actualidad es tanto exportador como importador de aceite de palma y de almendras de palma africana.

Nicaragua continúa siendo un importador neto de aceite de palma, en la medida en que en 2008, el país exportó 11,5 millones de USD en aceite de palma e importó un total de 47,5 millones de USD en este rubro (FAOSTAT, consultado el 8 de abril 2011).

Caña de azúcar

Este rubro se ha venido ampliando en los últimos años, tanto para producir azúcar, rones y melaza como más recientemente etanol. La producción es realizada por cuatro ingenios; tres de ellos pertenecen principalmente a inversores nacionales (Ingenio San Antonio de la familia Pellas, CASUR de la familia Cuadra, el Montelimar también de inversionistas nicaragüenses y el Ingenio Monterrosa adquirido por capitales guatemaltecos). Puede estimarse de manera gruesa que el área adquirida por estos inversionistas guatemaltecos ronda en las 10.000 ha, donde se incluye producción de caña y también áreas para reforestación.

El Ingenio Monterrosa, un antiguo ingenio nicaragüense, ubicado en el municipio de El Viejo, Chinandega, fue adquirido por los propietarios del Ingenio más grande de Guatemala y de Centroamérica, el "Pantaleón", en la Costa Sur guatemalteca.[61] Las perspectivas de la caña, asociada a la producción de etanol y al azúcar, podrán crecer en el futuro, combinado también con actividades de reforestación, dado el doble uso, tanto como actividad forestal de larga maduración, como de siembras para producir leña como combustible.

Cítricos

Una alianza entre empresarios nicaragüenses, donde destaca la familia Pellas y otros representantes de grupos financieros nacionales, asociados a empresarios costarricenses, desarrollan plantaciones en el departamento fronterizo de Río San Juan, cercano a Costa Rica, con 7.000 ha de cultivo de naranjas junto al río San Juan con 1.400.000 árboles y una producción aproximada de 1.000 millones de naranjas por año[62] Como punto de comparación, Costa Rica tiene en la actualidad 26.000 hectáreas de naranjales[63].

La producción está dirigida a la fruta fresca para abastecer plantas costarricenses de jugos cítricos, ubicadas cerca del borde fronterizo; el producto ya procesado se exporta desde Costa Rica a los Estados Unidos. Estas inversiones de tierra se iniciaron en los años noventa e incluyeron algunas propiedades que los inversionistas ya tenían, con otras que fueron adquiridas para realizar plantaciones relativamente compactas de naranjas principalmente. Las tierras fueron adquiridas principalmente a sectores propietarios grandes.

58 http://www.vicepresidencia.gob.ni/noticias/2007/mar/numar_pellas.html, datos de marzo 2007 luego de una entrevista del dueño de la empresa con el Presidente Ortega.

59 Esta empresa ha recibido créditos del Banco Mundial para el desarrollo de la palma, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/NICARAGUAINSPANISHEXTN/0,,contentMDK:20236477~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455348,00.html

60 SNV, Diagnóstico sobre potencialidades y restricciones biofísicas, sociales, institucionales y económicas para el desarrollo de los biocombustibles en Nicaragua (2010), localizado en internet. http://www.energias-renovables.com/america/ContenidoseccionesAm.asp?ID=14&Cod=1255&Tipo=&Nombre=Noticias

61 Tiene inversiones en varios lugares de América Central http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/48109, 25 de febrero de 2009

62 http://www.renuevodeplenitud.com/reflexiones-pellas.html, fechado el primero de julio de 2009

63 FAOSTAT

Las actividades de estas plantaciones de naranjas, exportadas para su procesamiento en Costa Rica, han pasado de un valor de 493.000 USD en 2006 a un poco más de 3 millones de USD en 2008 (FAOSTAT, consultado 8 de abril de 2011).

Turismo de Playa

También están los grandes proyectos turísticos en el Sur de Nicaragua, sobre el Pacífico, que suman miles de hectáreas y en los cuales hay inversiones externas64 y 65. Se estima como cifra conservadora las áreas de los municipios de Tola y San Juan del Sur66 y 67. La expansión de las actividades de playa, incluyendo centros turísticos como la ciudad portuaria de San Juan del Sur, visitas periódicas de cruceros de turismo, construcción de hoteles y el desarrollo de inversiones inmobiliarias que abarcan casas de playa, canchas de golf, se asocian a varios factores. En primer lugar, esta zona, con cualidades escénicas de buen nivel, se ubica muy cercana a un eje turístico actual de gran envergadura, como es el de Costa Rica, particularmente el área de Liberia-Guanacaste, con playas que se continúan del lado nicaragüense, y abren posibilidades (aún no concretadas) de asociar estos dos espacios turísticos.

El Aeropuerto internacional de Liberia, con un flujo de aviones similar al aeropuerto de San José, se encuentra a una decena de kilómetros del borde fronterizo con Nicaragua y es posible imaginar una mayor vinculación en el futuro. En segundo lugar, la jubilación de ciudadanos norteamericanos de la generación nacida inmediatamente después de la segunda guerra mundial, incluye familias que buscan ese destino en estas playas, atraídos por precios más bajos de las propiedades y por un costo de la vida menor que en Estados Unidos u otros destinos que han acogido a este tipo de residentes, tanto en México como en Costa Rica.[68] Y por último, y no menos importante, estas iniciativas de turismo de playa generaron una fuerte ola especulativa alrededor del incremento significativo del precio de la tierra, tal como se describe en las notas 80 y 81 de este Informe, que muestran el incremento del precio de la tierra asociado al desarrollo turístico de playa.

3.- La percepción de los principales actores sobre magnitudes y tendencias de la concentración de la tierra hacia grandes nacionales y extranjeros.

3.1. Sector público. Predominio de actitudes variables ante procesos de compra de tierras por parte de extranjeros

Actitudes favorables

En instancias estatales como la Corporación de Zonas Francas,[69] PRONICARAGUA[70], Ministerio de Fomento Industria y Comercio[71], se observan actitudes en general favorables a una mayor presencia del capital extranjero en la producción directa agrícola. El director ejecutivo de

64 Véase, Cañada Mullor, et. al Turismo y conflictos socioambientales en Centroamérica, 2010, Managua, particularmente el estudio de Matilde Mordt y Alejandro Bonilla sobre Tola.

65 Construcción de Hotel Ecológico de lujo "Es el primer proyecto con estándares de lujo y de cinco estrellas que se generará en el país, el cual va a representar una nueva plataforma para la promoción y el turismo de Nicaragua ; se ubicará en una extensión de 647,5 hectáreas entre las playas Manzanillo y Guacalito, ambas con arenas doradas, en la provincia de Rivas, a unos 120 kilómetros al sur de Managua. El complejo tendrá el primer campo de golf profesional en el país, gimnasio y buceo; deportes acuáticos, de aventura, paseos en bote, club de playa y programas ecológicos" http://www.revistasumma.com/ 1 de noviembre 2010.

66 Según Lea Montes, del departamento jurídico de Nitlapan , vinculado a la Universidad Centroamericana, de la Compañía de Jesus, las actividades turísticas del Pacífico Sur suman por lo menos 15,000 hectáreas en el departamento de Rivas.

67 http://www.nacion.com/2010-03-15/Economia/Nota-Principal/Economia22976

68 http://www.revistasumma.com/negocios/6180-apuesta-por-los-baby-boomers.html, fechado el 13 de octubre 2010

69 http://www.czf.com.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=22&lang=es,

70 http://www.pronicaragua.org/index.php?lang=es

71 http://www.mific.gob.ni

Pro Nicaragua y director de la Corporación de Zonas Francas de Nicaragua afirma: "Tenemos que ir buscando inversiones más estratégicas. Por ejemplo, en la parte agropecuaria, tenemos dos proyectos importantes... un proyecto mexicano que comenzó en el 2007,, que es para corralear ganado, ellos compran el novillo de 200, 250 kilos, lo corralean, lo engordan y lo llevan a matadero" (ver cuadro 9, el caso de corraleo que corresponde a esta iniciativa). "Igual, tenemos el proyecto ruso del cacao. En el mes de febrero, ellos terminaron un estudio de factibilidad que hicieron aquí en el país para las primeras 10 mil ha, pero con los preliminares, estaban interesados no en 10 mil ha sino en 60 mil ha."[72]

Estos dos proyectos pueden tener compras de tierras, como es el caso del corraleo de ganado vacuno, mencionado en el cuadro 9; el segundo es prematuro establecer quién hará la producción primaria del cacao, si pequeños productores o plantaciones especializadas, es muy probable que se opte por la primera opción, sin embargo, en la fase de selección de calidades de cacao, procesamiento y exportación el capital ruso, en caso de concretarse esta iniciativa, jugaría un rol importante.

Posiciones contrarias a la inversión extranjera.

Hay casos que señalan en la actual administración del presidente Ortega posiciones menos interesadas en el incremento de la inversión extranjera directa. El más cercano a los temas de *land grabbing* se materializó en la postura contraria del gobierno del presidente Ortega a la expansión del cultivo de la caña de azúcar como una fuente de etanol73, a partir de que la ampliación masiva de la caña de azúcar tendría consecuencias negativas en la producción de alimentos básicos.

También en el ámbito del MARENA se observó una preocupación debido a que los avances de los proyectos de reforestación, palma africana, naranjas (en Río San Juan), por capitales nacionales o externos, pudieran debilitar el acceso a la tierra de los sectores campesinos.[74]

Sociedad Civil: En los sectores que representan a cooperativistas (FENACOOP) y pequeños y medianos productores (UNAG), se observó preocupación porque los pequeños y medianos productores que habían accedido a la tierra por las reformas agrarias de los años ochenta y noventa se vieran incitados a vender sus tierras.

Otros sectores vinculados a cooperativistas hicieron énfasis que en el proceso de venta de las tierras se estuvieran beneficiando intermediarios que luego revenden las tierras a los inversionistas que ejecutan los proyectos, haciendo que el pequeño productor vendedor perdiera parte de los precios finales de las ventas de sus tierras.

En sectores empresariales se percibieron otros énfasis en relación a las condiciones que encuentran las inversiones extranjeras directas. En primer lugar, manifestaron su interés por tener el mismo tratamiento que tienen las zonas francas para las actividades agropecuarias que les permitiría pagar menos impuestos; y en segundo lugar, el interés en buscar alianzas con capitales externos (con inversión directa) o ubicados en la comercialización, por las posibilidades de apertura de nuevos mercados, conseguir transferencia de tecnologías, o la provisión de créditos a precios más bajos que en el mercado local, o establecer alianzas con sectores con los cuales hacer acuerdos de largo plazo. Particularmente mostraban interés en poder proveer de animales para los procesos de engorde y matanza para la exportación de carne, tanto para México como para Venezuela.

3.2. Impacto del fenómeno en el ambiente sociopolítico del país

El *land grabbing* no genera en la actualidad un impacto en el ambiente sociopolítico; sí constitu-

72 http://www.tortillaconsal.com/tortilla/node/5510, entrevista al General Baltodano, 3 de octubre de 2010

73 "Diplomacia del etanol no funcionó en Nicaragua" en-http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/08/13/politica/56149

74 Para el caso de la expansión de la palma africana véase; http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/24/departamentales/49517

yen un tema de crispación política, los procesos de ventas de tierras de la reforma agraria de los ochenta, y las ventas de tierras de cooperativas y de los ex contras, porque los sectores campesinos que venden esas tierras están vinculados a los principales partidos, y porque la indemnización que recibieron los antiguos propietarios constituye una parte importante de la deuda pública del Estado nicaragüense, que se refleja anualmente en la formulación del Presupuesto General de la República, que tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional.

3.3. Escenarios probables en el corto y mediano plazo.

Es probable que en rubros como palma africana, arroz y ganadería, puedan ampliarse las demandas de tierras por inversionistas externos, principalmente centroamericanos o mexicanos. Pero lo más probable es suponer que la magnitud de las tierras directamente involucradas no sea de gran magnitud. Es probable que estas ampliaciones de áreas continúen haciéndolas distintos estratos de productores nacionales, que pudieran establecer alianzas en la esfera de la comercialización o del procesamiento agroindustrial, con empresarios extranjeros; sería un curso bastante razonable de esperar.

4. Principales conclusiones

4.1. Sobre el tema de la concentración y extranjerización

Los procesos de compra directa de tierras por parte de inversionistas externos no presenta en Nicaragua una magnitud considerable; sin embargo, se observan procesos encabezados por inversionistas mexicanos y centroamericanos, con énfasis en la actividad ganadera y palma africana. En el caso de los salvadoreños se observa un mayor énfasis en actuar como comerciantes de productos agropecuarios, destinados al resto de Centroamérica. En el caso del capital costarricense, se observa un énfasis más asociado a la reforestación, plantaciones y procesamiento de la palma africana. En el caso de reforestación, también se encontró un caso importante impulsado por una empresa minera canadiense que busca varios objetivos, tanto sociales, ambientales, como en el beneficio económico directo de la actividad forestal futura.

4.2. Impacto en la agricultura familiar campesina.

Nicaragua tiene un importante sector de agricultura familiar, comprendiendo a todas las explotaciones que tienen menos de cinco trabajadores permanentes (entre el trabajo del productor, familiares no remunerados y hasta 2 asalariados permanentes).Constituye un sector bastante extendido, centrado en la producción de alimentos; se observan algunas tendencias favorables para el desarrollo de la producción de la agricultura familiar, en la medida en que se está constituyendo un importante mercado interno -al interior del país, y particularmente en el conjunto regional, con cerca de 45 millones de personas. En el conjunto del Istmo- mucho más importante que en el pasado.

Se ha constituido en un importante abastecedor de frijol, lácteos, y carne para el mercado regional centroamericano, creándose una suerte de división del trabajo en el que le toca jugar ese papel, alrededor de productos que no tienen mucho valor agregado. De igual modo, en rubros como café, se observa un peso importante de la agricultura familiar. Aquí ha habido avances en colocaciones de café a mercados diferenciados.

Si bien es importante el peso de los agricultores familiares, tanto en número, tierras controladas, y producción primaria de algunos rubros (maíz, frijol, leche, carne, café, hortalizas y frutas para el mercado interno), en general es una producción con una baja productividad por unidad de superficie, y el valor agregado nacional a estos rubros es limitado, dada la baja capacidad de procesamiento industrial. Un ejemplo es sorprendente: Nicaragua es un importante productor de de maíz, pero es un importante importador de harina de maíz, proveniente de los países vecinos o México, debido a que no existe una planta procesadora de este producto en el país. Y en la medida en que se extiende la urbanización y se reduce el tamaño medio de las familias, la opción de preparar tortillas u otros derivados del maíz de manera artesanal en los hogares se hace menos atractivo.

Dentro de la agricultura familiar no puede dejarse de ver un segmento importante de campesinos pobres que siembran granos básicos en condiciones bastante precarias, en la medida que trabajan con bajos niveles tecnológicos la posible pérdida de las tierras que controlan puede incrementar significativamente su nivel de vulnerabilidad.

En distintas regiones el avance de la concentración de la tierra afecta a la agricultura familiar porque muchos productores optan por vender sus tierras, urbanizarse o dirigirse a la frontera agrícola, aumentando los procesos de deforestación. Al vender las tierras y pasar a manos de grandes productores agropecuarios o de otros rubros (turismo de playa, reforestaciones extensas, zonas francas) se reduce el peso global del sector familiar, y las familias que venden la tierra entran rápidamente en un situación de mayor vulnerabilidad, al perder sus capacidades de producción para el autoconsumo.

4.3. Grado de presencia del fenómeno de concentración y extranjerización de tierras

a) El fenómeno en Nicaragua no tiene la magnitud que puede tener en otros países. En tierras de uso agropecuario y forestal, puede representar alrededor de 100.000 ha, que representan en la actualidad un poco más de 1% de las tierras para esos fines; lo comprado por extranjeros ha sido importante por el monto de la inversión más que por la cantidad de tierra involucrada, serían las efectuadas en el turismo de Costa, particularmente en el Sur Occidente del país.

b) Existe, en términos estructurales, una gran posibilidad de ampliar este proceso debido a que existen tres factores muy favorables, como son: la existencia de tierras de frontera agrícola, una baja densidad de población, y una diferencia importante entre la productividad actual y potencial de sus tierras.

c) Los factores institucionales y de desempeño político contrarrestan marcadamente esas posibilidades estructurales, en la medida en que el funcionamiento de los mercados de tierras distan de adecuarse plenamente a mecanismos que den seguridad jurídica a muchos inversionistas.

d) El incremento de las inversiones venezolanas, en el marco del ALBA, pueden direccionarse eventualmente hacia actividades agropecuarias; hasta el presente se ha concentrado en una Refinería en el Pacífico, la ampliación del puerto de Bilwi, en el Atlántico, y actividades de reforestación.[75] En el caso de que se dieran estas inversiones en actividades agropecuarias directas, estaríamos ante un caso sui generis de "*land grabbing*", en la medida en que la concentración de tierras tendría la presencia de actores estatales, tanto de Nicaragua como de Venezuela, en la medida en que PDVSA(Petróleos de Venezuela) es la parte empresarial de las inversiones venezolanas en Nicaragua.

e) Los posicionamientos del Estado: desde las instancias estatales se busca atraer inversiones extranjeras para las actividades productivas. La agencia PRONICARAGUA se encarga de hacer la promoción de estas inversiones; se podría decir, sin que se haga uso de esos términos, que dentro de la promoción de nuevas inversiones podría encuadrar situaciones cercanas a *land grabbing*; o sea, compra o alquiler de tierras por inversionistas externos, para desarrollar la producción de cultivos diversos. Sin embargo, desde los planteos de otras instancias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGFOR), prevalece más una óptica de desarrollo asociado, en el sentido de que participen inversionistas externos vinculados con empresarios locales.[76]

5. Recomendaciones de políticas públicas

a) Generalización del sistema de catastro físico sobre las tierras rurales.

Una condición saludable para el conjunto de la actividad productiva agropecuaria, pasa por ge-

75 http://www.rebelion.org/noticia.php?id=121797

76 http://www.magfor.gob.ni/mision.html

neralizar a todo el país con procedimientos adecuados y transparentes, un sistema de catastro físico que permita delimitar adecuadamente las propiedades. Esto supone, entre otras medidas, determinar un "punto final" al tema de propiedad y posesión efectiva de la tierra, aceptando como legítimos propietarios a aquellos que se encontraran en posesión de la tierra al momento de establecerse ese "punto final". Esto supone, entre otros elementos, la existencia de un "Acuerdo de Nación" que permita llegar a arreglos de este tipo. Esto permitirá una mayor inversión y préstamos al agro porque existirían garantías hipotecarias efectivas, y permitiría realizar a acuerdos de asociación con capital externo. Sin embargo, en el horizonte político-institucional no se visualizan acuerdos de este tipo.

b) Incremento de la productividad del uso del suelo, particularmente en las actividades ganaderas

La segunda gran política pública pasa por hacer énfasis en mejorar la productividad ganadera que ocupa la mayor parte de la tierra, proceso que se incrementa de manera permanente con múltiples efectos negativos. Si se mejora la productividad ganadera, parte de la tierra sobrante podría ser destinada a la actividad forestal, y otra podría destinarse a la ampliación de cultivos alimentarios u otros y mejorar la productividad general del uso del suelo agropecuario para evitar la desforestación. El ritmo actual de avance de la frontera agrícola puede significar, en pocas décadas, una reducción sustantiva del área forestal actual.

c) Incrementar los impuestos sobre la tierra para uso agropecuario

Una tercera política debería analizar cómo incrementar los impuestos sobre la tierra para uso agropecuario, según su uso potencial, excluyendo exclusivamente, a los productores de menor tamaño que destinan la mayor parte de su producción al autoconsumo. Esto tendría varios resultados básicos: primero, podría incrementar los ingresos de los municipios, que son los recaudadores del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), lo que fortalecería de hecho la autonomía municipal sobre la base de recursos propios; segundo, impulsaría la elevación de la productividad por unidad de superficie en las tierras destinadas a las actividades agropecuarias, creando condiciones para una menor presión sobre tierras actualmente forestales, contribuyendo a que no avance la frontera agrícola.

BIBLIOGRAFIA*

- Baumeister, E. 1998, Estructura y Reforma Agraria en Nicaragua. (1979-1989) Ed. CDR, Managua-San José.
- Baumeister, E. y Fernández, E. 2005, Tenencia de la Tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001, FAO/INEC/MAGFOR.
- Bonilla, W.A. (julio 2010), Factibilidad de la etapa de saneamiento de los territorios indígenas de Bosawas y de la RAAN, informe de consultoría.
- Cañada Mullor ,E. et. al Turismo y conflictos socio-ambientales en Centroamérica, 2010, Managua,
- Denninger, K. et al. , "Rising global interest in farmland", septiembre, 2010 http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf
- FAO-PESA Pequeños Productores de Granos Básicos de América Central, 2009. Guatemala
- Hoelinger, F. 2008 Notas sobre política de tierras en Nicaragua, FAO/BANCO Mundial, Managua
- IICA Agricultura Familiar en América Central, 2009, documento de trabajo (no publicado)
- Lipton,M. "Towards a Theory of Land Reform" en David Lehmann (editor) Agrarian Reform and Agrarian Reformism Ed. Faber, Londres, 1974
- Merlet, M. Pommier, D., et al Tenencia de la Tierra en Nicaragua. (2000) ed. IRAM
- Núñez, O. et. al. (1998) La Guerra y el Campesinado en Nicaragua. Managua, Ed. CIPRES.

- SNV (Servicio Holandes de Voluntarios), Diagnóstico sobre potencialidades y restricciones biofísicas, sociales, institucionales y económicas para el desarrollo de los biocombustibles en Thiessenhusen, William ed. Searching agrarian reform in Latin America, New York, 1989,
- VV.AA. El Debate sobre la reforma agraria en Nicaragua, Ed. Inies, Managua, 1989.

*Las referencias a documentos institucionales y periódisticos se insertan como pies de página

Anexos

Anexo 1 - Metodología empleada

La sumatoria de temas que rodean al tema de la propiedad, que entre otros factores, muestra serios problemas de información sobre transacciones formales o informales efectuados, hizo necesario desarrollar la siguiente metodología:

i. "Observatorio", estrictamente sobre la base de informantes calificados, que combinan información de distintas fuentes, tanto porque ellos llevan adelante estas inversiones o porque son conocedores del sector, en tanto producen otros bienes agropecuarios, compran bienes de este sector, o trabajan en proyectos de apoyo al desarrollo rural del país.

   Esto permitió reconstruir algunos de los casos más notorios que se han dado en los últimos diez años de ventas de tierras, en que pueden haber participado compradores extranjeros de mayor escala y con fines inmediatos o mediatos de producción agropecuaria, particularmente alimentos. En total se hicieron 21 entrevistas, que incluyen funcionarios del sector público, empresarios y consultores en temas de desarrollo.

ii. Se recurrió a la prensa escrita, básicamente las bases de datos de los periódicos La Prensa, el Nuevo Diario y el semanario Confidencial, para el período 2000-2010; a lo largo del Informe se citan reiteradamente estas fuentes. Cabe aclarar que las noticias asociadas a reconcentración de tierras para fines agropecuarios, donde pueden participar compradores nacionales o extranjeros, en los medios de prensa aparecen generalmente bajo la forma de denuncias, reclamos de grupos campesinos, comunidades indígenas o entidades ambientalistas, o de instancias del propio estado.

Una forma inexistente en los medios escritos es tanto la oferta o demanda de tierras por parte de empresas específicas; el mercado de tierras agropecuario se maneja exclusivamente por vías informales, mediante contactos personales entre los involucrados o intermediarios que actúan en esas transacciones.

Esto es más frecuente cuando las tierras involucradas han estado vinculadas a las reformas agrarias, tierras de comunidades indígenas, tierras ejidales de los municipios, tierras nacionales, o sobre las cuales existen formas precarias de documentación sobre la propiedad; como se ha insistido a lo largo de este informe estas situaciones son muy frecuentes en el mercado de tierras del país en las últimas dos décadas.

Los procesos de reconcentración de tierras con fines directos o indirectos, con participación externa, para la agricultura o las actividades forestales, deben ser más extensos a los señalados en este informe. Esta suma parcial representa alrededor del 1% de la superficie actual en fincas (ver cuadro 6); una de las limitaciones fue detectar inversionistas salvadoreños que están muy insertos en actividades comerciales en la compra de lácteos (quesos artesanales o leche para producir esos quesos) y de granos básicos (principalmente frijoles), quienes también compraron tierras en los noventa y en los dos mil, y formaron fincas de tipo medio, muchas veces con socios nicaragüenses. Se establecen 7 rubros básicos donde se

observan compras de tierras, por parte de inversionistas extranjeros y nacionales, forestación, palma africana, ganadería vacuna, arroz, caña de azúcar, cítricos y turismo de playa.

Anexo 2 Leyes sobre la propiedad, muchas de ellas directamente vinculadas al tema de tenencia y concentración de la tierra para usos agropecuarios, dictadas luego de 1979

- Decreto No. 38- Aclaración y adición al decreto Nº3
- Decreto No.52 Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses
- Decreto No.1170 Aclaración a los decretos #3, 38 y 282
- Ley No. 86 Ley Especial de legalización de viviendas y terrenos
- Ley No. 87 Traslado de Jurisdicción y procedimiento agrario
- Ley No. 88 Ley de Protección a la Propiedad Agraria
- Decreto-Ley No. 11-90 De Revisión de Confiscaciones
- Decreto No. 23-91 Se mantiene vigencia del Decreto 11-90
- Decreto No. 35-91 Creación y Funcionamiento de la Oficina de Ordenamiento Territorial
- Decreto no. 36-91 Decreto-Ley Impuestos sobre bienes Inmuebles
- Ley No. 133- LEY CESAR (llamada así por el nombre del diputado Alfredo Cesar, autor de la iniciativa parlamentaria
- Decreto No. 47-92 Restablecimiento de la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones
- Decreto No. 48-92 Decreto-Ley Ampliación de las funciones de la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT)
- Decreto No. 51-92 Decreto-Ley Creación de la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones
- Acuerdo Presidencial No. 248-92 Instrucciones a la Comisión Nacional de Revisión
- Ley No. 209 Ley de Estabilidad de la Propiedad
- Ley No. 278 Ley Sobre la Propiedad reformada urbana y agraria
- Decreto No. 14-98 Reglamento a la Ley 278
- Ley No. 288 Ley de Restablecimiento de los Plazos de la Ley 278
- Decreto 93-2007 Integración del Consejo Técnico de la Dirección de Cuantificación de Indemnización - DCI
- Ley No. 345: Ley de Restablecimiento de los Plazos Establecidos en el artículo 98 de la Ley No. 278

Anexo 3 "El Nuevo Diario", 7 de marzo de 2008 - Tráfico de tierras

El tráfico de influencia para apoderarse de propiedades que el Estado tiene planificado titular a nombre de cooperativistas y colonos continúa, a pesar de que el gobierno ya ha destituido a algunos jueces y registradores involucrados en problemas de tierra. Uno de estos afectados es el pequeño productor Secundino Fonseca, propietario de 114 manzanas que le vendió la cooperativa "Pedro Nazariego", ubicada en El Tuma, La Dalia. En su caso, aparecieron personas con abogados que se dedican al negocio de la tierra, con escrituras de la propiedad y vendiendo a terceros.

Esta propiedad, conocida como San Martín, fue afectada en los años 80 a Federico Davidson Blanco, por la que al final el Estado pagó 10 millones 932 córdobas, para ser entregada a trabajadores y cooperativas, según hace saber el Procurador Regional de la Propiedad a la Juez de Distrito para lo Civil de Matagalpa.

La cooperativa "Pedro Nazariego" por poco pierde sus tierras, por un título de Reforma Agraria emitido por el doctor Arturo Elí Tablada Tijerino, emitido el ocho de mayo de 2002, pero fue invalidado y los campesinos lograron salvar sus tierras.

Cooperativistas le venden 114 manzanas

Los cooperativistas, dueños de 850 manzanas, en reconocimiento al apoyo recibido de don Secundino, le vendieron 114 manzanas. Ahora aparecen los tomatierras con escrituras falsas, situación que confirma el Fiscal Auxiliar Regional, y quien señala que se está enfrentando a una mafia con mucho poder.

El doctor William Castellón, quien se hizo cargo de la defensa de don Secundino, dice que a su defendido incluso lo metieron cuatro días preso, buscando intimidarlo.
Lo de las escrituras falsas, elaboradas por abogados inescrupulosos, fue confirmado por el procurador auxiliar regional, Léster Montenegro Vílchez, en un escrito enviado a la Jueza Primero de Distrito para lo Civil de Matagalpa, que dice textualmente:

"Señora Juez, la adquisición que hace Ramón Payán y Cristian María González obedece desde su origen a un acto fraudulento, ya que estos señores adquieren esta propiedad de Raúl Argüello Alm, quien a su vez la adquirió de los supuestos beneficiarios del título N° 37166, arriba señalado, el cual el actual gobierno no reconoce validez, por lo que la Procuraduría General de la República ejercerá las acciones correspondientes en materia penal y civil."

En otra parte del documento, el Procurador Auxiliar señala que la Intendencia de la Propiedad, como ente técnico para la titulación, reconoce como legítimos poseedores a los socios de la cooperativa "Augusto César Sandino", con 33 beneficiarios, quienes ya fueron titulados por la reforma agraria en 1984, pero además existen otros pequeños productores de la zona que la cooperativa "Pedro Nazariego" les ha permitido posesión de ciertas cantidades de lotes, entre ellos Secundino Fonseca, Sergio Traña, Pastor Osegueda, Álvaro Picado, de los cuales la Procuraduría General de la República y la Intendencia de la Propiedad harán el tratamiento social respectivo.

ANEXO 4 Principales exportadores agropecuarios y agroindustriales, y vínculos directos con capital externo Periodo Enero-Julio2010, según CETREX (Centro de exportaciones

1	Comercial Internacional Exportadora, S.A.(Cisa-Exportadora)	Café	Asociación parcial con Nestlé
2	Nicaragua Sugar Estates Limited	Azúcar	
3	Industrial Comercial San Martin, S.A.	Carne	
4	Nuevo Camic S.A	Carne	
5	Exportadora Atlantic, S.A.	Café	Trasnacional, suiza
6	Matadero Central S.A.(Macesa)	Carne	
7	Monte Rosa. S.A.	Azúcar	Guatemala
8	Cía. C.A. D/Productos Lácteos, S.A.(Prolacsa)	Lácteos	Nestlé
9	Comercializadora de Maní, S.A. (Comasa)	Mani	
10	Compañía Licorera De Nicaragua, S.A.	Ron	
11	Aceitera F.I Real, S.A.	Aceite de palma	Costa Rica
12	Cbi Coffee Nicaragua, S.A.	Café	Cooperativa norteamericana.
13	Café Don Paco S.A	Café	
14	Beneficiadora Norteña de Café, S.A.	Café	
15	Central de Coop. de Servicios Múltiples, Prodccoop, R.L.	Café	Cooperativa
16	Cukra Industrial. S. A.	Almendras de palma	Costa Rica
17	Lácteos Centroamericanos, S.A. (Centrolac, S.A.)	Lácteos	Asociación con El Salvador
18	Kraft Foods de Nicaragua, S.A.	Caramelos	Trasnacional
19	Alba Alimentos de Nicaragua S.A (Albalinisa)		Asociada a Venezuela
20	Nestlé Nicaragua, S.A.	Lácteos	Trasnacional
21	Industrias Cárnicas Integradas De Nicaragua, S.A.7*	Carne	Vinculada a WALL MART
22	Nilac S.A	lácteos	El Salvador, lactosa
23	Unión de Coop. de Serv. Mult. del Norte R.L (Ucosemun)	Café	Cooperativa
24	Frutales del San Juan, S.A	Naranjas, pellas	Empresarios nacionales y costarricenses
25	Cukra Devclopment Corporation, S.A.	Palma	Costa Rica
26	Cía. Azucarera del Sur, S.A.(Casur)	Azúcar	
27	Tabacos de Oriente de Nic. S.A.		
28	Uca R L San Juan de Rio Coco	Café	
29	Asociación Proyecto Aldea Global Jinotega	Café	ONG norteamericana
30	Parmalat Centroamérica S.A.	Lácteos	BANCO LAFISE

El Caso de Panamá

Santander Tristan Donoso

PANAMÁ

INTRODUCCIÓN

Las consideraciones desarrolladas en este trabajo, reafirman una tendencia histórica de la agricultura panameña, es decir, su proceso decreciente en el producto interno bruto, así como una población económicamente activa rural, que ha emigrado a las áreas urbanas y suburbanas.

Adicionalmente, una agricultura familiar, que a pesar de su importancia en diferentes rubros productivos de la economía nacional, se enfrenta a los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra, afectando no sólo sus capacidades productivas insertas en la producción alimentaria, sino su contribución a una política agrícola sostenible, saludable y de seguridad alimentaria, que fortalezca la soberanía alimentaria del país.

Dada la naturaleza de la estructura económica del país, donde la actividad de servicios y comercial ocupa un 67% del total de dicha estructura, las decisiones políticas siguen ignorando la importancia económica y social del sector agrario, definiendo marcos jurídicos importantes en materia de mercados de tierras en especial, los procesos de titulación masiva de tierras, pero sin conceptualizar el marco estratégico de la actividad productiva alimentaria y su inserción eficiente y rentable en el mercado global.

En esta monografía, se presenta en el capítulo primero "Antecedentes de la estructura propietaria de Panamá", donde se describen los procesos de reforma agraria, el impacto en la distribución de tierras para los pequeños y medianos productores que ha sido irrelevante y donde a pesar, que el país ha crecido económicamente, la realidad de pobreza rural se sigue agravando. Por otra parte, se observa una falta de apoyo Estatal a la agricultura de grupo, que constituye un instrumento eficaz frente al mercado, de los pequeños y medianos productores.

En este mismo capítulo, se hace una revisión al marco institucional y legal que ha servido de base para los procesos de acceso a la tierra. Es necesario destacar, que esta etapa liderizada por la Reforma Agraria, a pesar de concebirse como

un instrumento de distribución de tierras fundado en el principio de la función social, sus mecanismos jurídicos resultaron inviables para los pequeños y medianos productores campesinos y su acceso a la tierra, permitiendo con ello que los grandes productores y grupos económicos pudieran titular sus tierras y formalizar el latifundio, generando niveles de concentración de tierra amparados por la propia institucionalidad existente.

Las acciones posteriores (2001-2009) de titulación obligatoria y masiva del mercado de tierras, permitió acelerar el acceso a la propiedad y su inserción en el mercado interno favoreciendo principalmente a los pequeños poseedores de tierra, sin embargo, a pesar de esta nueva institucionalidad jurídico-política para avanzar (Proyecto de Código Agrario, Ley de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad, Autoridad Nacional de la Tierra y otras) se observa en el impacto a la seguridad alimentaria una decreciente producción alimentaria.

Se ha agregado en este capítulo, el ejemplo de la empresa pública de la Autoridad del Canal de Panamá, ya que dicha entidad concentra la mayor cantidad de tierras en el país, y aporta al presupuesto nacional un monto económico de vital importancia para el desarrollo nacional. Sin embargo, en las regiones de impacto del Canal de Panamá, en la región occidental y oriental (552.761 ha), se encuentran comunidades rurales con un nivel de ingreso per cápita 21 veces menor que el promedio nacional. Tal situación de exclusión social, solamente se explica por una política donde los servicios y el comercio en un modelo excluyente, soslaya el desarrollo productivo, pero además la política económica no es inclusiva, reproduciendo un modelo neoliberal a ultranza.

Una sección de este capítulo, proporciona toda la información en base a los Censos Agropecuarios, de la disminución de la superficie sembrada. Por ello, a pesar de haber aumentado las explotaciones agropecuarias, la cantidad de tierras dedicadas a la agricultura sigue siendo baja y esto se debe a que muchas de ellas con vocación agrícola son utilizadas para el pastoreo o actividades de desarrollo urbano o en definitiva a los efectos de la concentración y extranjerización de la tierra, descrita en el segundo capítulo. Finalmente, los procesos de formalización de la propiedad siguen siendo una meta sin completar, donde el mayor porcentaje lo representa la posesión de la tierra (derechos posesorios). Tal tarea es básica terminar, pues entre otras cosas, el ordenamiento territorial de un país, tiene como insumo principal la titularidad registral de la propiedad.

En el segundo capítulo, se destacan los procesos de concentración y extranjerización que existen en diversos rubros productivos, así como la tendencia creciente de mayor nivel de concentración. Por otra parte, se destaca la actividad de titulación extranjera, donde se hace necesario escudriñar la superficie real que poseen los propietarios extranjeros. Algunos ejemplos, así como ciertas investigaciones en ciernes, indican, no sólo el grado de concentración de tierras de ciertas empresas y propietarios individuales, sino la diversidad de la producción; adicionalmente, proyectos turísticos importantes ubicados en áreas de inmenso potencial económico.

El impacto de esta concentración de tierra y su correlativa extranjerización en algunos rubros, son factores que están incidiendo en los índices de pobreza, pero además el debilitamiento del proceso productivo alimentario nacional, donde los pequeños productores no encuentran mayor disponibilidad de tierras, afectándose la producción, el empleo y las alternativas de la agricultura de grupo.

En el capítulo tercero, se indica la precepción de los diversos actores: gubernamentales y asociaciones de productores principalmente, los cuales no relevan la concentración y la extranjerización de tierras, salvo escasas excepciones, como fenómenos necesarios de colocarlos en la agenda de las políticas agrarias para definir una estrategia de desarrollo integral. Las decisiones políticas gubernamentales, como gremiales, estructuran acciones para elevar la renta del suelo, las ganancias en el comercio interno y externo, las ventajas comparativas de productos no tradicionales, la mayor liberalización del mercado, pero no se ha trabajado de manera sistemática una valoración y plan económico de esta realidad. Por ello, las fuentes secundarias, han resultado muy tan-

genciales en la identificación del fenómeno, por lo que se ha hecho necesario recurrir a fuentes primarias en esta monografía.

Finalmente, en las conclusiones generales basados en la lectura de las fuentes estudiadas se puede destacar:

a) Una falta de voluntad política para fortalecer el sector agropecuario, como patrimonio básico para una estrategia nacional alimentaria, donde el Estado eleve su capacidad de negociación, inserción eficiente y rentable en el mercado global y generar una acumulación social que enfrente la pobreza rural y la equidad.
b) Se observa un progresivo proceso de concentración de la tierra, vinculado al capital internacional donde los sectores pequeños y medianos productores son cada día más vulnerables, situación que afectará en el mercado alimentario del país.
c) La ausencia de una estrategia productiva informada, moderna y competitiva, donde el mercado de tierras como regulador, sea acompañado de políticas públicas agrarias que fortalezcan a los sujetos agrarios pequeños y medianos productores, ya sea a nivel financiero, comercialización, tecnológico e información. Todo ello para enfrentar el fenómeno de la concentración de la tierra y su extranjerización, de manera que existan fondos de tierras y criterios de desarrollo, para encausar al país al fortalecimiento del mercado interno y sus potencialidades en el mercado internacional.
d) La ausencia de un sólido sistema de información Catastro-Registro para fundamentar acciones que enfrenten la concentración de tierras y la extranjerización, como factores que deben ser regulados para orientar el mercado de tierras y las políticas agrarias.

METODOLOGÍA

Los pasos del trabajo fueron:

a) Lectura previa y actualización de análisis, datos y valoraciones sobre el tema.
b) Borrador de Plan propuesto a la Coordinación (Guía de trabajo).
c) Entrevistas con colegas y productores.
d) Recepción de información y ordenación de la misma.
e) Nuevo Plan de trabajo, de conformidad con la información.
f) Mi Consultoría incluye Costa Rica, es decir dos países; esto me permitió confrontar la información, revisarla, actualizarla y recoger los nudos vigentes del mercado de tierras de Panamá y todas sus implicaciones.
g) El trabajo de Panamá, fue el marco que me permitió establecer la guía, algunas comparaciones y algunas diferencias en el contenido del tema.
h. Considero, que el desarrollo de los temas, así como las valoraciones están debidamente sustentadas por la bibliografía y por los anexos

Algunos aspectos finales:

a) En el tema de la concentración de la tierra, el criterio utilizado ha sido la cantidad de 200 ha en adelante, como fórmula para describir esta realidad de acuerdo al tamaño de la finca o fincas de propiedad de la persona natural o jurídica. Se debe igualmente destacar, que el criterio de tamaño de finca no siempre aplica, ya que existen escenarios de concentración donde el bien tierra constituye la base de procesos productivos, donde un determinado capital nacional o extranjero hegemoniza la transformación, la comercialización o toda la cadena productiva, asegurándose con ello los precios, los beneficios y la articulación global del proceso productivo.
b) En el tema de los procesos de extranjerización, el acceso al mercado de tierras es un tema cuya precisión hay que establecerla en las Oficinas del Registro de la Propiedad, dado su impacto económico y político. Se inició un trabajo con un asistente, y se inició la investigación. Sin embargo, se han encontrado algunas tendencias, pero se requiere más información, más tiempo y un equipo (estudiantes) que colaboren. En el caso de Panamá, y por la relación con PRONAT, se ha logrado acceder a información sobre los procesos de titulación, lo que permite compartir aspectos importantes del mercado de tierras.

c) De acuerdo a la información con funcionarios del MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) el fenómeno de *land grabbing* no se expresa como una realidad que interviene en el proceso productivo. Este es otro tema de mayor acuciosidad, sobre todo por los temas en Panamá de falta de transparencia en los actos del Estado.

Quiero finalmente expresar mi satisfacción por compartir con todos los colegas las realidades de los pueblos y Estados, con la convicción que habrá un buen instrumento valorativo de trabajo, que:

a) Pueda servir de reflexión y acción para políticas públicas agrarias.
b) Se desarrolle una cultura de investigación en el campo agrario, donde puedan aparecer líneas de trabajo que favorezcan la profundización del presente y otros estudios.
c) Se puede investigar, vía fuentes primarias, la superficie que expresa la titulación de propietarios extranjeros, a través de un sistema de información, que rescate la experiencia de Uruguay.
d) Que sea punto de partida para establecer controles a la diversidad de mecanismos utilizados por personas jurídicas, para encubrir procesos de acaparamiento de la propiedad: control del paquete accionario, Poder General de Representación, control de acciones al portador e interpuestas personas.
e) Monitorear y examinar las solicitudes de derechos posesorios sobre tierra insular y costera (bajo el prisma concentración y extranjerización) para los proyectos turísticos y el mercado inmobiliario, una vez se activen las adjudicaciones de tales áreas por parte de la nueva entidad de la Autoridad Nacional de la Tierra y la aplicación de la Ley 80 de 2009.

1. Antecedentes de la estructura propietaria en Panamá

1.1 Antecedentes institucionales y legales del acceso a la tierra

La estructura agraria panameña se ha caracterizado por una gran de concentración de la propiedad de la tierra, donde el impacto de los procesos de reforma agraria, no ha producido cambios significativos.

La Reforma Agraria de Panamá, dentro de la clasificación de las Reformas Agrarias realizada por el sociólogo Aníbal García, se enmarca en el carácter de reforma agraria marginal,[1] ya que los procesos de distribución de la tierra, y los criterios de función social y reforma integral no afectaron la estructura de propiedad y su vinculación al desarrollo social y económico del país.[2]

Demás está decir, que el Código mal llamado Código Agrario de 1962, que se reduce a la Ley 37 de 1962, ley de reforma Agraria, tuvo esencialmente un carácter meramente adjudicatario, a pesar que facultaba al Estado panameño a la expropiación de una explotación agropecuaria, cuando la función social no alcanzare las dos terceras partes de actividad agraria sobre dicho predio. Esto último nunca fue aplicado cabalmente.[3]

Adicionalmente, hay que destacar que el marco jurídico para la adjudicación de tierras vigente, sin bien el precio por hectárea ha sido de seis dólares, los procedimientos de catastro, las inspecciones, la aprobación de planos y los conflictos agrarios, han sido una barrera infranqueable para titular la tierra de los pequeños y medianos productores y que puedan convertir su derecho propietario en instrumento de inversión y de crédito.[4]

En un estudio sobre el acceso a la tierra en Panamá, se destacaba, que las explotaciones menores de 0,5 ha constituyen el 39,8% del total, abarcando el 0,2 de todas las hectáreas ocupadas. El 42,4% de estas explotaciones cuentan con

1 García, Antonio. Tipología de las Reformas Agrarias Latinoamericanas. ed., Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas. Fondo de Cultura Económica. México 1967. P. 196

2 Franco García, J. M. Contrarreforma y Catastro Rural en Panamá. Panamá 1968. P. 139

3 Tristán Donoso, Santander. Evaluación Social: Aspectos Legales Informe Final de la validación legal del Programa Nacional de Administración de Tierras PRONAT-BID Panamá 2000. P. 3

4 Ibíd., p. 3

título de propiedad, pero sólo alcanzan el 0,2% del total de las hectáreas tituladas. Por otra parte, las explotaciones entre 0,5 y 9,9 ha, constituyen el 39,3% del total de explotaciones, ocupando 7,56% del total de hectáreas. Sólo el 19% de ellas cuentan con título de propiedad y alcanzan únicamente el 4,0% de la superficie titulada. Estas explotaciones corresponden a la producción campesina marginal, de subsistencia e intermedia pequeña. En ellos se concentra la pobreza rural. En su conjunto representan el 79,1% del total de las explotaciones y abarcan sólo el 7,7% de la superficie ocupada, pero sólo alcanzan el 4,2% de la superficie titulada.

Finalmente, en el otro extremo, el resto de las explotaciones de 10 y 1.000 ha y más, que concentran productores intermedios, medianos y productores desarrollados, constituyen en conjunto el 21% del total de las explotaciones, abarcando el 92,2% de la superficie total ocupada. De ellas, el 20,3% cuenta con título de propiedad y ocupan el 95,7% de la superficie total titulada. Cabe destacar, que hay fuertes diferencias al interior de este segmento, ya que el 44,9% de las hectáreas tituladas se incluyen en las explotaciones de 1.000 y más hectáreas (las que están entre 100 y 999 ha incluyen el 30,3% de hectáreas tituladas y las que están entre 10 y 99,9 (el 24,8%). Además, una gran proporción de las explotaciones de 1.000 y más hectáreas (63,1%) cuentan con título de propiedad, mientras que sólo el 20,2% de las restantes explotaciones de este estrato, han accedido a título de propiedad.[5]

Como se puede colegir de este contexto, la estructura propietaria de Panamá, ha tenido una tendencia a la concentración, ya que como se indica, la situación de la tenencia de la tierra, a pesar de los cambios institucionales (creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario MIDA 1973, la política de Reforma Agraria del período del General Omar Torrijos (cuyo impacto fue marginal y sin afectar a los grandes grupos terratenientes) y la Estrategia Agropecuaria 1992-94 MIDA de corte desarrollista, no transforma la realidad propietaria, aun cuando en 1991 se da un incremento de las explotaciones con título de propiedad (de 23,6% a 28,6%) y de la superficie que ocupan de 25,6% a 34,2%.[6]

Es importante destacar, que la mayoría de las adjudicaciones han sido a título individual, es decir, el 99,9% y tan sólo un 0,5% (115) han sido de propiedad colectiva, especialmente otorgados a asentamientos campesinos. Esto significa, que el 95,5% de la superficie afectada corresponde a las adjudicaciones individuales y tan sólo 4,5% a los colectivos.[7] Tal radiografía ha sido la cronología del régimen de tendencia de la tierra y donde el esquema de agricultura de grupo no ha tenido mayor impacto en la capacidad productiva y en la posesión y propiedad de la tierra (asentamientos campesinos, cooperativas, empresa familiar campesina) generando mayores escenarios de vulnerabilidad para los pequeños y medianos productos en un mercado globalizado. Es actualmente, con el proyecto de nuevo Código Agrario que se discute en la Asamblea de Diputados, donde se desarrollan formas contractuales y mecanismos de integración horizontal y vertical para fortalecer el acceso al mercado en condiciones competitivas y favorables. Este proyecto aprobado unánimemente por la Asamblea de Diputados, ha sido regresado por el Ejecutivo por inconveniente en ciertos aspectos importantes de la propuesta.[8]

1.2 Los impactos en el empleo y en los ingresos de los pequeños productores

De acuerdo al último censo de 2001, la población residente en la vivienda del productor fue de 1.030.985. Sin embargo, tomando en cuenta ese universo, a partir de los 232.464 productores

5 CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Vielka Bolaños. Coordinadora. El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá. Panamá 1995. P. 15

6 Arias, Rosario La política del sector Agropecuario frente a la mujer productora de Alimentos. Diagnóstico y Políticas. IICA. Panamá 1992. P. 101

7 MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario). Situación y Perspectivas del Proceso de transformación del Campesinado y de las modalidades de desarrollo Rural en el Istmo Centroamericano. Panamá 1993. P. 5

8 Corte Suprema de Justicia. Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Nuevo Código Agrario Panamá 6 de Agosto 2009.

identificados, se ve que transan en el mercado, de manera que dependen de manera completa de la actividad agraria unos 36.781 productores, lo que representa un 16% del total. Por otra parte, no dependen de manera completa de la actividad agraria unos 195.683 productores, es decir, un 84% del total. De esta categoría hay 6.444 que realizan ventas agropecuarias y 189.239 productores generan otros ingresos. Esta información arroja una verdad ineludible y es la debilidad del sector agropecuario y los ingresos que perciben por estos esfuerzos productivos, lo que ha generado un proceso de decrecimiento de la población agropecuaria, en especial de los pequeños y medianos productores, así como el negocio de los derechos posesorios sobre sus tierras, aprovechando los efectos de la burbuja inmobiliaria.

La escolaridad entre los productores, constituye igualmente, un indicador bajo, es decir, del total de232.464 productores, unos 159.028 productores (sin ninguna escolaridad, primaria incompleta y primaria completa) es decir, más del 68% del total. A nivel de las productoras, la exclusión es mayor, es decir, 39.490 en esos estadios educativos, es decir el 75% del total de los productores.

El escenario del empleo refleja que la ocupación principal de los productores es la no agropecuaria, continúa la actividad agraria y de último la actividad pecuaria, de allí que de los 232.464 productores, 151.127 no tienen ocupación agropecuaria, es decir, el 65% del total los productores. Tal cifra refleja un proceso decreciente del impacto de la actividad agraria en el empleo y en la generación de ingresos, lo que confirma el decrecimiento de la actividad agraria en la producción de cultivos alimentarios y en la disponibilidad de tierras para definir una estrategia alimentaria sostenible y favorecida por políticas públicas.

Adicionalmente, el modelo económico histórico de tránsito, ha marcado el carácter terciario de la economía panameña, generándose distorsiones y una profunda supeditación del resto de los sectores de la economía, en especial el sector agrario. Por ello, los esfuerzos de modernización del aparato productivo alimentario no pueden estar desconectados con esta realidad estructural, de lo contrario los resultados seguirán siendo la pobreza rural agravada.[9]

1.3. Marco jurídico de la adjudicación de tierras y su favorabilidad a la empresa familiar campesina

El desarrollo del marco normativo de la Reforma Agraria panameña, expresada en la Ley 37 de 1962, sin bien contiene aspectos interesantes como el contenido de la función social en la actividad productiva de los predios, la cual debe lograrse manteniendo cultivos sobre las dos terceras partes de la finca, hecho que implica un índice alto, incluso mayor que los parámetros del Gobierno de Salvador Allende en Chile (30% del predio total) o la Revolución Sandinista de 1979 (50% del predio total). Tal criterio técnico-legal nunca se aplicó, como se ha precitado, quedando la función social como un principio que se expresa en el uso irracional del suelo, prácticas antiecológicas, antieconómicos o deforestación de bosques primarios.

En cuanto al fin primordial de la Reforma Agraria, que era la distribución de tierras se otorgaron 69.645 títulos de propiedad sobre un área de 972.235 ha, en el período de 1963 a 2010 (47 años), es decir, 1.482 títulos estimados por año, cifra que expresa un mercado de tierras congelado y excluido del mercado, salvo los grandes propietarios.[10]

Todo este escenario normativo de la Ley 37 de 1962, hay que destacar el estudio de 1986 de la Universidad de Wisconsin sobre el desarrollo de la titulación. En dicha evaluación de 29.480 solicitudes de títulos recibidos por la Comisión de Reforma Agraria en el período 1963 a 1968, sólo se habrían atendido 2.864 o sea el 9,7%. Entre las causas se destacaron los procedimientos largos, la falta de recursos humanos y financieros y los problemas de organización institucional. Tales

9 CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá. Panamá 1995. P. 9

10 Programa Nacional de Administración de Tierras Informe Agosto 2004-Septiembre 2009 Panamá 2010

obstáculos se ven agravados por un procedimiento de 66 pasos en donde el solicitante activa el proceso y debe darle igualmente el impulso procesal necesario.[11 y 12]

En Panamá, si bien los costos de titulación, referidos a los costos de tramitación, costos de mensura y costos de agilización son inaccesibles a los usuarios campesinos y pequeños productores, no así los costos de la tierra en las áreas bajo administración de Reforma Agraria las cuales han tenido un valor de seis dólares la hectárea, lo que pese a que es una cifra difícil para los campesinos de extrema pobreza, constituye una fórmula económica viable. Sin embargo, en la práctica los que han que han titulado son los grandes propietarios, cuyas fincas tienen una superficie superior a las doscientas hectáreas, ya que cuentan con los recursos para darle el seguimiento e impulso al trámite de titulación.

No fue sino a partir de 2001 en que el Estado estableció un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para impulsar el Programa Nacional de Administración de Tierras, en donde los costos de mensura son gratuitos. Posteriormente con la Ley 24 de 2006, el Estado establece la metodología de la titulación de oficio para asegurar de manera obligatoria el acceso a la titulación. Lamentablemente, el Programa Nacional de Tierras ha quedado atrapado en los debates políticos de quien controla la competencia de la adjudicación de tierras, así como los criterios de ventas de bienes inmuebles de la Nación (mercado inmobiliario especulativo), con miras a obtener recursos financieros para supuestos programas sociales del Gobierno Nacional.[13]

En tal sentido, en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras, éste ha entregado hasta el 2010 un total de 94.685 títulos de propiedad, en especial sobre predios que están en un promedio de 10 hectáreas, y que constituyen una superficie de 769.345 ha[14]. Si el total de títulos generados constituye la cifra de 164.330, es decir, la suma de los títulos generados por la Dirección de Reforma Agraria y PRONAT, faltaría por titular un 35% de la superficie tomando en cuenta el universo disminuido en la proyección 2010 (es decir, 2.669.529 ha), entonces la cifra restante sería de 977.949 hectáreas. Si se calcula sobre la base de un promedio de 10 hectáreas por predio, significa que faltan aproximadamente 97.949 títulos. Si la estructura legal e institucional, además de los avances en el catastro, permite una titulación de 2.000 mensuales, entonces ¿se podría titular todo el país en un período de 49 meses, es decir, 4 años aproximadamente? ¿Está el país preparado para alcanzar esa meta? ¿Se han maximizado los esfuerzos de los 140 millones del préstamo del Banco Mundial y del Banco Interamericano Desarrollo, que se han invertido para el mercado de tierras en Panamá y su cualificación legal, productiva y comercial? ¿Se podrán utilizar los insumos de una titulación como herramienta eficiente para el ordenamiento territorial de Panamá?

Hay que destacar igualmente, que se avanzó en la aprobación de un Nuevo Código Agrario, donde se relevan institutos jurídicos importantes, tal como el contrato de arrendamiento agrario, para tutelar al productor (pequeño o gran productor) y enfocar la actividad agraria hacia los fines de la productividad y la seguridad alimentaria. En este proceso, la Asamblea de Diputados aprobó por unanimidad el nuevo Código Agrario, sin embargo, el Ejecutivo lo vetó por inconveniente, ya que de acuerdo a sus consideraciones se atentaba contra la propiedad privada entre otros señalamientos, descalificados por el Instituto Panameño de Derecho Agrario, Ambiental e Indígena[15].

11 Zeledón, Ricardo. Estudio sobre la titulación. Informe sobre Panamá. Universidad de Wisconsin. Panamá 1986

12 POTLATCH consultores "Programa de desarrollo sostenible de Darién: Dinámica socio demográfica y tenencia de la tierra", Informe No. 1, (informe sin publicar Informe Potlatch de titulación. Panamá mayo de 1998. P. 14

13 PRONAT-BID Préstamo 1427 Panamá 2001

14 Programa Nacional de Administración de Tierras(PRONAT)

15 Tristán Donoso, Santander. Conferencia "Nuevos Institutos del Derecho Agrario Panameño". Guatemala 2008

Adicionalmente, se aprobó en 2009, la Ley de Asentamientos Comunitarios por Antigüedad, cuyo objetivo es realizar la expropiación extraordinaria por necesidad urgente sobre predios titulados, que pequeños agricultores o familias ocupaban de manera pública, ininterrumpida y pacíficamente por más de 15 años, procediendo entonces el Estado a la adjudicación definitiva a estas familias de manera pro indiviso.

El estudio preliminar, que fundamentaba esta Ley, fue la existencia de unas 150 comunidades urbanas y rurales con una población beneficiaria de 20.000 familias. Actualmente, se han realizado unas 70 solicitudes, pero todavía no se ha cristalizado su adjudicación en ninguna comunidad rural o urbana.

1.4 Ejemplo de una empresa pública: la Autoridad del Canal y su impacto sobre la agricultura familiar campesina en la Región de Occidente del Canal de Panamá

En este segmento, es bueno compartir la realidad de la agricultura familiar campesina en una Región tan importante como la Región Occidental del Canal de Panamá, región rica en recursos naturales, biodiversidad y recursos hídricos, que son reservas estratégicas para el funcionamiento del Canal, sin embargo, la población campesina que vive en esta zona, vive en estado de pobreza y nunca ha sido beneficiaria de los réditos del Canal.

De más está decir que esta Región, de conformidad con la Ley 44 de de 31 de agosto de 1999, estableció los límites de la CHCP con un área de 552.761 ha, identificadas en dos regiones denominadas como: la Región Oriental (también conocida como Cuenca Tradicional o Cuenca del Río Chagres) y la Región Occidental. La Ley 44 fue derogada en el 2006 por las luchas de los campesinos de la Región Occidental, amenazados de convertir sus tierras y aguas en zonas de embalses para el Canal de Panamá y proyectos hidroeléctricos. De las 552.761 ha, sólo se mantuvo la Región Oriental con 339.650 ha, aun cuando el resto de la región tiene limitaciones y condiciones ambientales por el impacto de la vía interoceánica. El Canal de Panamá representa el 5% del comercio marítimo mundial y aporta al fisco panameño un promedio de 800 millones anuales. Este año fiscal 2010 aportó 1.300 millones.

De acuerdo a un Informe Final denominado Región Occidental/Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal se señalaba: "…que el sector primario es muy importante para la economía de la Región Occidental de la Cuenca del Canal. Actualmente, el aporte de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minas y canteras al producto interior bruto regional representa 2 veces el del comercio y servicios, y 23 veces el de las industrias. Este sector agrupa 4 ramas de actividad, a saber: la agricultura de granos básicos y tubérculos, los cultivos permanentes, otra agricultura, la cual corresponde principalmente a hortalizas, legumbres y vegetales y la ganadería caza, silvicultura, pesca y otros". Tal información arroja la importancia de un sector productivo en la zona, cuya realidad social y económica no se compadece de estos esfuerzos productivos.

En relación al Ingreso Regional Per cápita, el informe señala en una de sus partes que "la población de la Región Occidental de la Cuenca del Canal es de 35.727 personas (esta cifra ha sido considerada muy por debajo de la realidad, es decir unas 80.000 personas en las investigaciones del Consultor W. Hugges), lo que indica que el ingreso per cápita anual que genera la estructura económica de la Región occidental es de B/.155,05 Balboas. Dado que no existen otras matrices de contabilidad social a nivel regional, ni hay disponibles datos sobre PIB o ingresos per cápita provinciales, con las que se pueda comparar el ingreso per cápita de la región, la principal utilidad de este indicador es la de confirmar la incapacidad de la actual estructura económica del área para suplir por sí misma la totalidad de los ingresos utilizados por la población para cubrir sus necesidades. En relación con el Ingreso per cápita nacional, que asciende a B/. 3.063 Balboas en el año dos mil, el ingreso per cápita de la región es 21 veces menor que el nacional. Teniendo en cuenta los resultados de estudios recientes sobre distribución desigual del ingreso, en que se señala que el 20% más rico del país tiene 41 veces más ingresos que el 20% más pobre del

país, no es de extrañar que similar situación se reproduzca en el ámbito espacial.[16]

Es decir, en una zona donde el factor generador de riqueza lo constituye la principal empresa pública de Panamá, el Canal de Panamá, existe una realidad donde el mercado de uso del suelo agrícola genera un 64% de la estructura productiva, sin embargo, los ingresos que esta población recibe son injustos y son un freno al desarrollo social. Aquí hay una clara oportunidad de la capacidad del Estado para impulsar, financiar, estimular el intercambio, proteger los precios y mejorar la calidad de vida.

Por ello, a Panamá, se le conoce como el país de contrates, pues mientras como se ha dicho, ha alcanzado un índice de crecimiento económico de los más altos de América Latina, no ha alcanzado un nivel de desarrollo humano superior al de Costa Rica, aunque sí a los países del Istmo Centroamericano.

1.5 Censos Agropecuarios y tendencias de los procesos productivos alimentarios

Según datos del Censo de 2001, existe a nivel nacional una superficie de explotaciones agrarias de 2.769.529 ha, disminución en relación al del 1991 de 172.054 ha producto del desarrollo urbano, expulsión del sector productivo por su condición de pobreza y extrema pobreza, así como otras actividades no productivas. Se realizará una proyección para el 2010, tomando en cuenta la información en esta monografía, que indica un proceso decreciente del área sembrada. Se tomará en cuenta, la cifra que arroja el 2001 y se restará un promedio cercano al impacto sufrido en la superficie 1991 a 2001, de manera que se pueda considerar una cantidad de 100.000 ha en los últimos 9 años, es decir 2.669.529 ha en 2010. Hay que señalar, que el censo agropecuario de 2011 se realizará este año 2011.

16 Autoridad del Canal Informe Final – Región Occidental/ Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal, Panamá 2003 P. 4-222 a 4-232

Tal como se expresa anteriormente se tiene:

Cuadro sobre el impacto y perspectivas de la superficie agropecuaria y su titulación

Superficie titulada hasta 2010 y títulos generados (Reforma Agraria –PRONAT)	1.741.580 hectáreas 164.330 títulos		
Superficie total 2001	2.769.529 ha (se incluye tenencia por arrendamiento y régimen mixto)		
Proyección 2010 de la superficie total	2.669.529 ha (100 mil ha disminuidas dato conservador)		
Meta por titular	977.949 ha	97.949 títulos	49 meses (4 años)

Este tema es muy importante en el desarrollo de los mercados de tierra, pues permitirá no sólo una rápida identificación de los propietarios, naturales o jurídicos, sino además habrá una información catastral en tiempo real, que constituye un insumo básico para los sistemas de ordenamiento territorial, valorización de las propiedades, conocer las transacciones y tener una herramienta eficaz para el desarrollo nacional.

Por otra parte, según los datos del Censo de 2001, solamente el 41% de las tierras aptas para el cultivo estaban siendo explotadas con cultivos temporales y permanentes, de tales resultados se colige que el 59% de las tierras de la República de Panamá aptas para el cultivo no cumplen una actividad productiva en este sentido para la seguridad alimentaria.[17] Esto no significa disponibilidad de tierras estatales, sino abandonadas o insuficientemente explotadas, ya que tanto la posesión sobre tierras nacionales e incluso privadas, abarca prácticamente todo el territorio nacional, sean estas fincas patrimoniales de la Nación, áreas protegidas, territorios indígenas, territorio insular y costero, es decir, sean estas tierras tituladas o fundadas en derechos posesorios. Hay que resaltar que existen limitaciones y regulaciones en cada escenario descrito, donde se puede titular o no, bajo ciertas condiciones o simplemente se imponen prohibiciones al acceso de propiedad (manglares, áreas de fragilidad ecológica etc.).

17 Censo Agropecuario 2001 Instituto Nacional de Estadísticas

Por otra parte, según los datos del Censo Agropecuario de 2001, en 1991 habían en el país unas 220.154 explotaciones agropecuarias y en el 2001 esta cifra aumentó a 256.674, es decir, se registraron unas 36.250 explotaciones, siendo las provincias de Veraguas, Panamá y Chiriquí las de mayor participación.

Sin embargo, a pesar de haber aumentado las explotaciones agropecuarias, la cantidad de tierras dedicadas a la agricultura sigue siendo baja y esto se debe a que muchas de ellas con vocación agrícola son utilizadas para el pastoreo o actividades de desarrollo urbano.

A todo esto hay que añadir el factor del latifundio y minifundio, ya que según los datos del Censo de 2001, de "un total de 256.674 explotaciones existentes a esta fecha, un total de 94.234 explotaciones (37%) tenía una superficie menor de 0,10 ha y 162.440 (63%) tenían 0,10 ha y más. En esta última categoría, tal como se puede apreciar más adelante, los predios superiores a 200 ha, representan el 34% del total de la superficie explotada.

Por otra parte, el sector agropecuario panameño, aportó en el año 2003, a la economía nacional, medido en términos del producto interno bruto (PIB), alrededor del 6.5%. No obstante, el Sector Agropecuario Ampliado representó el 22% del total de la producción panameña al incorporar la industria agro procesadora y servicios asociados. En ese sentido, la producción agropecuaria, dinamiza el crecimiento de otros sectores, y, a su vez, desencadena múltiples procesos productivos en el resto de la economía. A pesar de su escasa contribución directa al PIB, el Sector Agropecuario tiene una gran importancia económica y social como generador de empleos (un 25% del empleo total). Las actividades agropecuarias constituyen una fuente de ingreso importante para muchas ciudades y comunidades del país. De allí la necesidad de evaluar y construir alternativas para dimensionar su desarrollo.

¿Cómo entender en relación al tema de pobreza, que el 44% de la población reside en el área rural e indígena, en la que prevalecen los mayores índices de pobreza y pobreza extrema? Asimismo, es en el medio rural donde se llevan a cabo las actividades agropecuarias de mayor importancia, existiendo 232.464 explotaciones, de acuerdo al Censo Agropecuario del año 2001, de las cuales sin embargo, el 40% tiene menos de 0,5 ha. "En Panamá, a pesar de su innegable potencial económico, más de un millón de personas pobres no tienen capacidad de compra. Es decir, 4 de cada 10 panameños no tienen recursos para sobrevivir dignamente". En el campo, 6 de cada 10 son pobres y en las áreas indígenas ese drama alcanza el 90%, o sea, 9 de cada 10 son pobres. Mientras que el 20% más rico de la población recibe el 62,7% del ingreso, el 20% más pobre recibe menos del 2%. La diferencia es de 42 a 1. Asimismo, el 40% pobre de la población recibe menos del 8% del ingreso nacional. Por estas razones, Panamá tiene, como afirman los informes oficiales, una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo.[18]

1.6 Valoraciones del mercado de tierras en las adjudicaciones, transacciones, contratos de arrendamientos u otra forma de cesión de derechos sobre la tierra

No hay duda, que sobre el tema de acceso a la propiedad, los mercados de tierras han estado marcados en el pasado por las pautas institucionales de la Dirección de Reforma Agraria en las áreas rurales y por la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, quien administra los bienes patrimoniales y nacionales no agrarios de la Nación.

Demás está repetir, que los procesos de adjudicación han sido lentos, largos y engorrosos, por lo que ha permitido un mayor beneficio a los grupos con recursos económicos fuertes, permaneciendo la mayoría con el ejercicio de los mal llamados derechos posesorios, cuya precariedad ha quedado evidenciada frente al título de propiedad.

En 1970 el número de explotaciones era de 105.272 con una superficie de 2.098.062 ha. De ese total, 12.906 explotaciones con una superficie de 545.414 ha eran ocupadas con título de propiedad; sin título de propiedad eran ocupa-

18 Plan de Acción del Programa de País entre el Gobierno de Panamá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Enero 2007 P. 3 y 4

das por 75.394 explotaciones en una superficie de 933.114 ha; tomadas en arriendo eran 4.671 explotaciones las cuales ocupaban una superficie de 73.961 ha y finalmente bajo régimen mixto 12.301 explotaciones ocupaban 545.573 ha.

En 1980, (Censo 1981), 151.283 explotaciones cubrían una superficie de 2.276.297,14 ha, las cuales con título de propiedad estaban constituidas por 35.539 explotaciones sobre una superficie de 584.131,03 ha, sin título de propiedad 101.523 explotaciones sobre una superficie de 1.133.348,33 ha; tomadas en arriendo disminuyeron a 2.718 explotaciones sobre una superficie de 37.666,32 ha y sobre régimen mixto 11.503 explotaciones sobre 521.151,46 hectáreas.

En 1990, (Censo de 1991), las explotaciones aumentaron a 213.895 sobre una superficie de 2.941.582,77 ha, las cuales eran ocupadas con título de propiedad por 61.235 explotaciones sobre una superficie de 1.007.264,05 ha; sin título de propiedad había 134.544 explotaciones sobre una superficie de 1.343.756,61 ha; tomadas en arrendamiento 3.014 explotaciones sobre una superficie de 36.025,49 ha y como régimen mixto se dieron 15.102 explotaciones sobre una superficie de 554.536,62 hectáreas.

El Censo Agropecuario de 2001, el último existente, ya que se prepara el Censo de 2011, revela entonces en el siguiente cuadro:

Tenencia de la tierra	Censos		Porcentaje de variación
	1991	2001	
TOTAL	2.941.583	2.769.528	-5,8
Ocupadas con título de propiedad	1.007.264	888.722	-11,8
Ocupadas sin título de propiedad	1.343.757	1.140.200	-15,1
Tomadas en arrendamientos	36.025	34.416	-4,5
Bajo régimen mixto	554.537	706.189	27,3

Se puede observar que el proceso de mercado de tierras marcado por las adjudicaciones y formalización de la propiedad (titulación), constituye un área menor (32% del total) que aquella superficie ocupada por derechos posesorios (1.140.200 ha, es decir el 41% del total) adicional a la disminución de la ocupación en estas áreas, frente a los censos anteriores tal como se describe en este cuadro, lo que indica tierra ociosa o improductiva, es decir una tierra fuera del mercado formal y sin posibilidades de financiamiento o crédito bancario para impulsar cultivos y desarrollo social.

La superficie de las explotaciones agropecuarias del país registró en la última década (2001) una disminución total de 172.053 hectáreas, que representa el 5,8%. La superficie de las explotaciones con título de propiedad, sin título y tomadas en arrendamiento tuvieron una baja en este período, tal como se presenta en el cuadro anterior, no así la superficie utilizada bajo la modalidad de régimen mixto, la cual aumentó en un 27,3%. Al analizar los datos sobre tenencia de la tierra en el último censo, se observa que las superficies de las explotaciones agropecuarias ocupada sin título abarcan el 41,2% del total, las ocupadas con título de propiedad el 32,1%, bajo el régimen mixto el 25,5% y las tomadas en arrendamiento ocupan el 1,2%.

Cabe destacar que el número de productores se incrementó en esta última década (1991-2001), en 24.617; esta cifra representa el 11,8%, lo que puede estar demostrando un mayor fraccionamiento de la propiedad.

Por otra parte, se puede señalar que en la cultura panameña, los instrumentos del contrato de arrendamiento agrario sobre las políticas de titulación, no tienen el impacto económico, salvo aquellas realidades como en la Región de Coclé, donde no hay tierras disponibles para la titulación, el productor se verá obligado necesariamente a arrendar tierras, sobre todo los pequeños productores, un arrendamiento como derecho personal y sin mayor protección al productor. En tal sentido, el Censo del 2001 expresa que las tierras tomadas en arriendo en la Región de Coclé representaron el 22% del total, es decir 7.610 hectáreas.

2. Procesos de Concentración y Extranjerización de la Tierra

2.1 Antecedentes de la Concentración de la tierra

Los informes sobre la estructura propietaria y su concentración se reiteran en diferentes estu-

dios, tal como se expresa en aquel del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), en el cual señalan tres tipos y seis subgrupos de propietarios de predios agrícolas en Panamá. El tipo 1, lo constituyen -los productores campesinos- con la mayor cantidad de fincas (71.5%) del total, en la menor cantidad de superficie (4.2% de la superficie total). Sus propiedades son menores de cinco hectáreas. Se pueden desagregar en dos subtipos: el productor marginal con una propiedad de hasta 2,9 ha y el productor de subsistencia con una propiedad entre 3 y 4,9 ha. El tipo dos, los productores intermedios con 22,3% del total de fincas en el 26% del total de superficie. Sus fincas se ubican en el rango de 5 a 50 ha. Entre ellos se identifican el productor intermedio pequeño (de 5 a 9,9 ha) y el productor intermedio mediano (10 a 49,9 ha). En el tipo tres, finalmente, los productores desarrollados tienen la menor cantidad de fincas (6,2%) en la mayor cantidad de tierras (69,1%) y se clasifican en desarrollados medianos y desarrollados grandes.[19]

Otro antecedente relevante es el impacto de esa estructura propietaria y su proyección productiva y transaccional en el mercado nacional. En 1980, el 47% de las explotaciones realizaban ventas en la economía. De ellas, el 52,2% venden por un valor de 300 USD anuales, refiriéndose sobre todo a las pequeñas explotaciones menores de 5 ha.[20] Según datos del censo agropecuario de 1991, las pocas explotaciones que recibieron asistencia técnica en su mayoría fueron las explotaciones de mil y más ha.

Adicionalmente se puede graficar esta realidad con las cifras del Censo de 2001, cuyas explotaciones fueron de 236.613 sobre una superficie de 2.769.528 de hectáreas.

Las explotaciones agrícolas:

Impacto de la producción (total)	Explotaciones 236.613	Superficie en ha 2.769.528 ha	% de explotaciones	% de superficie
Menores de 5 hectáreas	108.439 explotaciones	8.169,25 ha	45% del total	0,002% ha del total
De 5 ha hasta 199 ha	110.897 explotaciones	1.119.275 ha	46% del total	40% ha del total
De 200 hectáreas y más	1.924 explotaciones	948.366 ha	,001% del total	34% ha del total

FUENTE: Censo 2001

Tal como se ve en este cuadro, el impacto de la concentración sobre las explotaciones y área de superficie, nos indica claramente que las explotaciones menores de 5 hectáreas ya no encuentran disponibilidad de tierras, así como los criterios de productividad de la agricultura familiar en este escenario resultan improductivos. No hay duda que los niveles de marginalidad y pobreza extrema se sitúan en esta categoría.

Son los pequeños y medianos productores, los que encuentran disponibilidad y capacidad productiva para superar el minifundismo y construir una agricultura familiar para el intercambio y la seguridad alimentaria, lo que genera la necesidad de una política agraria urgente en esta dirección. Esta segunda banda de explotaciones agrarias se ve afectada por los niveles de escolaridad, pero además por la incidencia en los ingresos per cápita agrícola, donde las ocupaciones no agrarias generan mayor remuneración que las actividades agrarias, tal como lo se ha señalado previamente.

Por otra parte, es alarmante el escenario de las explotaciones mayores de 200 ha, las cuales a pesar de ser prácticamente imperceptibles ocupan una superficie excesivamente alta, sin que ello implique necesariamente un impacto en la producción agraria nacional, ya que tal como se ha destacado, existe un 59% del total del área explotable que no tiene una incidencia productiva, a pesar que existen derechos posesorios sobre dicha tierra, es decir no se cumple con la función social establecida en la ley 37 de 1962, sobre las

19 CEPPI-IICA. Panamá, Sector Agropecuario. Diagnóstico y Propuestas. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" P. 18-20.Panamá 1995

20 Camazòn, Miguel y Daniel del Cid. Efectos de las Medidas de Ajuste Laboral y Agropecuario sobre el Empleo y los Ingresos rurales en Panamá. Panamá 1989 P. 4

dos terceras partes del predio en obligación de cultivación.

La producción para el mercado interno colisiona con el límite de la concentrada estructura propietaria que genera formas minifundistas de producción. En el caso de los pequeños y medianos productores que sí transan (con deficientes niveles de competitividad), están condenados a desaparecer del mercado.[21]

Si se observa integralmente el panorama de la distribución de la riqueza y la tendencia a los altos niveles de concentración de la tierra y del ingreso en manos de pocos propietarios, se pueden explicar los resultados contradictorios frente a la actividad económica nacional de un escenario ambivalente, es decir crecimiento económico vs. Pobreza rural. El crecimiento experimentado es impulsado por las actividades de almacenamiento y telecomunicaciones, hoteles y restaurantes, transporte, comercio, construcción, intermediación financiera e inmobiliarias. Hay un mayor dinamismo mostrado en las actividades de diversión y esparcimiento y mejor desempeño del sector de la construcción, que responde al impulso de proyectos residenciales y comerciales; se suma a esta lista, el mayor nivel de reexportaciones en la Zona de Libre Comercio (ZLC) creada en 1948, un incremento en la facturación de los servicios de suministro de electricidad y de agua potable y el mayor movimiento de carga por vía férrea. El aumento en el dinamismo del sector agrícola es producto del crecimiento de cultivos frutícolas, como melón, piña y sandía. La estratégica ubicación geográfica, la ausencia de huracanes, la dolarización de la economía, el alto desarrollo infraestructural y tecnológico, la estabilidad social y el sistema financiero, son algunas de las ventajas que más se destacan en las campañas que promueven a Panamá como lugar privilegiado para invertir. Sin embargo, esta prosperidad económica no se refleja en el mejoramiento de la calidad de vida de casi 1,2 millones de personas que se encuentran en la línea de la pobreza.

Aunque Panamá es un país que está clasificado como de desarrollo humano medio, ocupa el segundo lugar de la región en peor distribución del ingreso; más de la mitad de la población sólo dispone del 5% de la riqueza, y el 14% de la población vive con menos de un dólar al día. El 20% de la población más rica recibe el 61,2% del ingreso de los hogares, y a su vez poseen un promedio de escolaridad de 12,1 años, mientras que el 20% más pobre de la población recibe el 1,9% del ingreso de los hogares, y además poseen un promedio de escolaridad de 4,1 años. Aproximadamente, 40 de cada 100 personas es pobre, y 16 de cada 100 se encuentra en extrema pobreza. En las áreas urbanas, una de cada 5 personas es pobre, y 4 de cada 100 está en extrema pobreza. La última Encuesta de Niveles de Vida que se hizo en el país, publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas en junio de 2005, reveló que 36,8% de las personas que habitan el territorio nacional son pobres y 16,6% son víctimas de la pobreza extrema, es decir, sus recursos no les alcanzan ni para comer. La mayoría de estos ciudadanos son indígenas y habitantes de las zonas rurales, con características propias relacionadas con la calidad del empleo, nivel de educación entre otras. Prevalece una concentración de riqueza en las áreas urbanas y la zona metropolitana de Panamá, creándose una distorsión entre el crecimiento económico y el desarrollo social que presenta el país. Estudios socioeconómicos sobre Panamá, señalan su posición de mayor desarrollo, respecto de los países de América Central, expresado en un mayor producto interno bruto por habitante, que equivale a dólares por la dolarización de la económica panameña. No obstante, señalan también que las políticas sociales de Panamá, encaminadas a luchar contra la pobreza, son insuficientes y el gasto social poco efectivo. Entre 1994 y 2002, los gobiernos de turno han invertido 7 mil 300 millones de USD en programas sociales. Mientras, el gasto social anual del Estado aumentó 54%, al pasar de 650 millones de USD en 1999 a mil millones de USD en el 2002, la pobreza se redujo sólo dos puntos en ese período, de 36,1% a 34%, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A pesar de esfuerzos importantes en materia de priorizar el gasto público enfocados en programas sociales, no se ha logrado revertir los índices de pobreza, que alcanzan al año 2005 a 1.128.400 personas, de los cuales 508.700 panameños están en condiciones de extrema pobreza. El último Informe de Desarrollo Huma-

21 Ibid., p 16

no de Panamá 2006, señala que los niveles de pobreza, principalmente en las áreas rurales, no han variado durante los últimos 30 años.[22]

Todo el escenario descrito conduce ineludiblemente a una realidad, donde los sujetos del agro se encuentran enfrentados a una estructura propietaria concentrada, y donde la política de seguridad alimentaria parece depender del exterior. En este escenario, la población rural es un actor cuyo impacto se disminuye dentro del producto interno bruto, restándole oportunidades para una mejor calidad de vida, y al país una mayor autonomía en su capacidad alimentaria.

2.2 Procesos de concentración y extranjerización de tierras por rubro productivo

Es importante destacar que el tema de la concentración de la tierra, su tamaño y cantidad, si bien adquiere una importancia especial en el marco de la disponibilidad de recursos naturales, minerales, biodiversidad y desarrollo urbano, la tierra se ha insertado en procesos productivos, donde el acceso a bienes alimentarios, o la transformación y comercialización de los productos generados, o la seguridad energética, constituyen la base de un desarrollo nacional o necesidades del mercado internacional. En tal sentido, se observará la disponibilidad de los mercados de tierra enmarcados en procesos productivos, donde en algunos casos el tamaño y extensión de los predios resulta importante, pero mayormente definitivo es su inserción en los procesos productivos y de comercialización, tanto en el plano nacional y global.

2.2.1 Palma Aceitera

Existe en la producción de palma aceitera un fuerte grado de concentración de la tierra, aunque los sujetos de dicho control sean cooperativas de producción.

Se han realizado entrevistas y revisado documentos de organizaciones de productores, destacándose que la Cooperativa de Empresas Múltiples de Producción Agroindustria de Chiriquí (miembro de la Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá-APEMEP), de las 8.000 ha sembradas de palma aceitera, ésta tiene el 40% del área sembrada, es decir unas 2.500 ha. Existen dos Cooperativas más, que con ciertos productores independientes controlan el resto de la producción. La actividad de la Cooperativa de Empresas Múltiples tiene su propia planta de procesamiento, lo que le permite asegurar la cadena de su agroindustria hasta la fase de comercialización. Actualmente, la producción se destina en un 50% a Nicaragua, así como a Palma Tica de Costa Rica. Es interesante, cómo el fenómeno de la concentración se expresa en el control de las Cooperativas (agricultura de grupo), donde se han incorporado productores nacionales independientes, que han reconvertido su producción para involucrarse en la actividad agraria de la Palma Aceitera.

Los antecedentes expresan un grado de concentración de tierras y en la estructura productiva, sin embargo, existe un factor social, la articulación de la actividad.

2.2.2. Café

El fenómeno de la concentración y de extranjerización de tierras existe en este rubro productivo, aunque hay particularidades en ciertas regiones.

Hay regiones en donde no existe concentración de la tierra y participan de manera preponderante los pequeños productores. En este sentido se ha analizado la información, difícilmente obtenida, de este rubro de exportación, en una región como el Distrito de Santa Fe (zona de campesinos pequeños productores de café) muy importante por la presencia de la Cooperativa la Esperanza de los Campesinos, fundada por el Padre Héctor Gallegos, desaparecido en el período militar en 1971. La Cooperativa tiene su propia torrefactora y producen el Café El Tute. En el presente análisis, se ha logrado establecer fincas principalmente con un promedio de una hectárea para un total de 401,13 ha en sus corregimientos de Santa Fe, El Alto, El Pantano, El Cuay y Gatù. (datos 2008-2009 MIDA que se adjuntan), lo que da cuenta

22 Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Generalidades del contexto económico y social de Panamá, y principales acciones gubernamentales sobre transparencia y control de la corrupción durante el período: septiembre de 2004 hasta abril de 2007. Panamá Julio 2007

del peso político específico en la región de los pequeños productores. Se destaca aquí, cómo la agricultura de grupo logra superar el factor tamaño de la finca y sobredimensionar la producción.

En Boquete, distrito de la Provincia de Chiriquí, región cafetalera por excelencia, al revisar las estadísticas de 2007 se pudo apreciar que:

a) 54 productores
b) 19 productores con 246 ha con rango de 10 a 20 ha
c) 15 productores con 381 ha con rango de 20 a 30 ha
d) 10 productores con 370 ha con rango de 30 a 50 ha
e) 7 productores con 410 ha con rango de 51 a 80
f) 3 productores con 279 ha con rango superior a 81

De las 1.646 hectáreas, sobresale el nivel de concentración y extranjerización del propietario Price Petterson con un total, entre persona natural y persona jurídica (Finca La Lorenita) de 187 ha de café, en donde se observan calidades de grano. Seguidamente Well Jackson (extranjero) y Sitton (empresario nacional del Café Sitton). Esto representa el 11% del total del área cultivada. (Datos 2007 MIDA que se adjuntan).

La superficie sembrada a nivel nacional, de acuerdo al Censo de 2001, es de 14.778 ha, siendo Chiriquí la región que siembra 10.079 ha, es decir el 68% del total. Adicionalmente el 74% de la producción se realiza en esta Provincia, así como el mayor porcentaje de exportación.[23]

Por otra parte, dentro de la Provincia de Chiriquí, en especial en la región de Boquete y de Volcán, se encuentran los principales productores, y se puede apreciar claramente la extranjerización de este rubro y los niveles de impacto en las exportaciones y en la producción nacional de estas fincas de café. Estas fincas se encuentran en las mejores tierras y sobre alturas entre 1.300 a 1.500 msnm, adyacentes algunas de ellas al Parque Nacional La Amistad, un área protegida del país, fronteriza con Costa Rica. Adicionalmente, la calidad del café de la variedad arábiga, constituye la base de las exportaciones, donde Chiriquí, en las zonas de altura, genera el 79% del total del país, tal como se desprende del cuadro siguiente.[24]

23 Plan Estratégico de Café 2007-2013 http://190.34.208.123/mida/files/transparencia/anexo/PLAN-ESTRATEGIC-DE-CAFE-DE-TIERRAS-ALTAS-2007-2013.pdf P. 4.

24 Ibid., P. 6

Tabla: Número de explotaciones, Cosecha y explotaciones Organizadas y Superficie

Provincia	Explotaciones	Cosecha qq	Explotaciones Organizadas	Superficie (ha)
Toral	32,020	307,247	4,779	14,778
Bocas del Toro	467	2,242	140	83
Coclé	8.103	35.263	676	832
Colón	3.252	19.210	611	539
Chiriquí	6.128	230.036	2.350	10.079
Herrera	1.789	891	136	126
Los Santos	929	506	25	33
Panamá	5.709	7.199	455	661
Veraguas	4.766	11.119	297	2.367
Comarcas y otros	877	781	89	58

FUENTE: Censo agropecuario 2001 CGR
Elaborado por MIDA-APRE-AMBEC-SCAP-IDIAP

Superficie en Producción de café, por Especie, Año y Provincia

Provincia	ESPECIE / AÑO									
	2000-2001		2001/2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora	Coffea arábiga	Coffea canéfora
Chiriquí	12.300	0	12.310	0	10.507	0	10.187	0	9.520	0
Veraguas	2.000	10	2.100	50	2.100	50	2.300	100	2.300	100
Coclé	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840	1.060	2.840
Panamá	63	967	63	967	63	967	63	967	63	967
Colón	0	2,020	0	2,020	0	2.020	0	2.020	122	2.020
Otras	122	83	122	83	122	83	122	83		83
Total	15.545	5.920	15.655	5.960	13.852	5.960	12.672	6.010	13.065	6.010

FUENTE: MIDA- Dirección Nacional de Agricultura

Entre las principales fincas cafetaleras cuya producción e impacto en el mercado nacional e internacional, ubicadas en las regiones de Boquete y Volcán, destaca: Bambito Estate Coffee con un área de 15 ha, propiedad de la familia Amar y fundada en 1945; la finca Barú Black Mountain con 18 ha y propiedad de Rod Braden; Café de Eleta con un área de 450 ha de propiedad de Fernando Eleta, fundador del primer canal de televisión y vinculado a otros negocios; Café Olè con un área de 160 ha y de propiedad de la Flia. García de Paredes; Finca Candela San Benito con 80 ha y propiedad de John Fillis; Cafè Kotowa, cuyos propietarios descendientes de ingleses han creado una franquicia en diversas partes del país; Finca Carme Estate con 27 ha de la Flia. Carlos Aguilera; Finca Don Bosco con 100 ha y propiedad de Marcos Moreno; Finca Corsa con 450 ha y propiedad de un ex director de la antigua Chiriquí Land Company; Finca Hartmann y Finca Ojo de Agua de familia descendiente checa con 53 ha; Finca La Colonia con 60 ha, de propiedad de Cándido Flores, productor y comerciante; la finca Torcaza Estate y los Alpes con 145 ha de Michel Janson; Finca Los Cantares de Amadis Jiménez con 60 ha y la Finca Santa Teresa con 120 ha de propiedad de Juan Pablo Berard y finalmente la Hacienda la Esmeralda de propiedad de la Familia Petterson, anteriormente citada.[25]

Si se analiza el ámbito de los cultivos permanentes, se puede apreciar de acuerdo a las cifras de la Contraloría General de la República, que el café en cuanto a su cosecha fue superior al de 1991 (240.576 quintales frente a 307.247 quintales cosechados en 2001), mientras que el banano de los 31.110.186 racimos disminuyó en 21.513.468 racimos, situación que impacta en la economía, ya que este producto tiene la mayor incidencia en el total de las exportaciones agrícolas. En el tema del café se ha dado un desarrollo sobre el café orgánico, aspectos tecnológicos, sin embargo, las explotaciones han disminuido de 40.740 en 1991 a 32.020 explotaciones en 2001, de igual forma han disminuido las plantas en edad productiva, lo que plantea un tema de regeneración de los cultivos, situación parecida a las plantaciones de café en Costa Rica.

Esta realidad en el Café, es indicativa de una presencia del capital extranjero como capital originario en la actividad cafetalera, utilizando las mejores tierras y las vinculaciones del mercado internacional. De igual forma, la concentración de las mejores tierras, (Boquete y Volcán) asegura una mayor producción, productividad y exportación.

2.2.3. Banano

Existe concentración y extranjerización de tierras en este rubro productivo.

- Panamá cuenta con 19 Productores de Banano:

1. 18 Productores Independientes Nacionales del Banano que representan el 56% (6.556 ha) del total de la superficie cultivada de

25 Willem J. Boot, Mill Valley, USA 2006 P. 44-62 http://bootcoffee.com/volcancandela_report07.pdf

11.707 ha, de éstos el 40% (4.731 ha) se encuentran en el Pacifico y el 16% (1.825 ha) en el Atlántico. Dentro los productores nacionales de banano se encuentran dos cooperativas de trabajo, la Cooperativa de Banano del Atlántico R. L. (COOBANA R. L.) y la Cooperativa de Servicios Múltiples de Puerto Armuelles R. L. (COOSEMUPAR R. L.).

2. Bocas Fruit Company - Subsidiaria de Chiquita Brand en el Atlántico, representa el 44% (5.151 hectáreas) del total de la superficie cultivada de banano.26

- Comercializadoras

1. Chiquita, hasta 1991 era el único exportador y comercializador de la fruta panameña, sin embargo, a partir de 2008 terminó su monopolio de la comercialización de la fruta.27 La Cooperativa COOSEMUPAR tendrá dicho control de la producción del Pacífico (ya que ella adquirió la plantación) y venderá a la empresa bananera parte de su producción de acuerdo a los Convenios suscritos, y el resto la comercializará de conformidad a las ventajas del mercado.
2. Banacom y Bananera Lía (14% del control de la comercialización), Empresas de Productores de Banano Nacionales comercializan su producto directamente al mercado europeo.

Es claro, que el caso del banano ha sido una página histórica de concentración de la tierra y de la intervención extranjera en el proceso productivo y la comercialización de la fruta. Tal presencia invasiva en Panamá como en América Latina, fue escenario de golpes de Estado y maniobras antidemocráticas. Todos pueden recordar, que incluso en el período del General Torrijos y la llamada Guerra del Banano, establecida para elevar los precios por caja de banano, la empresa le impuso al Gobierno Militar de Torrijos una retractación de su política nacionalista.

Actualmente, COOSEMUPAR enfrenta una profunda crisis económica, dado los costos elevados de producción, problemas organizativos-administrativos y rentabilidad, situación que ha sido más ventajosa para las empresas norteamericanas (subsidiarias) ya que en la comercialización, los riesgos se reducen a los riesgos del mercado y no los riesgos biológicos y climáticos a la cual está expuesta la fruta y por ende la Cooperativa.

Tal como se evidencia en los antecedentes, la concentración de tierras y la intervención del capital extranjero, se mantiene en la actividad bananera. Si bien ha disminuido el área de la plantación extranjera, la comercialización sigue siendo un canal bajo control de la empresa trasnacional de la empresa Chiquita Brand.

2.2.4. Arroz

Si bien muchos pequeños productores participan en la actividad arrocera, se observa la evolución de una concentración de la tierra en grandes productores y de empresas que han diversificado su producción.

Hemos revisado para el período 2007 en la Región de Chiriquí sobre la siembra de arroz mecanizado. Por lo limitado de la información hemos analizado el Distrito de Alanje que está completo, pues tenemos la información de cada productor. (Datos del MIDA que se Adjuntan).

En el distrito de Alanje se sembraron 13.919 ha, es decir el 52% del total sembrado en toda la provincia (26.601 ha), de allí su importancia en este rubro productivo.

El total de productores fue de 371. Sin embargo, el hallazgo interesante es que de la totalidad de productores, solamente 4 controlan el 20% de la totalidad del área sembrada, es decir los Sres. Anguizola (1.470 hectáreas) y Flia. Morales (700 hectáreas). Pero además, comparten control en la siembra, la empresa Corporación Azucarera la Estrella S.A., con 660 ha, empresa de producción de azúcar con una superficie en este rubro de 11.540 ha, ubicada principalmente en Coclé. Observamos, como no sólo se diversifica su producción, sino su mercado de tierras y uso de suelo en otros rubros productivos.

26 Dirección Nacional del Banano. Memoria del Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá 2003. P. 2-4 http://www.vicomex.gob.pa/texto/banano2003.pdf

27 Tribuna Latina. Com Sábado 6 de Noviembre de 2010 http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN=6917

Por otra parte, en el mismo Informe, de conformidad con una variedad de arroz, el arroz secano, de acuerdo a la información que se adjunta en esta monografía 2006-2007 en el Distrito de Natà, Provincia de Coclé, donde de un total de 93 productores sembraron 358,05 ha. En esta realidad productiva 7 productores controlan 162,50 ha para un 45% de la totalidad. Sin embargo, de este total, la familia Chiari, vinculados históricamente a la producción de azúcar, poseen 61 ha, lo que representa un 37% del total bajo control de los principales productores y un 17% del total del área sembrada.

Si bien el tema aquí no es extranjerización, se pueden colegir los niveles de concentración de la tierra y cómo se desparrama el capital privado nacional en otros rubros productivos, incidiendo en el control de la producción nacional.

En la Provincia de Veraguas, Distrito de Río de Jesús, en el período 2007, se puede destacar, de conformidad con los datos del MIDA que se adjuntan, que de los 22 productores identificados se sembró arroz de manera mecanizada, un área de 861,50 ha y se obtuvo una cosecha de 86.227 quintales. De los 22 productores, dos productores controlan 462 ha, es decir el 53% del total del área sembrada y con una producción de 36.805, es decir el 42% del total.

Un hallazgo interesante, es la productividad del propietario-productor con mayor concentración del área sembrada y mayor rendimiento por hectárea, la Familia Name, que logra una producción de 22.705 quintales, es decir el 26% del total de la producción de quintales de arroz.

En una entrevista periodística, Francisco Antúnez de la Gremial de Agroexportadores de productos no tradicionales, señala que "existen en la actualidad 30.000 agricultores en todo el país, y ya no les queda mucho tiempo para sostenerse en la actividad y menos motivar nuevos productores, si pronto no se logra percibir un nuevo rumbo de mejores estímulos a la producción nacional". Alexander Arauz, productor de arroz, señaló que esta actividad agrícola ha pasado a ser muy riesgosa, por lo que muchos productores la han abandonado. Señaló "que los arroceros necesitan de un mecanismo que les dé seguridad de compra". Virgilio Saldaña, dirigente de los productores de tierras altas de Chiriquí, dijo que la mayoría de los agricultores de hortalizas no han perdido el ánimo pero les preocupa que no se vislumbre ningún programa de incentivo.[28]

Sin embargo, ¿Qué está pasando con la producción alimentaria en Panamá? De acuerdo a los últimos informes 2009 de la Contraloría General de la República, así como de las Asociaciones de Productores de Panamá, las tierras dedicadas a la agricultura, han sufrido una reducción que va de 300.000 ha a 200.000 ha en los últimos 15 años, esto representa una caída de 34% del total.

Si se analiza la tendencia de las explotaciones a partir de uno de los rubros productivos más importantes como cultivos temporales, el arroz, se puede colegir que desde 1971 hasta 1991 se dio un proceso de crecimiento en el número de explotaciones y la superficie sembrada en hectáreas. El 2001 presenta un cuadro distinto, ya que de las 65.977 explotaciones en 1991 disminuyen a 47.364 explotaciones y la superficie sembrada disminuye de 109.320 a 86.768 ha sembradas, es decir, un 7% de las explotaciones y de la superficie sembrada respectivamente. En cuanto a su impacto en el mercado, se vendieron en 1991 un total de 4.763.637 quintales, en tanto que en 2001 se vendieron 3.320.543 quintales de arroz, es decir una disminución que va a seguir agravándose.

Las cifras de la Contraloría General de la República y sus publicaciones anuales indican, que Panamá ha disminuido su área sembrada de 300.000 ha a 200,000 ha, es decir se han perdido 100.000 ha. Entre los rubros más afectados es justamente el arroz, que de acuerdo a la Asociación de Productores de Arroz, se han dejado de sembrar 22.000 ha en los últimos 15 años, lo que implica en términos generales un proceso creciente de dependencia de las importaciones de productos alimentarios. En este rubro hay un proceso de concentración de la tierra en empresas privadas y personas naturales, además de la falta de dis-

28 Rafael Berrocal Diario La Prensa. Se reduce tierra sembrada. sábado 28 de agosto de 2010 Sección Negocios-Economía, Panamá 2010 http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/08/28/hoy/panorama/2316396.asp

ponibilidad de tierras para la producción de los pequeños y medianos productores.

2.2.5 Turismo

Se ha estimado conveniente insertar este aparte del turismo y su impacto en el mercado de tierras, sobre todo por la proyección que se observa en el grado de extranjerización, en especial en el turismo residencial y hotelero.

Es importante señalar, que en relación al territorio insular y costero, donde se estima un total de 55.000 predios en conjunto, sin titular, excluyendo las áreas protegidas (parques naturales, reservas, etc.) comarcas indígenas (que representan el 23% del territorio nacional y donde la propiedad colectiva indígena no admite la existencia de propiedad privada, salvo los casos previos a la creación de la Comarca), manglares, no existe un registro de derechos posesorios. Sin embargo, se han realizado trabajos de catastro parciales y estudios, que arrojan este universo estimado de predios. Por otra parte, las distancias a titular de costas, analizadas linealmente son:

Resumen de Costas de la República de Panamá
(Km lineales)

Características	Atlántico	Pacifico	Total
Áreas protegidas	147	1079	1226
Costas	450	981	1431
Manglares	170	1955	2125
Comarcas	738	0	738
Total	1505	4015	5520

FUENTE PRONAT 2008

En estas distancias lineales, la dimensión de los predios puede oscilar entre dos mil metros a 9 mil metros en costa y en isla, 4 mil metros hasta una hectárea, sin embargo, hay casos de concentración de tierras donde estos parámetros son rebasados, tal como se expone posteriormente en el caso del Hotel Tropic Star en Darién y otros casos de proyectos turísticos sobre derechos posesorios aún sin formalizar.

Para ello es importante tener la superficie por catastrar y titular en la costa y el territorio insular. La gráfica anterior, base de la Ley 80 de 2009, arroja la cifra de 28.620 ha. Esto es el resultado de 1431 kilómetro lineales por 100 ha para alcanzar el área (para traducirlo a hectáreas por 0,2 de profundidad aprobada por la Ley) resulta justamente la superficie total de titulación de la zona costera.

La gráfica de la página siguiente, presenta las áreas costeras e insulares de todo el país, información preliminar en la propuesta de regularización masiva del Programa Nacional de Administración de Tierras de costas e islas. Se está hablando de un total de 2626 kilómetros lineales por 100 ha para definir la superficie total del área por 0,2 (promedio entre 190 metros en el Atlántico de acceso a la adjudicación y 178 metros en el sector pacífico) para un total de 52.520 ha. Igualmente, se pueden apreciar valores de venta, que se harían tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, resaltando las áreas de mayor valor inmobiliario.

Por otra parte, posterior a la gráfica presentada, se podrá apreciar que no existe información precisa, de cuánto es el impacto del capital extranjero en esa superficie total precitada, así como el porcentaje de la concentración, sin embargo, se observará una tendencia del capital extranjero y de los grupos económicos más fuertes del país, en los proyectos turísticos, tanto de turismo residencial como hotelero.

A pesar de este proceso en construcción, fundado en derechos posesorios no registrados ni formalizados, la actividad del turismo se ha desarrollado a través de ciertas reglas de acceso a la propiedad, por compra directa de bienes del Estado de costas e islas para fines de turismo residencial y hotelero, o proyectos turísticos titulares de derechos posesorios sujetos al riesgo del mercado informal.

Se destacará, en esta monografía, la cobertura geográfica del Archipiélago de Bocas del Toro, ya que en la ciudad de Bocas del Toro (Isla Colón), capital de la Provincia de Bocas del Toro, donde ya se ha completado el catastro de 3.500 ha, dentro del ejido, todavía no se concluye el proceso de adjudicación. Esta Región de Bocas del Toro se caracteriza por una biodiversidad y una riqueza

Áreas costeras e insulares: según precio, longitud. Superficie y costo total

Cate-goría	Región Costera	Provincia	Precio por ha. (B/)		Longitud (km)	Longitud (hectóme-tros)	Superficie (ha)-long en hm'2 hm	Costo Total (precio por superficie)(B/)	
			Persona natural	Otro soli-citante				Persona natural	Otro solici-tante
1	Desde Punta Chame hasta Juan Hombrón	Coclé	100	50.000	31	310	620	62 000	31.000 000
		Panamá	100	50 000	58	580	1 160	116 000	58 000 000
	Desde Capira hasta Veracruz	Panamá (inclu-yendo Taboga y Saboga)	100	50.000	84	840	1.680	168 000	84.000.000
	Islas de Bocas del Toro	Bocas del Toro	100	50 000	606	6060	12.120	1.212 000	606 000.000
2	Península de Azuero y Pacífico de Veraguas	Herrera	100	40.000	9	90	180	18.000	7.200.000
		Los Santos	100	40.000	134	1340	2.680	268.000	107.200 000
		Veraguas	100	40.000	228	2280	4.560	456.000	182.400 000
	Chiriquí	Chiriquí	100	40.000	111	1110	2.220	222.000	88.800 000
3	Costa arriba de Colón	Colón	100	30.000	118	1180	2.360	236.000	70 800.000
	Archipielágo de las Perlas	Panamá	100	30.000	530	5300	10.600	1.060 000	318.000 000
4	Costa debajo de Colón	Colón	100	20.000	128	1280	2.560	256.000	51.200.000
	Atlántico de Veraguas	Veraguas	100	20.000	49	490	980	98 000	19 600.000
	Tierra firme de Bocas del Toro	Bocas del Toro	100	20.000	112	1120	2.240	224.000	44.800.000
5	Garachiné. Jaqué y Puerto Obaldía	Darién	100	10.000	174	1740	3.480	348 000	34.800.000
		Kuna Yala	100	10 000	12	120	240	24 000	2.400.000
	Islas de Veraguas (Cébaco y Gober-nadora)	Veraguas	100	10 000	71	710	1.420	142 000	14 200.000
6	Desde Panamá Este hasta Punta Brujas	Panamá	100	5 000	162	1620	3 240	324 000	16 200 000
		Darién	100	5 000	9	90	180	18 000	900 000

natural, que ha generado una ola de inversiones turísticas y especulación inmobiliaria. Uno de los puntos sensitivos e importantes es el Parque Marino Bastimentos. Este sitio se encuentra ubicado al norte del Archipiélago de Bocas del Toro, cerca de la ciudad de Bocas del Toro de las tierras indígenas de Salt Creek. Tiene una extensión de 16.325 ha, siendo 11.528 ha superficie marina y el resto costa. Dentro de la zona de amortiguamiento de esta área protegida, se encuentra el proyecto turístico de Red Frog Beach Club, de capital norteamericano, con 68 ha, un complejo habitacional de 800 viviendas con sus piscinas, dos marinas y campo de golf, que va a generar una carga poblacional superior a lo permisible, además de la contaminación del área.[29]

De igual forma y cerca de la Ciudad de Bocas del Toro, se encuentra en el Archipiélago de Bocas del Toro, la región de Boca del Drago, con inver-

29 Almanaque Azul. Playas y Costas de Panamá http://www.almanaqueazul.org/red-frog-beach-club/

siones extranjeras entre la que destacamos, el Dragomar Tropical Beach Resort, ubicado estratégicamente sobre una colina. Boca del Drago es considerado el punto más cercano del archipiélago a tierra firme.[30]

En Isla Colón (Ciudad de Bocas del Toro), existían hace 10 años (1999) 3 hoteles; hoy se encuentran 60 hoteles, los mejores y con atractivo turístico son propietarios extranjeros o grandes grupos económicos de Panamá, como el Hotel Playa Tortuga & Resort Beach del grupo Quijano (dueños de una de las empresas constructoras más grandes del país (SUCASA).

En el área de Boquete, aprovechando su clima y su belleza natural, se encuentra el proyecto de turismo residencial de Valle Escondido, promovido por el norteamericano Sam Taliaferro, para jubilados norteamericanos especialmente. El área se constituye de 170 viviendas, áreas de recreación y deporte. El 65% de los que habitan son norteamericanos, aunque hay personas de 16 países.

Este proyecto se desenvuelve fuera del contexto de la vida productiva del Distrito de Boquete y del entorno cultural indígena de la región de Bocas del Toro, donde hay una fuerte población indígena. Es un mundo fuera de Panamá. Tal situación se agudizó en el 2002, cuando el dueño del proyecto Taliaferro, cerró el camino de su proyecto Valle Escondido a una finca cafetalera, dejando encerrados a más de 110 trabajadores, con sus hijos y familias, camino de producción que existía desde 1908.31

En el archipiélago de las Perlas, con 39 islas y 100 islotes, se destaca la isla Saboga (con un área de 755 ha), donde se desarrolla el proyecto turístico habitacional sobre un área de 15 ha promovido por Trum Ocean Club, cuyo propietario es el millonario Donald Trump Jr. De igual forma, el grupo Trum Ocean Club ha construido un edificio en Punta Pacífica, costa de la Ciudad de Panamá, edificio que tiene 70 pisos y su forma de barco de vela. En esta misma zona de Isla Saboga, el Grupo del Sol, (GVA Asociados) de capital norteamericano principalmente, han invertido más de 18 millones en un proyecto habitacional ecológico, según se plantea, para captar clientes internacionales.

De igual forma, en la zona costera del pacífico en el Distrito de Antón, existe una creciente actividad de inversiones turísticas y residenciales, tales como el Proyecto Playa Blanca, de capital judío panameño (familia Schwarts) en perspectiva de construir 1700 viviendas, 11 piscinas, donde una constituye la segunda del mundo; Proyecto Desarrollo Turístico Buenaventura S.A. y The Bristol Resort S.A. ambos del Grupo Verdeazul, con una inversión de más de 40 millones sobre un área de 300 ha, de propiedad del Ministro de Economía y Finanzas Alberto Vallarino; Breezes Panamá, operado por la cadena jamaiquina Superclubs; la Promotora Lagomar, vinculada a una cadena estadounidense; el Hotel Decameron de capital colombiano; el Proyecto de Nikki Beach Resort&Residencias, clubes de playa en la zona de San Carlos (Pacífico) de capitales norteamericanos con proyectos en más de 7 países del mundo.

Es importante destacar, que el Gobierno Nacional ha decidido construir un Aeropuerto Internacional en esta zona de Antón, sobre la carretera Transístmica del Pacífico.

Como se puede apreciar, el fenómeno del desarrollo turístico sobre el patrimonio natural costero, insular y montañoso, es una realidad creciente y su peso en este sector abre las oportunidades para la inversión extranjera, como una actividad abierta y sin mayores restricciones. Algunas ventajas por las que empresas internacionales han colocado sus recursos en Panamá en el sector turismo, son:

- Panamá ofrece el mejor centro bancario en la región, con el uso de USD como moneda de curso legal y con bancos de primer nivel internacional (HSBC, CITIBANK, BBVA, etc.) lo cual facilitará la obtención de hipotecas para extranjeros, ofreciendo un rápido proceso de transferencias bancarias internacionales para abonos y separaciones de propiedades.

30 Información sobre Bocas del Toro http://panamtours.tripod.com/bocasesp.html

31 Boris Gómez, Las Prensa Web. Panamá, 4 de Enero de 2002 http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2002/01/04/hoy/nacionales/400573.html

- La ley Migratoria Panameña, ofrece uno de los mejores programas de retiro en el mundo, el cual le permitirá convertirse en "residente" en menos de 2 meses. Este programa ofrece incentivos tales como la posibilidad de importar muebles y enceres personales para sus nuevas propiedades exentos del pago impuesto de importación, al igual que el importar automóviles igualmente exentos.
- Un excelente sistema de servicios, infraestructura y utilidades generales para propiedades tales como: Internet de alta velocidad (por Panamá cruzan 5 de los principales nodos de interconexión de Internet), televisión por cable y satelital, agua potable pública, amplia oferta de telefonía, fija y celular.
- La posibilidad de adquirir propiedades exentas al 0% de pagar el impuesto de inmueble por: 5, 10, 15 y hasta 20 años (dependiendo de la fecha de inicio de construcción).
- Un gran mercado de empresas y profesionales bilingües especialistas en el mercado de bienes raíces.
- Si usted es empresario, la ley Panameña ofrece beneficios fiscales a constructoras y promotoras que inician proyectos inmobiliarios en Panamá.

Sin embargo, es necesario resaltar algunos criterios de panameños en dichas zonas turísticas que señalan:

"La iniciativa de que se desarrollen los complejos turísticos no es mala", dice Cecilia Morcillo, representante (cargo de elección popular) de Antón Cabecera, "pues asegura que por un lado la construcción de nuevos hoteles genera empleo para los jóvenes de la región y por otro, esas empresas pagan impuestos en los municipios correspondientes. Pero no todo es color de rosa" Morcillo asegura que la actividad ha dado trabajo a extranjeros, que ocupan mejores puestos y salarios que los trabajadores locales, pues estos últimos no siempre tienen la capacitación adecuada y necesaria.

Los moradores del área de Farallón (zona de Antón) coinciden en esta percepción. Algunos artesanos, que prefirieron no identificarse porque venden sus productos en las zonas turísticas, señalaron que las empresas empiezan contratando la mano de obra local, pero luego terminan prescindiendo de ella y buscando a extranjeros.

Aún así, la representante reconoce que mucha gente joven ha empezado a trabajar en los hoteles y otros se han sentido estimulados a seguir los estudios para atender distintas funciones dentro de los complejos turísticos, para mejorar su calidad de vida, financiar sus estudios y atender a sus familias.

En el área, unos están a favor de más proyectos turísticos y otros no tanto, pero incluso estos últimos reconocen que es una alternativa para mejorar la situación económica de la población, siempre y cuando prevalezca la contratación del recurso humano local y se impulse su permanencia laboral.

Total de Propietarios Nacionales y Extranjeros de títulos de Propiedad

Descripción	Total Provincia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bocas del Toro	10.191	754	832	1.066	1.493	1.166	994	845	1.930	636	475
Coclé	68.660	5.026	3.435	4.407	8.387	10.702	6.233	8.908	6.981	10.358	4.223
Colón	24.846	2.573	1.945	3.054	3.381	2.369	1.509	2.928	2.995	3.197	895
Chiriquí	97.530	7.419	6.662	6.410	7.464	9.266	7.789	14.722	23.898	11.013	2.877
Darién	12.132	361	334	399	469	1.231	2.197	4.287	1.152	1.305	397
Herrera	54.339	5.370	5.143	4.038	4.082	10.307	5.965	5.056	5.622	5.263	3.482
Los Santos	69.723	6.267	7.587	4.353	5.587	4.605	4.995	12.426	10.948	8.925	4.026
Panamá	275.116	38.463	28.928	27.972	26.626	31.364	24.697	28.064	33.309	25.694	9.981
Veraguas	103.286	14.883	6.805	6.155	16.467	8.363	7.914	12.148	14.037	13.840	2.668
Total	715.823	81.116	61.671	57.854	73.956	79.373	62.293	89.384	100.872	80.231	29.024

Fuente: Registro de la Propiedad 2010

2.3 Extranjerización del Mercado de Tierras

Luego de un exhaustiva revisión en el Registro de Propiedad, sin contar con campo específico sobre la nacionalidad del propietario, pero revisando los códigos de identidad migratoria se presentan los siguientes cuadros que indican la tendencia en el mercado de tierras (urbanos y rural) donde tanto nacionales como extranjeros, desde el año del 2001, han venido registrando los títulos de propiedad y marcan tendencias y características sobre el grado de extranjerización de la tierra en Panamá.

En este cuadro se ve la tendencia entre 2001 a 2006 de un proceso, que se va debilitando en dicho período, pero repunta nuevamente a finales del 2006 hasta disminuir en el período 2010. En el período de 2001 se inicia el proyecto de titulación masiva del Programa de Tierras (PRONAT), pero no tiene un marco jurídico que lo fortalezca y le dé celeridad en la titulación. A partir de 2006, se cuenta con la Ley 24 de 2006, que introduce la titulación obligatoria, a través de un proceso de oficio, además los criterios reglamentarios, mesas técnicas operativas y voluntad política institucional, para asignar al mercado de tierras las reglas ágiles para la inserción de los predios al mercado. Tal proceso de formalización de la propiedad, constituye un instrumento eficaz de valoración e inversión, convirtiendo capital muerto en inversión, de manera que el mercado de tierras sea una oportunidad de capacidad económica.[32]

A continuación, se revisa la tendencia de los títulos de propiedad a propietarios extranjeros, para ver donde se ubica el mayor grado de extranjerización.

Como se observa, el mercado de tierras, funcionó tanto para nacionales como para extranjeros, y los procesos masivos agilizaron el acceso a la propiedad de todas las personas, naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras. En el periodo 2006 al 2009, se observa una tendencia en la titulación de tierra a favor de extranjeros, la cual cae en el periodo 2010. Tal caída puede obedecer a los parámetros legales que estaban en discusión (Ley 80 de 2009, ley de costas e islas y su reglamentación), donde se habían dado en el pasado muchas solicitudes, pero las mismas no se habían formalizado.

Si se compara en el universo de la titulación, es decir 715.823 títulos de propiedad, el fenómeno de la extranjerización en el mercado de tierras, representa 1,6% del gran total, es decir, 11.524 títulos de propiedad. Tal cifra pudiera ser irrelevante, ya que lo importante sería establecer la

32 Hernando de Soto. El Misterio del Capital. Editorial El Comercio Perú 2000 P. 184

Títulos de Propiedad a Propietarios Extranjeros

Descripción	Total	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bocas del Toro	427	19	33	49	68	91	74	32	29	25	7
Coclé	844	145	72	63	83	92	71	101	120	74	23
Colón	578	102	77	81	73	42	35	43	50	55	20
Chiriquí	1920	203	159	181	190	248	195	261	258	164	61
Darién	373	12	3	5	8	13	32	92	80	123	5
Herrera	315	44	22	30	24	35	72	27	20	35	6
Los Santos	214	30	12	14	15	23	30	36	20	20	14
Panamá	6375	1.025	668	592	589	691	683	905	570	485	166
Veraguas	478	55	39	34	69	22	82	55	46	54	22
Total	11.524	1.635	1.085	1.049	1.119	1.257	1.274	1.552	1.193	1.035	324

Fuente: Registro de la Propiedad 2010

titularidad real sobre la superficie de la tierra, información que no existe en los campos del Registro de Propiedad, lo que implica examinar el estudio tenencial de cada título propietario y por ende pasar a fuentes primarias. Por otra parte, el tema de la concentración en este sector, ya no será el tamaño de las fincas, sino la capacidad de articularse a inversiones de carácter global en la generación de recursos económicos, aunque hay sus excepciones tales como la empresa HOTEL TROPIC STAR de capital norteamericano (Hotel 5 estrella en Darién, de Pesca deportiva cuyo dueño es norteamericano) se edifica sobre un área de 25 ha dentro de una finca de su propiedad de 8.000 ha; se puede dimensionar el impacto de la extranjerización no sólo en la emisión del título, sino en este caso, en la superficie bajo su propiedad. (Consultoría sobre Piña, Programa de Desarrollo Sostenible del Darién 2005)[33].

Tal situación se repite en otros ejemplos, como el de la Corporación Azucarera La Estrella (CALESA), así como la Corporación Azucarera Nacional, que en el Registro Público se demuestra un creciente número de fincas y predios comprados por dicha empresa. Sin embargo, lo básico es identificar las distintas actividades del mercado de tierras en su impacto productivo y de inversiones, donde capitales latinoamericanos e internacionales se vinculan con el capital nacional.

2.4 Factores que activan o desincentivan los fenómenos de concentración y extranjerización

A manera de reflexión se puede señalar, que en el país los mercados de tierras han sido históricamente procesos que han fundamentado grupos oligárquicos que incidieron en el Poder y que generaron relaciones precapitalistas de propiedad. La Reforma Agraria ha tenido un impacto tangencial en lo que el historiador Figueroa ha llamado el Panamá Profundo, es decir las áreas rurales, divorciadas del Panamá de tránsito, palanca del crecimiento por la vía de su posición geográfica, los servicios y el comercio internacional.

La función social, que debían cumplir los predios, no se cumplió, lo que ha generado que la concentración de la tierra ha seguido siendo un factor de control de tierras, recursos naturales, enclaves productivos, sin que el Estado haya hecho cumplir los criterios expropiatorios enmarcados en la Ley de Reforma Agraria para generar productividad y generar verdaderos procesos productivos, tanto para la exportación como para la seguridad alimentaria o promover los mercados de tierra con fines de seguridad alimentaria y desarrollo social.

Los fenómenos de la concentración se fueron expresando en los mercados de capitales, así como en los mercados de bienes inmuebles sin que el Estado pudiera democratizar los procesos productivos y de distribución de la renta del suelo.

El marco constitucional de Panamá se fundamenta en una economía de mercado, impulsada por los particulares. El papel del Estado corresponde a tareas de orientación, reglamentación o dirección, tal como lo preceptúa el artículo 282 constitucional. Sin embargo, le corresponde al Estado, la planificación económica y social mediante los organismos o departamentos especializados. A pesar de ello, salvo los criterios legales para los procesos adjudicatorios, el mercado de tierras vinculado a las actividades económicas productivas sujeto a las iniciativas de los particulares, marcados por los precios y las ventajas del comercio internacional, sigue orientando el crecimiento y el desarrollo económico.

Los fenómenos de concentración de la tierra no tienen solamente hoy el fundamento político de una estructura latifundista, sino el bien tierra ha entrado en el mercado de bienes y en los procesos productivos, con el valor social y económico de una acumulación capitalista creciente, donde la concentración y la extranjerización, asumen un rol determinante en el rumbo de las necesidades del mercado de consumo y del intercambio nacional e internacional. Por ello, se han destacado algunos rubros productivos, donde el tema es más que el tamaño físico de la concentración (que sigue teniendo un nivel de importancia por el acceso a recursos naturales), sino el impacto de ese bien productivo en la estructura productiva del país.

33 Consultoría Tristán Donoso, Santander. Programa de Desarrollo Sostenible del Darién Caso Piña. Panamá 2005

En los mercados de las economías capitalistas se observa siempre una tendencia general a la concentración, situación que en el mercado de tierras la asignación de recursos, trámites y proyectos para el intercambio mercantil siempre han favorecido a la concentración y por ende a los grandes propietarios-productores. En los marcos jurídicos, aunque parecen ser neutrales y apuntan a una economía de libre mercado, se ha podido identificar cómo la efectividad de la titulación, así como los procesos productivos y los financiamientos han servido para apuntalar los procesos de concentración económica. Paradójicamente, con el aumento de la concentración económica en los ordenamientos capitalistas se aprecia un progresivo incremento de la intervención del Estado en los procesos de mercado, con el fin de facilitar la evolución, desarrollo y articulación de las redes económicas nacionales y trasnacionales.

En este marco conceptual, se destacará cómo ciertos factores estimulan la activación o la desestimulan de los fenómenos de concentración de tierras, en especial la vinculación del bien tierra en los procesos productivos.

a) El factor de la acumulación de capital constituye, por su propia naturaleza, un proceso que tiende a la concentración y centralización del capital y es donde el Estado puede ser una regulador de este fenómeno. En el caso de Panamá, el papel del Estado ha sido facilitador de procesos de concentración, ya sea por acción u omisión en las conductas legales e institucionales que debió exigir, para asegurar una economía de libre mercado, dándole cabida y protección a la agricultura familiar y a los pequeños productores en el mercado. Todo el escenario de la titulación en los pequeños productores, que ya se ha explicado, se impulsó en el Programa Nacional de Administración de Tierras, en especial para los poseedores de 10 a 50 ha en materia de titulación e inserción en el mercado. Sin embargo, a partir de 2010 este proyecto por razones de financiamiento y capacidad institucional, no ha mantenido el impacto anterior, quedando rezagado en su proyección del catastro y titulación nacional.

b) El factor jurídico, tal como desarrollado en la lectura constitucional, si bien sustenta una economía de mercado donde se garanticen las reglas de la libertad económica y la competencia, las estructuras institucionales, los procedimientos y la acción del Estado, éste ha favorecido la concentración de la tierra y definido el modelo de desarrollo con el mercado global, favoreciendo en muchos de los casos, la actividad productiva extranjera o favoreciendo a los grupos propietarios de mayor superficie en el país. Un ejemplo claro de esta realidad son las actuales reformas a la Ley minera en Panamá. El Estado ha impulsado un paquete de reformas a la ley minera para ampliar las regalías (de 2% a 5%). En el artículo primero de la Ley 22 ordinal 1 de 2011, con el fin de atraer inversiones de Corea del Sur, se permitió que si bien los gobiernos o Estados extranjeros no pueden obtener concesiones de manera directa, lo pueden hacer a través de personas jurídicas privadas, es decir, los Estados extranjeros a través de su participación accionaria intervienen en la explotación minera. Esta Ley promueve la minería metálica de cielo abierto, cuyo impacto al ambiente y a los recursos naturales, ha sido considerada como peligroso por las técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio, como sustancias dañosas.

El impacto de la minería metálica expresa una nueva modalidad de concentración de tierras o procesos productivos de comercialización de cobre, oro y otros minerales, que en el caso de Panamá, constituyen 3.000 ha en Cerro Colorado dentro de las Comarcas indígenas Ngobes (proyecto a ser concesionado al capital Coreano) y 97.000 ha de Minera Panamá y Minera Petaquilla (empresas canadienses) con casi 100.000 mil ha en el área de Coloòn-Coclè, sin considerar la rata de desforestación, toxicidad del suelo e impacto en la zona del Corredor Biológico Mesoamericano, área donde se desarrolla la explotación de estas últimas empresas.

Paralelamente, se estima en un 44% del territorio nacional las solicitudes de concesión minera, que todavía están en trámite o en etapa de aprobación de exploración.

El texto del artículo 1, que modifica el artículo 4 del anterior Código Minero señala:

Artículo 1: El artículo 4 del Código de Recursos naturales queda así: Artículo 4: No podrán obtener concesiones mineras, ni ejercerlas o disfrutarlas los siguientes entes o personas:

1. Los gobiernos o estados extranjeros o instituciones oficiales o semioficiales extranjeras, con excepción de las personas jurídicas en las que tengan participación económica o financiera uno o más Estados o gobiernos extranjeros o instituciones oficiales o semioficiales extranjeras, siempre que dichas personas jurídicas de derecho privado, bajo las normas panameñas, renuncien en el contrato de concesión a la reclamación vía diplomática, salvo el caso de denegación de justicia y se sometan en el contrato a las leyes de la República de Panamá. Esto también se aplicará en caso de cesión de contrato. Lo anterior es sin perjuicio de lo que establece la ley 58 de 2002 o las que en el futuro se dicten sobre medidas de retorsión.

   Los gobiernos, instituciones o personas mencionadas en el párrafo anterior podrán aceptar garantías sobre los bienes de la empresa minera concesionaria, con excepción de sus terrenos para asegurar los financiamientos concedidos como sea usual en la industria minera. No obstante lo anterior, la concesión siempre permanecerá siendo explotada por una empresa privada, previo cumplimiento de los requisitos que establece este Código y la respectiva aprobación de la Dirección Nacional de recursos Minerales.

Se visualiza en esta normativa de 2011, un nuevo escenario de *land grabbing*, no existente en los ejemplos de los diversos rubros desarrollados, pero enmarcado en el acaparamiento por vía de concesión de un territorio panameño, donde empresas extranjeras (capitales de Estados extranjeros) se asocian con el Estado en un contrato de concesión, para explotar los recursos minerales del país, en condiciones desfavorables para el ambiente, así como ingresos abismales comparativamente hablando para los Estados de las empresas extranjeras (personas jurídicas privadas inscritas en el Registro de Propiedad de Panamá).

En Costa Rica, la Gaceta Nº 29 de 10 de Febrero de 2001 de la Ley Nº 8904 ha declarado la prohibición de permisos o concesiones para actividades de exploración y explotación de cielo abierto.

A la finalización de esta consultoría, el Gobierno Nacional ante la presión de los pueblos indígenas y movilizaciones nacionales, prefirió derogar la Ley 8 de 2011 (referida a la minería) en especial en las áreas comarcales indígenas. Sin embargo, las empresas mineras en el área Colòn-Coclè se mantienen, ya que fue fruto de un Contrato con la Nación, anterior a esta ley precitada. Se ha creado una comisión para evaluar el tema minero.

c) La Institucionalidad judicial, se fundamenta en la creación de estructuras judiciales basadas en la sanción de conductas monopólicas que afectan o lesionan el libre ejercicio económico. Es un instrumento para desestimular las conductas monopólicas y de concentración. En tal sentido las normas de la Ley 45 de octubre de 2007 señalan:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a todos los agentes económicos, sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica. Igualmente, se aplicará a todos los actos o prácticas que surtan sus efectos en la República de Panamá, indistintamente del lugar en donde se perfeccionen.

Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales. Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los

municipios están obligadas a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado velará porque en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley. A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor.

Luego de revisar la jurisprudencia nacional de los tribunales de libre competencia, no existen criterios que consideren la concentración de la tierra o concentraciones económicas donde el bien tierra sea fundamento del control del proceso (sea por la vía de la propiedad o del contrato) como prácticas monopólicas contrarias al libre mercado. Es decir, si bien se ha construido esta institucionalidad judicial, tales estructuras legales no afectan el desarrollo de procesos de concentración asentados sobre la tierra y los recursos naturales.

Los procedimientos de adjudicación del los mercados de tierras, tal como han sido expuestos, han sido en su historia procesos inacabables, sin embargo, los procesos de titulación masiva de PRONAT permitieron mitigar esta situación. Tales procedimientos deben retomarse para alcanzar las metas de la seguridad jurídica de la propiedad y las inversiones nacionales y extranjeras. Demás está decir, que muchos proyectos de desarrollo han quedado estancados, ya que los procedimientos ordinarios han constituido frenos, que de acuerdo a la opinión pública se pueden prestar, por su discrecionalidad, en conductas sancionables y no éticas. El escenario para los pequeños y medianos productores, resulta más gravoso y eleva su vulnerabilidad.

Criterios fiscales, el Estado ha creado estructuras fiscales que incentivan la inversión extranjera, sin importar los riesgos de procesos de concentración y extranjerización de actividades o rubros productivos, con fines de convocar y promover dichas inversiones. Contradictoriamente, las políticas tributarias en Panamá, siguen siendo mecanismos de afectación a los particulares (en especial a los pequeños y medianos productores) los cuales deben cargar con impuestos más que incentivos. Tal conducta intervencionista contrasta con la naturaleza neoliberal que ha declarado el Estado. En los proyectos turísticos existen leyes de exoneración para las inversiones extranjeras y nacionales (ley 8 de 1994), así como para las inversiones mineras, donde los impuestos sobre la renta sólo serán aplicados una vez se inicie la recuperación de la inversión realizada.

3. Percepción de los actores

En el presente aparte, se presentarán los actores sociales más importantes por su impacto político y económico en torno a los procesos agrarios, la seguridad alimentaria y el fenómeno de la concentración y extranjerización. Luego se relevará la visión programática de las dos principales fuerzas políticas del país, una de ellas, tiene además el control del aparato de Gobierno en Panamá.
El mecanismo para acopiar la información fue la entrevista y el examen de sus documentos estratégicos.

La percepción de la Asociación de los Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP)

La APEMEP nació en el año 1992 como una organización de pequeños y medianos productores, en la que se expresan organizaciones de primero, segundo y tercer grado, es decir cooperativas, asentamientos campesinos, organizaciones de base, Congresos Indígenas y sindicatos campesinos. Actualmente, esta organización está formada por 300 organizaciones, en la cual se encuentran integradas el 80% de las cooperativas de producción y de servicios del país. Los asentamientos que forman parte de APEMEP son 106 asentamientos que tienen el 20% de la producción de arroz y el 80% de la ganadería.

El objetivo estratégico de esta organización es la "transformación del medio rural mediante el desarrollo de una agricultura limpia y moderna, conjuntamente con otras actividades complementarias como el comercio, la industria rural, el turismo, la pesca, entre otras, garantizando siempre el mejoramiento de la eficiencia, la produc-

tividad, y en consecuencia los niveles de rentabilidad de la empresa rural, lo cual tendrá como finalidad mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores agropecuarios en un contexto de consolidación de la cultura nacional, de seguridad y soberanía alimentaria, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de estabilidad de los pequeños y medianos productores".

El Grupo APEMED señala en su documento central "La Estrategia de APEMED" que…"El grupo de la burguesía hegemónica (los Martinelli, Mizrachi, Alemán, Motta, Humbert etc.) está imbricada con el capital extranjero, en especial el capital norteamericano. La fortaleza de este sector son las actividades financiero-especulativas, sin embargo están presentes en la actividad agropecuaria, donde obtienen grandes ganancias. Este sector controla la comercialización (grandes cadenas de supermercados Súper 99, El Rey, Súper Extra), el crédito bancario y logra subordinar a los terratenientes y grandes productores. Son ellos quienes establecen los precios, los tiempos para el pago, y las condiciones de recepción del producto".

El documento termina señalando…" el proyecto de los terratenientes y los grandes productores es monopolizar la tierra y defender los espacios de acumulación en los rubros comerciales y en la ganadería".

Los censos han expresado que las familias que tienen menos de 5 has representan alrededor del 45% de todas las explotaciones, pero sólo ocupan el 0.002% de la superficie utilizada para fines agrícolas y pecuarios. De igual forma, han relevado, que el 0.0001% de las explotaciones con más de 200 has ocupan el 34% de la superficie. Frente a esta realidad de concentración, APEMED plantea acceso al crédito y un eje de comercialización solidaria con enfoque regional. El tema del proceso de extranjerización, si bien se plantea conceptualmente, no forma parte de la "Estrategia de APEMED.[34]

34 Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP El Problema Agrario en Panamá. Actores Sociales, Proyectos y Alternativas. Panamá, abril 2001 P. 23-25

El dirigente Julio Bermúdez, Director Ejecutivo de APEMEP señala que: "se está dando un incremento de la concentración de la tierra. La presión del mercado internacional ha afectado la producción para el mercado interno, asimilándolo para el mercado global. Las ventajas, en el caso piña, han favorecido a grupos de gran capital, que se articulan con mayor facilidad al mercado internacional. Los afectados son los pequeños productores de piña y es por allí donde se fortalece el fenómeno de la concentración. La realidad es igual en el área del turismo, ya que se impulsa a los pequeños poseedores de tierra costera para que titulen la tierra, pero éstos están vendiendo sus derechos posesorios a grupos económicos, en la mayoría son extranjeros.

La Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP)

La UNPAP, fundada en 1985, tiene una posición sobre garantizar y defender la propiedad privada de la tierra y la legalización de los derechos posesorios sin diferenciar si se trata de derechos posesorios agrarios o civiles. Se respeta la expropiación por el interés nacional, para la cual debe existir una indemnización justa.

Las organizaciones que conforman la UNPAD son la Asociación Nacional de Ganaderos, la Asociación de Productores de Maíz y Sorgo, la Asociación de Productores de Chiriquí, Azucarera Nacional, Cítricos de Chiriquí, Mr. Agro, Cooperativa de Leche, Asociación de Productores de Tierras Altas, Federación de Productores de Arroz, Asociación de Productores de Caña de Chiriquí entre otras. Esta organización es la composición de gremios y empresas del sector agropecuario.

La organización no ha desarrollado una percepción sobre el tema concentración de tierras y extranjerización. Su lógica de trabajo se inscribe en impulsar la actividad productiva en un marco de economía de libre mercado, independientemente del sujeto privado. Por ello ha señalado, que su posición es mantener una economía de libre mercado, que el gobierno vigile que no se produzcan violaciones a la libre competencia y que de ser necesario intervenga, pero respetando las reglas del mercado y no agravando las distorsiones como lo hizo en el caso del arroz "Compita".

Sin embargo, uno de sus principales dirigentes Euclides Díaz señala: "se está desarrollando un proceso creciente de concentración de tierras en Panamá, donde industriales y comerciantes nacionales están invirtiendo sus excedentes en tierras. También se está dando el fenómeno de la extranjerización de la tierra, principalmente de colombianos, venezolanos y recientemente de centroamericanos, amén de fondos de inversión europeos que entraron hace más de 10 años a sembrar teca (madera) en Darién."

La UNPAD destaca que: "tenemos que desarrollar la inteligencia de mercados, aumentar los esfuerzos y apoyos en logística y penetración de mercados extranjeros; así como los apoyos financieros que permitan producir, prospectar y facilitar las exportaciones". "Necesitamos una política estatal integral de desarrollo con visión y reglas de largo plazo, y una gestión emprendedora a nivel empresarial, que vayan de la mano e inviertan no sólo en la producción, sino en el conocimiento requerido asociado. Podemos lograr más, si procesamos esos productos y desarrollamos una plataforma agroindustrial. Para lo cual se requiere incentivar la inversión, dar más apoyo técnico y tecnológico, y mejorar las instituciones de apoyo".[35]

En materia de titulación de tierras y en el apoyo al esfuerzo del Código Agrario, la UNPAP ha planteado:

- Crear una sola institución (unificar los trámites).
- Seguridad judicial - respetar los derechos posesorios.
- Mantener el precio ha B/.6.00 de todas las tierras del Estado.
- Agilizar la tramitación de los derechos posesorios.
- Evitar la mora existente en la relación con catastro.
- Aceptar reformas - consulta amplia con UNPAP.
- Seguridad Jurídica - respetar la propiedad privada.

35 Informe de UNPAD Frente a los Candidatos Panamá 2009

Gobierno facilitador en la creación de bienes y servicios.

- En el caso que se requiera una expropiación, que medie la compensación previa con una indemnización justa, objetiva y transparente.
- En los casos de Conservación respetar áreas boscosas en fincas.
- Respetar acuerdos consensuados por la comisión revisora y los representantes de la Alianza Productiva Nacional.

Finalmente se puede señalar, que la visión de trabajo de esta organización está relacionada con sujetos privados dentro de una economía de mercado, donde el Estado debe facilitar reglas claras para todos los productores, nacionales y extranjeros, y basados en los criterios de rentabilidad y productividad. No se observa con certeza una estrategia integral al tema de seguridad alimentaria del país.

Gremial de Agro Exportadores No Tradicionales de Panamá (GANTRAP)

Esta organización nació en 1993 y recoge el esfuerzo disperso de la actividad agraria no tradicional. Como lo indican las tablas de referencias, está compuesta de 45 empresas, organizaciones y personas que producen y exportan productos agrícolas. Al examinar las organizaciones y empresas, todas ellas están representadas por personas nacionales, sin embargo, es posible que se encuentren capitales extranjeros, pero en su condición de empresas nacionales son susceptibles de incentivos y mecanismos de comercialización, así como las ventajas de la Ley de Transformación Agraria (Ley 25 de 2001) que ofrece asistencia administrativa, laboral, financiera, productiva y comercialización a las personas naturales y jurídicas vinculadas a la producción y se resalta por las cubiertas legales-velo corporativo-que se expresa en personas jurídicas agrarias.

GANTRAP ha identificado los rubros con potencial productivo dentro del área; sin embargo, sus dirigentes manifiestan que son los propios productores quienes deben determinar los rubros de interés, ya que, sin el conocimiento adecuado, podrían tener resultados diversos al incursionar en una actividad productiva nueva. Para contrarrestar estos riesgos, consideran prioritario que

el Gobierno informe al productor sobre temáticas relacionadas con el desarrollo de la actividad frutícola. Para GANTRAP es indispensable crear conciencia entre los productores sobre el papel determinante que juegan la calidad de la fruta y el volumen de producción en la sostenibilidad del mercado. "Esta organización considera prioritario que el Gobierno tome en cuenta el planteamiento presentado por los agroexportadores en el reciente "Foro Nacional sobre Competitividad", a saber:

a. Continuar con los esfuerzos para que el Gobierno Nacional adopte la actividad exportadora como Política de Estado, y declare oficialmente a las exportaciones como prioridad, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo.

b. Crear centros de capacitación para el sector agroindustrial y productivo, que le permita a la fuerza laboral rural adquirir las destrezas y los conocimientos necesarios para cumplir con las expectativas de eficiencia y productividad que de ella se esperan.

c. Promover el desarrollo de una red de frío y centros de acopio en puntos estratégicos para los pequeños productores, de forma tal que se incentive la asociatividad y el encadenamiento de ellos como una manera de incorporarlos al sector exportador, convirtiéndolos en suplidores de materia prima que generen nuevos procesos de valor agregado, creando nuevos productos y ofertas de exportación.

d. Ayudar a la empresa privada a establecer programas de investigación de nuevos cultivos de exportación y los métodos de producción de los mismos.

e. mpulsar la creación de medidas que resuelvan una de las principales barreras a la competitividad de nuestras exportaciones: el transporte y la logística. Para ello es necesaria la ejecución del proyecto del Multimodal Latinoamericano, el cual consiste en el desarrollo de facilidades portuarias y aeroportuarias especializadas en el manejo, almacenamiento, distribución y trasbordo de la carga de importación y exportación del sector productivo nacional, como los productos del mar y el manejo de la carga a granel, entre otros."[36]

Organización Nacional Agropecuaria (ONAGRO)
Es una organización campesina de productores agropecuarios, que se compone de más de 5.000 miembros, entre ellos pequeños y medianos productores y algunos grandes; también participan estudiantes agropecuarios, transportistas de carga de productos agropecuarios e indígenas.

El dirigente y Presidente de ONAGRO y productor agro industrial, Sr. Enrique Athanasides, nos indica: "la distribución de las tierras a lo largo y ancho del istmo panameño no es buena. Desde los inicios de la fundación de la República las tierras de producción agropecuaria comenzaron a pasar a manos de personas con poder económico y político; desplazando así a campesinos e indígenas hacia las peores tierras con excepción de aquellos que se resistieron a la tentación de una oferta de compra. Las tierras aptas para producción agropecuarias están distribuidas de las siguientes formas:"

"La mayoría pertenecen a grandes propietarios y la minoría a pequeños y medianos productores campesinos, formándose de esta manera una mala distribución de las tierras productivas en el aspecto agropecuario. La mayor parte del territorio no es de uso agrícola; donde se concentra la población indígena y campesina en la cual la producción agropecuaria es porcentualmente muy baja y también donde se encuentran las comarcas que son territorios prácticamente improductivos. Existen grandes territorios cumpliendo con la función social de la tierra, pero también hay una cantidad de tierras en manos de acaparadores con la única intención de la comercialización especulativa".

"El Dirigente de ONAGRO continua señalando: "En cuanto a la extranjerización de las tierras, el fenómeno se está dando sobre todo en aéreas

36 MIDA-IDIAP-IICA La Fruticultura en Panamá. Panamá 2008 P. 43 a 46
http://www.iica.int/Esp/regiones/central/panama/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/B0760E.pdf

turísticas como costas, islas, playas y tierras altas. En este aspecto las inversiones son estadounidenses y europeas. Este fenómeno ha producido un encarecimiento de las tierras, obstaculizando las inversiones agropecuarias nacionales. Consideramos que estas inversiones extranjeras deben ordenarse de lo contrario, ponen en riesgo nuestra seguridad alimentaria".

El Partido Revolucionario Democrático (PRD)

Al revisar la propuesta agropecuaria de Gobierno del Partido PRD, se observa claramente una idea de fortalecer al productor en el marco de la economía de mercado. En tal sentido, el papel del Estado debe facilitar los mecanismos (paquete financiero, comercialización, procedimientos) para la producción nacional, de igual forma apoyar los nuevos productos exportables no tradicionales como tubérculos, frutales, café gourmet y otros.

Tal como se ha mencionado anteriormente, los contratos de asignación de tierras por parte del Estado no han sido el mecanismo de reservar tierras para la producción alimentaria. La tendencia siempre ha sido la titulación sin condiciones productivas. Tal fenómeno ha sido un factor más en el mercado inmobiliario especulativo.

Los temas de concentración de la tierra y la extranjerización de la tierra no han sido elementos relevantes en su propuesta ni en las declaraciones de sus dirigentes, aun cuando es justo relevar la difícil batalla en el caso de la comercialización del banano y la ruptura con el monopolio de la empresa trasnacional bananera.

En la administración de Torrijos (PRD) 2004-2009, se generó una profunda conflictividad con los productores frente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (Tratado de Promoción Comercial). De igual forma, se agravan las importaciones de arroz ante la incapacidad del sector de asegurar el consumo nacional. Tal como se ha presentado anteriormente, la producción alimentaria ha venido en descenso, privilegiando las importaciones alimenticias. El PRD profundizó la liberación de la economía y por ende el mercado de tierras y si bien se alcanzaron altos niveles de crecimiento económico, la desigual distribución de la riqueza se agravó, generando los niveles de pobreza y extrema pobreza que han sido señalados previamente.

Alianza Patria Nueva (Cambio Democrático, Partido Panameñista, Unión Patriótica y MOLIRENA)

Es la Alianza que dirige el Gobierno Nacional, donde el partido Cambio Democrático es el partido del Presidente de la República. El programa de Gobierno, en el componente de la Agricultura, plantea un programa masivo y gratuito de titulación de tierras.

Su Plan en general señala: "será necesario establecer la política del campesino dueño de su tierra, mediante clasificación y titulación de la tierra. El Gobierno no puede ser un agente de bienes raíces. Su razón de existir es la de servir, facilitar y solucionar los problemas de la población. Este es el suelo y el techo de los panameños, por lo que el Gobierno tiene la obligación de otorgarles su título de propiedad, sin excusas. La modernización del Sector debe incluir capacitación del productor, desarrollo de programas para la exportación al igual que para la comercialización, intercambio de conocimientos dentro de la cooperación internacional. La política de desarrollo agropecuario debe asegurar que la producción agropecuaria sea ambientalmente sostenible. Por lo tanto, durante nuestra gestión de gobierno recuperemos el campo para beneficio de toda la población, en especial, a los marginados en las áreas remotas."

PRIMERA PROPUESTA: A fin de garantizar la soberanía alimentaria nacional, en productos sensibles como arroz, maíz, leche, frijoles, carne, pollo, pescado y mariscos, entre otros, en un esfuerzo conjunto gobierno y empresa, se transformará el sector a través de una agenda de modernización profunda de las actividades agrícola, acuicultura, pesca, forestal, agroindustrial y ganadera.

SEGUNDA PROPUESTA: Reorganización integral del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para convertirlo en Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Forestal, que absorberá el Servicio Forestal de ANAM.

TERCERA PROPUESTA: Para garantizar la titulación de los derechos posesorios, que permita a todo campesino ser dueño de su tierra, se creará el Instituto Nacional de la Tierra, como resultado de la fusión de Catastro y Reforma Agraria e incorporando a PRONAT. La Titulación de los derechos posesorios será totalmente gratis, expedita y en todo el territorio nacional.

CUARTA PROPUESTA: Para facilitar el acceso de los productores a recursos financieros provenientes del BDA, se transformará esta institución crediticia en un Banco de Fomento Agropecuario y Forestal, de segundo piso, cuyo capital semilla provendrá de fondos del FECI.[37]

Como se puede observar, se trata de generar una política de titulación masiva, sin distinción de persona natural o jurídica, sin establecer los parámetros para afectar la concentración de la tierra y las acciones del capital extranjero. Lo importante es la inversión, los réditos que se generen y que tales operaciones generarán empleo y desarrollo.

Actualmente, se ha creado la Autoridad Nacional de la Tierra, donde se fusiona la Dirección de Catastro, la Dirección de Reforma Agraria y el Instituto Geográfico de Panamá. Esta entidad será competente para todos los temas de tierra, regularización y adjudicación, así como avalúo y cartografía de los bienes inmuebles del país. Tal entidad permitirá tener mayor información sobre los temas de concentración de la tierra, extranjerización, titulación y mercado de tierras, ya que existirá una sola organización para tales objetivos y un sistema de información catastro-registro, que asegurará la ubicación geográfica exacta del predio y las transacciones en tiempo real.

Hasta el momento, marzo 2011, el proceso de fusión de las entidades de la Dirección de Reforma Agraria, Dirección de Catastro, Instituto Geográfico Tommy Guardia no se ha iniciado para fundamentar el desarrollo institucional de la Autoridad Nacional de la Tierra, adicionalmente el proceso masivo de tierras está paralizado.

37 Programa de Gobierno del Cambio. Alianza por el Cambio Panamá 2009.

4. Conclusiones finales

La población económicamente activa (PEA) del sector primario, durante el período 1970-1990, disminuyó progresivamente de 40% a 27%, en tanto que el sector secundario permaneció estable y el sector terciario se incrementó sensiblemente de 39% a 53%.[38] Este proceso ha venido experimentando una expulsión de los productores del sector, ya sea por el fracaso de su actividad productiva en virtud de los elevados costos de producción o la disminución de los precios de sus productos, o por la venta de sus tierras aprovechando las buenas condiciones del mercado inmobiliario.

El fenómeno de *land grabbing* no se ha manifestado en el mercado panameño, y se considera que tal situación es congruente con la ausencia del contrato de asignación de tierras por parte del Estado, como un instrumento jurídico para orientar las directrices de la producción alimentaria. Hay que recordar, que cuando se debatía el proyecto de Código Agrario, la mayor preocupación de algunos grandes propietarios era establecer en la norma el derecho del Estado de reservar tierras nacionales para proyectos alimentarios, pues lo que debía hacerse, según ellos, era proceder a la adjudicación de estas tierras a propietarios privados. Sin embargo, es relevante destacar cómo la Ley 8 de 2011 sobre Reformas a la minería, en especial la minería metálica, introduce una realidad que se puede calificar de *land grabbing*, tal como ha sido explicado en páginas anteriores. A pesar de su pronta derogación ante el movimiento nacional indígena, apoyado por grupos ambientalistas y de la sociedad civil, queda una realidad que pudiera replantearse nuevamente, ya que existe una oferta del capital coreano, tanto en el proyecto de Cerro Colorado (Comarca Indígena) como en el proyecto Colòn-Coclè de Minera Petaquilla.

Las evidencias y estadísticas señalan un proceso decreciente del agro panameño, que se expresa en una clara disminución del área sembrada. Si

38 Davis, Enriqueta. Situación de las mujeres rurales en Panamá. Fundación para la Promoción de la Mujer. Panamá 1992. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" Panamá 1995 P. 9

bien aparece un aumento de las explotaciones agrícolas en el Censo 2001, la superficie de éstas bajó notablemente, dado que los fenómenos de concentración y extranjerización profundizan negativamente las condiciones para el acceso y disponibilidad de tierras a los pequeños y medianos productores.

Por otra parte, la intervención del capital extranjero, que ha sido una constante histórica en la formación social del país, se presenta ahora dentro de un andamiaje legal, que no permite con fuentes secundarias arribar al nivel de control sobre la producción del fenómeno de la extranjerización. Sin embargo, pequeños hallazgos han dado luces, de que hay en realidad un proceso de acumulación de tierras y seguramente extranjerización de las mismas, las cuales están diversificando sus usos, o forman parte de un gran mercado inmobiliario especulativo y por ello se hace necesario pasar a las fuentes primarias de la investigación para lograr mayores evidencias.

Del examen de los rubros productivos se ha podido rescatar, que existen ejemplos de concentración de tierras dedicadas al rubro especifico, caso de la Palma Aceitera, sin embargo, son cooperativas de producción que han hecho una integración horizontal con otros productores. Se observa en el caso del Banano, cómo el país ha logrado rescatar parte de las plantaciones y la comercialización de la fruta, sin embargo, la empresa trasnacional bananera continúa influyendo de manera decisoria en los resultados de la comercialización y las ganancias privadas.

Las cifras del arroz, producto básico para la alimentación de la población, el área sembrada ha disminuido sensiblemente, pero además, se observa empresas privadas azucareras con gran cantidad de tierras, involucrándose en estos cultivos. El café, por otra parte refleja en ciertas regiones una presencia significativa de pequeños y medianos productores, sin embargo, las empresas cafetaleras como "Café Sitton", Cafè de Eleta y Finca Corsa entre otras ya citadas, además de sus beneficios, poseen mayor cantidad de tierras disponibles para dicha actividad, pero fundamentalmente el control privado de la lógica de comercialización. Por ello, si el mercado de tierras no encuentra en las políticas del Estado proyectos de desarrollo, se agrava la crisis alimentaria y la dependencia a las importaciones, profundizándose los niveles de pobreza.

El actual modelo de crecimiento planteado por el Estado, se amarra a ampliar un mercado de bienes y servicios transables, que debe permitir a un país relativamente pequeño acceder a mercados más allá de su limitada población.[39] Sin embargo, el modelo se ve afectado por los efectos negativos de la economía internacional. Si se suman a esta realidad, las distorsiones que pueden generar los fenómenos de concentración y extranjerización cuando no hay un proyecto nacional, entonces los afectados seguirán siendo los pequeños y medianos productores, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

No hay duda, que los documentos, los estudios, las estadísticas, la historia económica, y los ensayos socio-políticos del desarrollo, han encontrado en la dinámica de la actividad productiva agraria, un instrumento de mayor capacidad de maniobra del Estado dentro del mercado nacional e internacional, por ello la necesidad de replantear el tema, fortalecer los mercados de tierras en el marco de una estrategia previa y revisar las potencialidades de los mercados integrados.

Por todo lo antes expuesto, se formula la siguiente idea: la eficacia del desarrollo se mide con una visión de conjunto, donde la capacidad productiva alimentaria, no sólo es un instrumento de ingresos, o de subsistencia, sino de negociación y gobernabilidad. Las ventajas comparativas del país y el mercado internacional, deben ser fruto de una propuesta nacional concertada, que permita una plataforma económica, donde las iniciativas privadas y colectivas, la democratización del acceso a la tierra, la rentabilidad, la equidad y la participación (agricultura de grupo) y política, puedan ser factores promovidos y facilitados por el Estado.

Una regulación del mercado, pero también con capacidad de gestión del Estado y de los sujetos agrarios. De allí la necesidad de superar los dé-

39 Gobierno Nacional. Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 Panamá 2009

ficit democráticos, fortalecer el ahorro interno, aprovechar las ventajas comparativas económicas y construir una estrategia que emerja de una concertación nacional.

Bibliografía

- APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá) 2001. "El Problema Agrario en Panamá. Actores Sociales, Proyectos y Alternativas". Panamá, Abril.
- ARIAS, R. 1992. "La política del sector Agropecuario frente a la mujer productora de Alimentos. Diagnóstico y Políticas. IICA." Panamá.
- AUTORIDAD DEL CANAL. 2003. Informe Final – Región Occidental/ Contrato No.SSA-53-299 Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos de la Región Occidental de la Cuenca del Canal, Panamá.
- CAMAZÒN, M. y Del Cid, D. 1989. "Efectos de las Medidas de Ajuste Laboral y Agropecuario sobre el Empleo y los Ingresos rurales en Panamá". Panamá.
- CEASPA-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1995. Vielka Bolaños. Coordinadora. "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá". Panamá.
- CENSO AGROPECUARIO 2001 Instituto Nacional de Estadísticas.
- CEPPI-IICA. 1995. Panamá, Sector Agropecuario. Diagnóstico y Propuestas. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" P. 18-20.Panamá.
- CONSEJO NACIONAL DE TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCIÓN. 2007. "Generalidades del contexto económico y social de Panamá, y principales acciones gubernamentales sobre transparencia y control de la corrupción durante el período: septiembre de 2004 hasta abril de 2007". Panamá Julio.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 2009. "Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Nuevo Código Agrario" Panamá 6 de Agosto.
- DAVIS, E. 1995. "Situación de las mujeres rurales en Panamá". Fundación para la Promoción de la Mujer. Panamá 1992. Tomado del Libro "El Acceso de la Mujer a la tierra en Panamá" Panamá 1995
- De SOTO, H. 2000. "El Misterio del Capital". Editorial El Comercio, Perú.
- FRANCO G., J. M. 1968. "Contrarreforma y Catastro Rural en Panamá". Panamá.
- GARCÍA, A. 1967. "Tipología de las Reformas Agrarias Latinoamericanas. ed., Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas". Fondo de Cultura Económica. México.
- GOBIERNO NACIONAL. Panamá. 2009. "Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014" Panamá.
- MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario). 1993. "Situación y Perspectivas del Proceso de transformación del Campesinado y de las modalidades de desarrollo Rural en el Istmo Centroamericano". Panamá.
  - 2001.
- PLAN DE ACCIÓN del Programa de país entre el Gobierno de Panamá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Enero 2007.
- POTLATCH consultores. 1998. "Programa de desarrollo sostenible de Darién: Dinámica socio demográfica y tenencia de la tierra", Informe No. 1, (informe sin publicar Informe Potlatch de titulación. Panamá mayo.
- PROGRAMA DE GOBIERNO DEL CAMBIO. Alianza por el Cambio Panamá 2009.
- PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS. 2010. Informe Agosto 2004-Septiembre 2009 Panamá.
- PRONAT-BID. 2001. Préstamo 1427 Panamá.
- TRISTÁN Donoso, Santander. 2000. "Evaluación Social: Aspectos Legales" Informe Final de la validación legal del Programa Nacional de Administración de Tierras PRONAT-BID Panamá.
  - 2005. Consultoría "Programa de Desarrollo Sostenible del Darién Caso Piña". Panamá.
  - 2008. Conferencia "Nuevos Institutos del Derecho Agrario Panameño". Guatemala.
- UNPAD, Informe. 2009. "Frente a los Candidatos". Panamá.
- ZELEDÓN, R. 1986. "Estudio sobre la titulación. Informe sobre Panamá. Universidad de Wisconsin." Panamá.

Sitios Web

- Plan estratégico de café 2007-2013 http://190.34.208.123/mida/files/transparencia/anexo/PLAN-ESTRATEGIC-DE-CAFE-DE-TIERRAS-ALTAS-2007-2013.pdf
- WILLEM J. Boot, Mill Valley, USA 2006 P. 44-62 http://bootcoffee.com/volcancandela_report07.pdf
- Dirección Nacional del Banano. Memoria del Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá

2003. http://www.vicomex.gob.pa/texto/banano2003.pdf
- Tribuna Latina. Com sábado 6 de noviembre de 2010. http://www.tribunalatina.com/es/viewer.php?IDN =6917
- RAFAEL BERROCAL Diario La Prensa. Se reduce tierra sembrada. Sábado 28 de agosto de 2010 Sección Negocios-Economía, Panamá 2010. http://mensual.prensa.com/mensual/contenido /2010/08/28/hoy/panorama/2316396.asp
- ALMANAQUE AZUL. Playas y Costas de Panamá http://www.almanaqueazul.org/red-frog-beach-club/
- Información sobre Bocas del Toro. http://panamtours.tripod.com/bocasesp.html
- BORIS GÓMEZ, Las Prensa Web. Panamá, 4 de Enero de 2002. http://mensual.prensa.com / mensual/contenido/2002/01/04/hoy/nacionales/400573.html
- MIDA-IDIAP-IICA La Fruticultura en Panamá. Panamá 2008. http://www.iica.int/Esp/regiones/central/ panama/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/B0760E.pdf

El Caso de Paraguay

Luis A. Galeano

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es el de analizar la dinámica del mercado de tierra en Paraguay, referida a los procesos de concentración y extranjerización de la misma. La atención estará puesta prioritariamente en los efectos que dicho proceso acarrea sobre las posibilidades de acceso a la propiedad de la tierra por los grupos sociales que conforman la estructura y la dinámica de la agricultura familiar campesina, que tiende a privilegiar la producción de alimentos.

En una primera parte, se estudian los antecedentes históricos de la tenencia de la tierra, centrando la atención en la extranjerización de la misma. Se adelanta que, en el caso paraguayo, el proceso histórico que arrancó en las últimas décadas del siglo XIX se extendió durante toda la primera mitad del siglo XX. Se ha juzgado pertinente incluir este período histórico porque en su transcurso se verificó una extranjerización de la tierra sumamente impactante, no sólo en la estructura agraria, sino en el conjunto de la economía y de la sociedad nacional.

Posteriormente, se analizan las principales tendencias recientes y actuales del proceso de concentración y extranjerización de la tierra, poniendo énfasis en la intervención de los agentes del empresariado extranjero, por un lado, y en las principales repercusiones que el mismo está generando en el ámbito de los sectores y grupos campesinos, como asimismo en la producción de alimentos.

Asimismo, se examinarán las percepciones de los actores sociales y políticos más fuertemente involucrados en el actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra. En ese sentido, se enfatizarán los puntos de vista y los testimonios de los agentes empresariales que están participando en el proceso, de los actores campesinos e indígenas directamente involucrados, y de los actores estatales y de la sociedad civil que están interviniendo y conocen muy de cerca la temática estudiada.

Finalmente, cabe señalar que para la elaboración del presente estudio se ha recurrido a investiga-

ciones previas realizadas sobre la problemática objeto de estudio. Igualmente, se ha recurrido a las informaciones brindadas por los últimos agropecuarios, referidas a la tenencia y la distribución de la tierra, y a la producción de los rubros del sector, según la nacionalidad de los productores. Además, se ha recurrido a la prensa escrita (diarios y revistas) publicados durante los últimos seis años y se aplicaron entrevistas a informantes calificados, con el fin de obtener referencias sobre la actual dinámica de la concentración y extranjerización de la tierra, y captar las percepciones de los actores intervinientes en dicha dinámica.

1. Proceso histórico de la concentración y extranjerización de la tierra

1.1. La priorización de la soberanía

Paraguay proclamó su independencia en 1811. Durante las primeras décadas posteriores a aquella gesta, una de las prioridades de la política de los gobiernos fue la de consolidar la ocupación soberana del territorio nacional, ante las pretensiones de conquista y anexión de las también nuevas repúblicas vecinas, en especial de Argentina. En ese contexto histórico, se privilegió, en primer momento, una fuerte intervención del Estado en el acceso de los grupos sociales a la tierra, en especial de los campesinos, y en la gestión directa de sectores productivos agrarios clave, como la ganadería. Posteriormente, al disminuirse esa gestión productiva estatal, se promovió la difusión de la mediana y gran propiedad privada, destinadas a la producción ganadera principalmente, a favor de grupos sociales privados nacionales, intentando de esa forma mantener firme la soberanía territorial.

En 1814 se constituyó el régimen autocrático de José Gaspar Rodríguez de Francia, que estuvo en vigencia hasta 1840. En aquella fase histórica, después de recuperarse gran parte de las tierras que en el período final de la Colonia quedaron en manos de los encomenderos y de algunos agentes de la Iglesia Católica, se procedió a una redistribución de las mismas a favor de una alta proporción de familias campesinas. Considerando que fue acompañado por otras medidas de apoyo estatal, destinadas a fortalecer la agricultura familiar campesina, consistentes en la provisión de ropa, herramientas y animales, el mencionado proceso ha sido calificado como la concreción de una reforma agraria (White, 1984). En ese mismo lapso histórico, dado el debilitamiento de la capa de terratenientes, el propio Estado instaló establecimientos ganaderos, denominados Estancias La Patria, en varias regiones del país con el doble propósito de proveer bienes para la administración pública y al mismo tiempo, controlar territorios estratégicos. En total, se pusieron en funcionamiento 70 establecimientos (Galeano, 2009).

Durante el posterior Gobierno encabezado por Carlos Antonio López (1841-1862), el mencionado perfil de la estructura agraria se recompuso en parte. La principal transformación la experimentaron los terratenientes. El Estado promovió la distribución de las tierras y préstamos, constituidos fundamentalmente en ganados vacunos pertenecientes a las estancias públicas, lográndose en pocos años la conformación de una importante capa de terratenientes, distribuidos en varias regiones del país, que contaban entre 4.000 a 10.000 ha. Por su parte, debido a una creciente articulación con el mercado, al cambiarse la política económica de control estatal impulsada por Francia, el campesinado comenzó a experimentar un inicial proceso de diferenciación interna. En esas condiciones, las familias campesinas que enfrentaban las más crecientes restricciones en el acceso a la tierra y en sus condiciones básicas de vida, empezaron a disputar la tenencia de la misma con los nuevos terratenientes, especialmente en los entornos territoriales cercanos a las comunidades rurales más densamente pobladas.

1.2. El inicio de la concentración y la extranjerización

Una vez terminada, en 1870, la sangrienta y devastadora contienda militar que Paraguay sostuvo con Argentina, Brasil y Uruguay, se inició el proceso de concentración y extranjerización de la tierra. La Constitución (1870) y las leyes principales, especialmente la referida a la legislación civil, establecieron la vigencia de la propiedad privada sin restricciones. A su vez, fue al inicio de aquel período histórico que se concretó la articu-

lación de la economía paraguaya con la economía mundial, verificándose su dependencia de los principales centros del capitalismo mundial (Gran Bretaña y EE UU de América).

En un corto tiempo, el proceso de venta de las tierras públicas generó el afianzamiento del gran latifundio. Hacia 1888, ya se había llevado a cabo la enajenación de 19.758.750 ha. Considerando las ventas de las tierras públicas llevadas a cabo desde 1881, año en el que ya se comenzaron a transferir las mismas, hasta el año 1914, la cantidad de tierras que pasó a manos de personas y empresas privadas alcanzó un total cercano a 26 millones de ha, lo que equivale al 64% de la superficie del actual territorio paraguayo.

Las propiedades más extensas han sido adquiridas por agentes del capital extranjero. Una firma argentina (Carlos Casado S.A.), dedicada a la producción del tanino, adquirió alrededor de 5,6 millones de ha en el Chaco, mientras que otra -empresa anglo/argentina- (la Industrial Paraguaya S. A.), montada para la extracción de la madera, compró un total de 2,6 millones de ha en la Región Oriental (Pastore, 2008). Fueron explotaciones de enclave, que tuvieron escasa o ninguna conexión con la economía y la sociedad nacional, salvo la utilización de una mano de obra campesina e indígena en condiciones semi-serviles. Por el contrario, la articulación se estableció con los mercados internacionales, de cuyos centros procedían los grupos capitalistas propietarios de tales explotaciones.

Los latifundios extranjeros continuaron en vigencia durante toda la primera mitad del siglo XX. En la Región Oriental del país, además de la Industrial Paraguaya perteneciente al capital anglo-argentino, citada previamente, también se destacaron otras dos empresas francesas abocadas a la explotación extractiva de recursos naturales, de la madera preferentemente, y de la yerba mate en menor medida. Una de ellas (La Sociedad Fonciere) ubicada en el norte de la mencionada región, en la frontera con Brasil, contaba con 465.000 ha de tierra. La otra (Barthe y Co.), localizada en la frontera con Argentina, era propietaria de 1.125.000 ha. Por cierto, todos esos latifundios extranjeros, además de la ubicación en áreas fronterizas, tenían acceso directo a uno de los principales medios de transporte y comunicación de la época con el exterior, como era el río.

La concentración y la extranjerización de la tierra, ya consolidadas a la altura de las dos primeras décadas, continuaron persistiendo durante la primera mitad del siglo pasado. Con la salvedad del breve régimen social-demócrata del Coronel Rafael Franco (1936-37), que intentó impulsar un proceso intensivo de reforma agraria y revertir la alta concentración de la tierra en manos de unos pocos latifundistas, todos los gobiernos estimularon, en mayor o menor medida, la persistencia de las grandes propiedades pertenecientes al capital extranjero.

1.3. La concentración y la extranjerización de la tierra durante de la dictadura

Durante la dictadura Stronista (1954–1989), especialmente en el transcurso de las década del 70 y del 80, tuvo lugar un proceso al que cabe calificarlo de modernización agraria autoritaria inconclusa. En esa época histórica, se concretó una primera fase de modernización capitalista de la estructura agraria del país, en base a los factores precedentes que surgieron en el período anterior. Fue un proceso de transformación estructural en el que, además de los condicionamientos provenientes de los intereses económicos y políticos de los centros de poder mundiales hegemónicos, ha sido impulsado por el régimen autoritario imperante. Aunque no terminó de afianzarse plenamente, aquel proceso histórico generó consecuencias sumamente impactantes, tanto en lo relativo al afianzamiento de la empresa agraria capitalista, como en lo atinente a la diferenciación y descomposición campesinas.

El proceso de modernización capitalista, concretado durante la dictadura Stronista, generó fuertes consecuencias en el conjunto de la estructura agraria. Las explotaciones gestionadas a través de empresas familiares, las explotaciones farmer, desde el período histórico precedente, comenzaron a instalarse por agricultores extranjeros (alemanes, japoneses y menonitas), que arribaron al país desde las primeras tres décadas del siglo XX. La inmigración brasileña, que se inició en la década del sesenta y se intensificó en los años setenta,

al estar conformada mayoritariamente por agricultores que venían expulsados del avance de la gran empresa agraria en sus zonas de origen, se instaló mayoritariamente en las regiones fronterizas existentes con el país vecino, y posibilitó una importante difusión de dichas empresas familiares que operaban con explotaciones de 20 a 100 ha de tierra. Al entrar la década del ochenta, dicho estrato productivo comenzó a perder su importancia y, por el contrario, empezaron a ganar significación la mediana y la gran empresa agraria.

En síntesis, la concentración y la extranjerización de la tierra durante el régimen político Stronista cambiaron de signo. Aquella gran concentración de la tierra por parte de empresas extranjeras, que operaban a través de la modalidad del enclave y de procesos productivos básicamente extractivos, se pasó a la difusión de las empresas agrarias capitalistas. Durante el mencionado régimen, ingresaron al país nuevos grupos empresariales, que se sumaron a otros que ya estaban operando en el país desde décadas anteriores. Las cantidades de las tierras que pertenecían a las más importantes empresas extranjeras de aquella época, que se presentan en el cuadro siguiente, así lo evidencian:

Cuadro Nº1: Cantidades de tierra de las principales empresas extranjeras. Año 1985.

Cantidades de tierra	Número de empresas
De 1.000 a 10.000 ha	7
De 10.000 a 50.0000 ha	9
De 50.000 a 100.000 ha	6
De 100.000 a 1.000.000 ha	8
De 1.000.000 y más ha	2
Total de empresas	**32**

FUENTE: Parquet, R., ``Empresas transnacionales en la economía del Paraguay``, CEPAL, 1987.

Además de los brasileños ya mencionados, en este período histórico se incorporaron empresas transnacionales, que se dedicaron preferentemente a la producción de soja y complementariamente al trigo y maíz. Algunas de ellas pertenecían a grupos empresariales que se dedicaban a la comercialización de dichos productos en los mercados internacionales. Las dimensiones de tierra dedicadas a la producción de soja, en algunos casos, llegaban a las 50.000 y más hectáreas, lo que, entre otras consecuencias, acarreó un desmonte masivo que, conjuntamente con la aplicación intensiva de insumos químicos para fertilidad de los suelos y el control de las plagas, generó un fuerte deterioro del medio ambiente y de un clima dañino para la salud. Las empresas extranjeras que controlaban extensiones de tierra que superaban las 100.000 ha, no sólo se dedicaban a la producción de rubros agrícolas exportables, sino también a la ganadería. Dichas empresas tenían sus sedes en EE UU y ciertos países europeos: Alemania, Italia, España, Francia y Gran Bretaña (Parquet, 1987).

1.4. Antecedentes legales

En Paraguay, existen dos cuerpos legales que reglamentan el acceso a la tierra, por parte de personas, individuales o jurídicas, oriundas de otros países.

El primero de ellos es la Ley (No. 2532, del año 2005) que determina la Zona de Seguridad Fronteriza. Según la misma:

"Artículo 1º. Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.

Artículo 2º. Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales."

La Comisión Interinstitucional para la Zona de Seguridad Fronteriza (CIZOSEF), es la institución encargada de elaborar un banco de datos actualizado sobre la tenencia y la propiedad de los inmuebles rurales ubicados en la mencionada zona. La misma comprende a 15 Departa-

mentos, 143 Distritos (circunscripción territorial que integra al departamento), aproximadamente 790.000 fincas, y abarca el 31% de toda la superficie del país. Hasta ahora, los trabajos de relevamiento son incompletos. Los avances más importantes se realizaron en los Departamentos de Alto Paraguay (Chaco) y Canindeyú (Región Oriental). En este último, de tres de los Distritos inventariados, se registró que ``el 61% de los propietarios son extranjeros, en su mayoría brasileños``1. En síntesis, recién se está en la fase inicial del mencionado relevamiento, y, por lo tanto, la tarea efectiva de saneamiento de la propiedad de la tierra en la zona fronteriza aún no ha comenzado. Dados los antecedentes disponibles, cabe prever que la misma no será fácil de encarar, dada la complejidad del problema, y de los importantes intereses de los actores sociales y políticos involucrados.

La otra normativa es la Ley No. 2.531, del año 2004, que modifica uno de los artículos del Estatuto Agrario. Según la misma, el artículo 16 del Estatuto quedó definido en estos términos:

"Se consideran beneficiarios de esta Ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del Organismo de Aplicación, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos: Para los asentamientos agrícolas:

a) Tener ciudadanía paraguaya natural sin distinción de sexo, mayoría de edad, acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta.
b) Dedicarse directa y habitualmente a la agricultura, como actividad económica principal.
c) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por el Instituto de Bienestar Rural; y
d) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación."

La modificación más importante introducida por la mencionada ley consistió en exigir que el/la beneficiario/a de las tierras destinadas a los programas de reforma agraria, o colonización, haya nacido en Paraguay. El objetivo prioritario radicó en parar el acceso a esas tierras por parte de extranjeros nacionalizados, que en su gran mayoría eran brasileros. A su vez, el propósito fue el de impedir la venta a extranjeros de las propiedades y de los derechos de ocupación y de las mejoras pertenecientes a campesinos paraguayos, beneficiarios de la reforma agraria. Se adelanta que en estos casos, que son por cierto numerosos, se están enfrentando problemas y conflictos, sociales y políticos, de difícil solución.

2. Proceso reciente y actual de la concentración y extranjerización de la tierra

2.1. El contexto de la concentración y extranjerización

Antes de analizar los alcances del actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra en Paraguay, se juzga pertinente contextualizar dicho proceso en el ámbito de las transformaciones que la estructura agraria ha venido experimentando últimamente.

2.1.1. Profundización de la descomposición campesina

Durante los años sesenta y setenta, la apertura de la frontera agrícola había posibilitado que aproximadamente unas 120.000 familias campesinas se trasladaran desde sus antiguas comunidades y se localizaran en los asentamientos o colonias, que se instalaron en las áreas centrales y en las fronterizas con Argentina y Brasil, dentro de la Región Oriental. No obstante, en pocos años, en esas colonias, comenzaron a verificarse la emergencia y la rápida difusión del proceso de descomposición socio-económica, que se tradujo en la minifundización o venta de los lotes ocupados, debido al endeudamiento no sostenible que acompañó a la producción del algodón (uno de los productos de exportación) y, posteriormente, ante el avance cada vez más intenso de la mediana y gran empresa agraria, gestionadas mayoritariamente por extranjeros, tal como se analizará posteriormente.

Desde 1991 hasta 2008, según las informaciones censales correspondientes a tales años, las explotaciones menores de 5 hectáreas pasaron del

1 Glauser, M., ``Extranjerización del territorio paraguayo``, BASE IS, Asunción, 2009.

40% al 43% del total (Anexo, Cuadro 1). Además de la intensificación de los trabajos extra-prediales, la opción de la migración se está difundiendo cada vez más. El crecimiento que últimamente experimentan las poblaciones de los centros urbanos del interior del país, se está debiendo, en medida importante, a la migración de corta distancia por parte de estos campesinos desarraigados (Galeano, 2002).

Ese proceso de descomposición está involucrando al conjunto de los estratos productivos campesinos. Además de los sin tierra y de los minifundistas semi-asalariados (menos de 10 hectáreas), dicho proceso también afecta a los campesinos autosuficientes, que generalmente suelen ubicarse en el estrato de 10 a 20 ha. El principal factor condicionante de esta descomposición campesina inclusiva, es la intensificación la modernización agraria capitalista excluyente, en un contexto en el que la globalización tiende a acentuar sus impactos. Los miembros jóvenes de las familias de este estrato campesino medio se están sumando a los contingentes de migrantes dirigidos al extranjero, a España preferentemente. Según un estudio realizado, en el año 2006, aproximadamente el 30% de los ingresos extra-prediales de las familias del mencionado estrato provenía de las remesas (CPES, 2006).

2.1.2. La concentración de la tierra y el afianzamiento de la empresa agraria

En esta fase histórica más reciente y actual, se constata la alta concentración de la tierra ya iniciada en el período histórico precedente. En efecto, según los datos del Censo Agropecuario de 1991 el índice de Gini arrojó el valor de 0,91. Dicho valor se mantiene e inclusive se incrementa según los registros del último Censo de 2008, pues el mismo llega al nivel de: 0,93. Esta tendencia se mantiene a través de la incidencia de determinados procesos de cambio, que caben ser identificados de las informaciones suministradas por el siguiente gráfico.

En el transcurso de la última y la actual década, las explotaciones familiares campesinas (10 a 19,9 ha) y las farmer (20 a 49,9 y 50 a 99,9 ha) perdieron sus importancias relativas, tanto la relacionada al número de unidades producti-

Gráfico 1 Cantidad y superficie de las exportaciones, según tamaño de la explotación (Años 1991 y 2008)

vas como la referida a la cantidad de hectáreas. Al contrario del peso relativo de las medianas y sobre todo de las grandes empresas agrarias. En efecto, aumentó la proporción de las superficies de tierra pertenecientes a las explotaciones de los estratos de 500 a 999,9 ha y de 1.000 a 4.999 ha. En el actual contexto histórico signado por la intensificación del proceso de globalización, la articulación de los mercados nacionales con los centros hegemónicos mundiales exige que las modalidades productivas agropecuarias reúnan las capacidades de competitividad que poseen precisamente la mediana y la gran empresa capitalista; capacidades que limitadamente disponen las explotaciones farmer y de las que prácticamente carecen las unidades productivas campesinas. Si la soja y la carne vacuna nacionales tienen, en la actualidad, una importante inserción en los grandes mercados mundiales se debe, en gran medida, a la vigencia de dichas modalidades productivas.

2.2. El proceso de la extranjerización

2.2.1. Tendencias recientes de la extranjerización

Una vez analizado el proceso más específico de la concentración de la tierra, a continuación se examinarán las principales incidencias que en

el mismo está teniendo, en el transcurso de los años más recientes, la extranjerización.

Sin desconocer que la intervención de los grupos nacionales es importante, resulta indudable que la difusión y el afianzamiento de la mediana y la gran empresa agraria están siendo igualmente impulsadas por el empresariado extranjero, sobre todo en el ámbito de las unidades productivas de mayor escala. Por cierto, en el año 1991 los propietarios extranjeros solamente comprendían el 14% del total de los dueños de las explotaciones agropecuarias de 1.000 y más hectáreas. En el año 2008, dichos propietarios alcanzaron el 24%[2]. La presencia de los mismos está teniendo más peso en determinadas regiones del país, como ponen de manifiesto los datos siguientes:

Cuadro Nº 2: Distribución porcentual de propietarios según nacionalidad, en explotaciones de 1.000 y más ha. Año 2008.

Departamentos	Paraguayos	Brasileños	Otras Nacionalidades	Total
Todo el País	76,5	14,2	9,3	100
Concepción	77,5	16,7	5,8	100
San Pedro	89,6	2,6	7,8	100
Cordillera	100	....	....	100
Guairá	88,9	5,6	5,5	100
Caaguazú	38,1	32,1	29,8	100
Caazapá	76,8	14,3	8,9	100
Itapúa	56,3	20,7	23	100
Misiones	94,9	2,6	2,5	100
Paraguari	92,9	1,2	5,9	100
Alto Paraná	37,5	55,2	7,3	100
Central	87,5	....	12,5	100
Neembucú	99,2	....	0,8	100
Amambay	59	34,8	6,2	100
Canindeyú	37,4	60,1	2,5	100
Presidente Hayes	96	0,4	3,6	100
Alto Paraguay	65,9	22	12,1	100
Boquerón	83,9	0,2	15,9	100

FUENTE: MAG, Censo Agropecuario 2008.

2 Datos suministrados por los Censos Agropecuarios de 1991 y 2008.

Se adelantó que la penetración más notoria de los extranjeros durante los últimos años de la dictadura Stronista (años 80) tuvo lugar en las regiones fronterizas con Brasil. Esa tendencia es la que se consolidó en el transcurso de los años correspondientes a las dos últimas décadas. Al Departamento de Canindeyú, que ya contaba con la mayoría de propietarios extranjeros en el estrato de las explotaciones agrarias de 1.000 y más hectáreas en 1991 (64%) y continúa contando en 2008 (63%), ahora se suman los Departamentos de Alto Paraná (63%) y Caaguazú (62%). Llama la atención el caso de Caaguazú. En efecto, el mismo se está constituyendo en uno de los escenarios regionales donde intensivamente se viene registrando el proceso de extranjerización de la tierra y, en principio, implica un área de avanzada que se extiende hacia el centro de toda la Región Oriental del país. Tal es la constatación que surge del mapa que a continuación se inserta.

En el Departamento de Amambay, localizado también en la frontera con Brasil, la importancia relativa de la extranjerización de las grandes explotaciones -1.000 y más ha- se mantuvo entre 1991 y 2008 (42% y 41%, respectivamente). Aunque el mismo ha sido y es destino importante, los inmigrantes y empresarios brasileros prefirieron instalarse en los tres departamentos nombrados previamente. Por su parte, en el Departamento de Itapúa, ubicado en la frontera con Argentina, se registró un llamativo incremento de la extranjerización de la tierra en el ámbito de las mencionadas explotaciones agropecuarias (1991: 15% y 2008: 44%). En Itapúa, la inmigración brasilera ha sido menos intensa que la verificada en los otros Departamentos previamente nombrados. En estos últimos años, están llegando inversionistas que proceden de países europeos, alemanes y españoles especialmente.

También en el Departamento Chaqueño de Alto Paraguay, lindante con Brasil y Bolivia, la extranjerización en el mencionado estrato productivo está presentando, en estos últimos años, un importante repunte (1991: 6% y 2008: 34%). En este ámbito regional, el actual avance de la extranjerización se está verificando mediante la instalación de unidades productivas ganaderas empresariales en territorios que pertenecían a antiguos

latifundios de enclave, debido al estímulo generado por los bajos niveles del precio de la tierra imperante y la creciente demanda de la carne bovina, según se enfatizará posteriormente.

Tal como surge de los datos consignados (Cuadro No. 3), el predominio de los empresarios brasileños se verifica en todas las áreas regionales citadas, salvo en el Departamento de Itapúa, en el que la presencia de los empresarios de otras nacionalidades tiene ligeramente más peso. También en el Departamento de Caaguazú la importancia de estos últimos casi se equipara a la de los del vecino país. Estos otros empresarios extranjeros, que también activan en las otras regiones, provienen de la Argentina, del Uruguay, y de EE UU. Asimismo, proceden de otros continentes, tales como Europa, de donde vienen empresarios no solo de países que en épocas precedentes ya invirtieron en el Paraguay (Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña), sino también de otros que recién en estos últimos años están arribando, entre los que se encuentra Portugal y España. A todos ellos deben agregarse a los empresarios asiáticos, japoneses preferentemente (Glausser, 2009).

2.2.2. La estrategia de inserción de los empresarios extranjeros en la estructura agraria

Una de las principales estrategias de inserción y difusión de los grupos empresariales extranjeros en la estructura agraria paraguaya, en el transcurso de estas dos últimas décadas[3], ha consistido y consiste, en la combinación y complementación de rubros productivos agropecuarios. Una pauta relativamente extendida en el manejo de las empresas de mayor tamaño (1.000 y más hectáreas) es la siguiente[4]:

"a) Se empieza con la producción de la soja, en la medida en que se realiza el desmonte.

b) Un segundo paso, debido a la disminución de la fertilidad del suelo generada por el cultivo intensivo de la soja, es apelar a la ganadería, mediante la instalación de pasturas artificiales.

c) Una vez practicada la mencionada combinación, generalmente las explotaciones cultivan el trigo, que es un rubro productivo de invierno.

d) Posteriormente, se recurre al maíz, apelando a variedades que tienen un ciclo de maduración corto, que posibilitan la alternancia con la soja y el trigo."

2.2.3. La extranjerización en los rubros productivos agropecuarios

2.2.3.1. La soja

La combinación y complementación de rubros fue aplicada preferentemente en las regiones fronterizas con Argentina y Brasil. En ese sentido, en primer término, llama la atención el gran peso que tiene la soja precisamente en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú e Itapúa. De las 2.463.510 ha cultivadas de dicho rubro en el 2008, el 64% de toda esa superficie corresponde a productores extranjeros. Las informaciones del siguiente gráfico ponen en evidencia el gran peso de dichos productores.

Gráfico Nº 2

Porcentajes de cantidad de has. cultivadas de SOJA, por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones. Año 2008.

Por un lado, cabe puntualizar que el 80% de toda la superficie cultivada de soja pertenece a

3 Se recurre a este lapso histórico en el que se pueden comparar los datos suministrados por los dos últimos Censos Agropecuarios.

4 Este planteamiento está sustentado en las informaciones proveídas por empresarios extranjeros, representantes de organizaciones campesinas y técnicos directamente involucrados en el proceso de concentración y extranjerización de la tierra.

explotaciones que superan las 200 ha de tierra, y el 63% a las que se ubican por encima de las 500 ha, sin distinguir la nacionalidad de los productores. Por otro lado, los datos del Gráfico Nº 2 ponen en evidencia que son los productores extranjeros los que predominan en las medianas y grandes explotaciones. Por consiguiente, en la producción de este rubro agrícola, se confirma la correlación entre la concentración y la extranjerización.

Los referentes empíricos consignados, a su vez, ponen de manifiesto que los brasileros[5] son mayoría no sólo entre los extranjeros, sino en el conjunto de los productores sojeros, incluidos los nacionales, en una proporción que supera el 50% al interior de los mencionados estratos productivos. Se reitera que los demás empresarios extranjeros provendrían de otros países sudamericanos, destacándose los argentinos, los ya nombrados países europeos (alemanes y españoles, sobre todo) y de algunos asiáticos (japoneses predominantemente). De los cuatro departamentos citados, por cierto, el peso de estos otros productores extranjeros es más alto en Caaguazú e Itapúa, pues inclusive, en las explotaciones de 1.000 y más hectáreas, las proporciones de las hectáreas de soja por ellos cultivada, superan a las de los brasileros[6].

La soja es uno de los principales rubros agrícolas no sólo de producción, sino también de exportación del país. En ese sentido, se explica la constante expansión que está experimentando su área de cultivo. Las 2.463.510 ha registradas por el Censo Agropecuario de 2008, se incrementaron a 2.524.649 ha en el año agrícola 2008/09, y a 2.680.182 ha en el año agrícola 2009/10. Por cierto, el 79% del área cultivada en el último año agrícola se localizó en los nombrados Departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Caaguazú e Itapúa[7]. Por lo tanto, en gran medida, la expansión de la producción de la soja en los dos últimos años continúa a cargo de las medianas y grandes empresas agrarias extranjeras.

2.2.3.2. El trigo

En lo relativo al trigo, a los anteriores, se agregan los Departamentos de Caazapá y Misiones. En el primero, durante los últimos años se viene verificando un importante avance de la extranjerización de la tierra. En el segundo, el proceso consiste en que las explotaciones ganaderas, manejadas por empresarios nacionales, igualmente en el transcurso de los años más recientes, comenzaron a recurrir a la producción del trigo, con el fin de utilizar más intensivamente las tierras disponibles que poseen y que provienen de antiguos latifundios.

Gráfico Nº 3

Porcentajes de cantidad de has. cultivadas de TRIGO, por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones. Año 2008.

Ahora bien, cabe destacar que la participación de los productores extranjeros en este rubro también es importante. En ese sentido, cabe consignar que de las 381.028 ha de trigo producidas, en el 2008, el 61% de esa superficie correspondió a

5 Se aclara que los datos del Censo Agropecuario 2008, que están siendo analizados, con relación a los productores extranjeros solamente distinguen dos categorías: brasileros y otras nacionalidades, sin especificar en esta última categoría los países de origen.

6 Según los datos del Censo Agropecuario de 2008, en las explotaciones de 1.000 y más hectáreas, las distribuciones porcentuales de las hectáreas cultivadas de soja son las siguientes:
Departamento de Caaguazú: Productores Paraguayos: 13%; Brasileros: 42%; y Otras Nacionalidades: 45%.
Departamento de Itapúa: Productores Paraguayos: 44%; Brasileros: 23%; y Otras Nacionalidades: 33%.

7 Fuente: Cámara paraguaya de exportadores de cereales y oleaginosas. http://www.capeco.org.py/estadisticas.php

productores extranjeros y el 53% a explotaciones de 500 y más hectáreas. La tendencia del predominio de los productores extranjeros se confirma por las informaciones del gráfico Nº3.

Al igual que el proceso verificado en la soja, en la producción de trigo también se constata el predominio de los productores extranjeros a partir de las explotaciones de más de 200 ha de tierra. En términos importantes, esta similitud vendría dada por la aplicación de la nombrada estrategia de combinación de estos y otros rubros agropecuarios por parte de los mismos productores y empresarios.

De nuevo se confirma la primacía de los productores brasileros, aunque en una menor proporción en comparación al cultivo de la soja. En efecto, en el cultivo de trigo, los niveles de las cantidades de las hectáreas cultivadas por dichos productores, si bien superan el 40% del total, no alcanzan los topes registrados en la soja. A su vez, ello implica que los productores extranjeros que provienen de otros países tienen una intervención productiva de más envergadura, especialmente en el ámbito de las grandes explotaciones (1.000 y más hectáreas), donde alcanzan el 30% de las hectáreas cultivadas en el año 2008.

2.2.3.3. El maíz.

En cuanto al maíz, a los de Canindeyú, Alto Paraná, Caaguazú e Itapúa, se agrega el Departamento de San Pedro, ubicado en la franja central de la Región Oriental. En esta zona, la extranjerización todavía no tiene la envergadura que se observa en los Departamentos vecinos. En ella, se registra uno de los mayores índices de concentración de las unidades productivas campesinas del país, crecientemente sometidas al proceso de descomposición y exclusión ante el avance de las empresas capitalistas. Dada la característica señalada, en parte, se explica el hecho de que a cargo de las explotaciones campesinas (menores de 50 ha) esté el 26% del total de la superficie cultivada de maíz (Anexo, Cuadro 2). Este peso relativo también surge de las referencias empíricas que a continuación se consignan:

Gráfico No. 4

Porcentajes de cantidad de has. cultivadas de MAIZ, por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones. Año 2008.

De las 858.046 ha cultivadas de maíz, en el 2008, el 54% de las mismas proviene de explotaciones gestionadas por productores extranjeros, y el 35% corresponde a las unidades productivas de 1.000 y más hectáreas. Aunque las explotaciones campesinas tienen una participación más importante que las registradas en las producciones de la soja y del trigo, no dejan de ser llamativas las proporciones de las áreas cultivadas de maíz por parte de los productores extranjeros, que operan a través de medianas y grandes explotaciones, como demuestran los datos del Gráfico No. 3; datos que refuerzan la estrategia de combinación de rubros productivos señalada. De nuevo son los brasileros los que se destacan como los productores extranjeros que generan la mayor proporción de la producción de este rubro alimenticio. Han sido dichos productores los que, en el transcurso de las dos últimas décadas, difundieron la producción de la variedad de maíz de ciclo corto, que es la que mejor se adapta a la estrategia de combinación mencionada.

2.2.3.4. El ganado bovino

Según los datos del Censo Agropecuario 2008, de las 10.496.641 cabezas, los planteles más numerosos de ganado bovino se concentran en los Departamentos donde históricamente están localizadas las más grandes extensiones de praderas de pastos naturales del país. En efecto, Caazapá, Misiones y Ñeembucú son los concentran, en la Región Oriental, las unidades productivas con los más numerosos planteles, llegando a superar las 25.000 cabezas. La mayoría de estas

unidades está en manos de empresarios nacionales. Asimismo, el Departamento de Presidente Hayes, ubicado en el Chaco, es otra de las áreas regionales donde predominan las explotaciones ganaderas de mayores dimensiones (más de 25.000 cabezas). Igualmente, la más alta proporción de las mismas corresponde a productores nacionales.

No obstante, en los Departamentos de Canindeyú, Caaguazú e Itapúa, de la Región Oriental, existen explotaciones ganaderas con planteles numerosos (de 20.000 a 25.000 cabezas). Inclusive en los Departament os de Alto Paraná y Amambay, las dimensiones de dichas explotaciones tienen una escala no muy alejada de las anteriores (de 14.000 a 20.000 cabezas). Estos cinco últimos departamentos comprenden uno de los principales territorios de implantación de las empresas de capital extranjero.

Los mencionados rasgos contextuales se vinculan con las principales características que el proceso de extranjerización asume en la producción del ganado bovino. Solamente que el 18% de la cantidad cabezas pertenece a productores extranjeros, correspondiendo el mayor peso a los brasileros (12%), y a los procedentes de otros países (6%). No obstante, en la explotaciones ganaderas de 1.000 y más hectáreas de tierra, la participación de los extranjeros asciende al 26%, de acuerdo con las informaciones que a continuación se consignan.

Gráfico Nº 5

Porcentajes de calidad de Ganado Vacuno, por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones. Año 2008.

Ahora bien, salvo en Caaguazú e Itapúa, en el resto de los Departamentos nombrados los pesos de los productores extranjeros se incrementan notablemente. Así acontece en Canindeyú, donde los productores brasileros detentan el 46% de la cantidad total de animales existentes, y los de otras nacionalidades el 6%. Situaciones no muy distintas se observan en Alto Paraná (brasileros: 38%, y otras nacionalidades: 5%) y en Amambay (brasileros: 41%, y otras nacionalidades: 4%). En estos tres Departamentos, los pesos de los productores extranjeros se incrementan en las explotaciones de 1.000 y más hectáreas. Considerando que en estas jurisdicciones regionales también existen las producciones de soja, trigo y maíz, ello, en principio, implicaría que a la estrategia de la combinación de los rubros productivos también se suma la ganadería bovina.

También en el Departamento chaqueño de Alto Paraguay, los productores brasileros y de otros países poseen pesos significativos en la tenencia de cabezas de ganado bovino (39% y 13%, respectivamente). Junto a los brasileros, en los últimos años, están invirtiendo también empresarios provenientes de Uruguay y de algunos países europeos.

2.3. La extranjerización y el mercado de tierra durante los años recientes

Las mencionadas tendencias del proceso de extranjerización están vinculadas a la dinámica del mercado de tierra verificada durante los últimos cinco años.

La extranjerización de la tierra rural se habría intensificado en estos últimos cincos años, tal cual se colige de los datos brindados por el Cuadro precedente. Si se considera que la penetración de los empresarios extranjeros en la estructura agraria paraguaya se ha reactivado a partir de la década del noventa, se constata que en este último quinquenio la cantidad promedio anual de tierra por ellos adquirida se estaría incrementando en cerca de 100.000 ha por año. En parte, ese mayor dinamismo se debería al hecho de que una proporción significativa de las propiedades más recientemente compradas estaría destinada a la ganadería en la Región del Chaco; opción productiva para la cual se requiere

importante extensión de tierra. Precisamente, el Departamento de Alto Paraguay, localizado en dicha región, ha sido el área donde últimamente se concretaron los mayores volúmenes de tierra comprados por los agentes del empresariado extranjero.

Cuadro Nº 3: Tierras compradas por empresarios extranjeros (1.000 y más ha), en las regiones de más intensiva extranjerización: Años 2006-2010.

Departamentos	Ha compradas entre 2006 – 2010	Total de ha compradas hasta 2010	Nacionalidad de principales compradores
Concepción	70.000	250.000	1. Brasileros; 2. Franceses; 3. Alemanes
San Pedro	130.000	325.000	1.Brasileros; 2. Alemanes; 3. Portugueses
Caaguazú	180.000	370.000	1. Brasileros; 2. Alemanes; 3. Japoneses; 4. Españoles
Caazapá	50.000	180.000	1. Alemanes; 2. Portugueses; 3. Brasileros
Itapúa	100.000	400.000	1.Brasileros; 2. Alemanes: 3. Japoneses; 4. Españoles
Alto Paraná	150.000	700.000	1. Brasileros; 2. Argentinos; 3. Portugueses
Amambay	80.000	450.000	1. Brasileros; 2. Portugueses;
Canindeyú	170.000	650.000	1. Brasileros; 2. Alemanes;
Alto Paraguay	900.000	2.500.000	1. Brasileros; 2. Uruguayos; 3. Norteamericanos
Totales	**1.830.000**	**5.825.000**	

FUENTE: Datos de Prensa Escrita y de Informantes Calificados[8]

8 Fueron revisados los dos periódicos más importantes del país (ABC y Última Hora), correspondientes a sus publicaciones durante los últimos cinco años. Al mismo tiempo, esos datos han sido cruzados y complementados con referencias suministradas por informantes calificados (empresarios, técnicos agropecuarios y promotores de ONGs), en cada uno de los Departamentos nombrados.

En la Región Oriental, fueron los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú, las zonas donde los volúmenes de transferencias recientes de tierra rural (2006-2010) tendrían mayor peso. Se reitera que los dos primeros están localizados en la frontera con Brasil. Los datos avalarían que los mismos continuarían siendo los territorios priorizados, hasta la actualidad, por los inversores extranjeros. En Amambay, el otro Departamento también limítrofe con el vecino país, en los años más recientes dicha priorización no se verificaría, como se ha mencionado. No obstante, el peso relativo que ha tenido la extranjerización en décadas anteriores (ochenta y noventa) daría sentido al nivel relativamente importante que la misma posee (Cuadro No. 3).

Por su parte, la actual priorización de Caaguazú vendría a ser el resultado del avance de la extranjerización en los territorios ubicados en la parte más céntrica de la citada región. El otro Departamento en el que la intervención de los empresarios extranjeros estaría repuntando es San Pedro, localizado en la misma franja geográfica que Caaguazú. Cabe suponer que, de darse las condiciones socio-económicas y políticas propicias, esta tendencia se podría intensificar en el futuro.

El Departamento de Itapúa, limítrofe con Argentina, aunque en los últimos años el mercado de la tierra no tendría la dinámica como en los mencionados previamente, se caracteriza, sin embargo, por un importante nivel acumulado de extranjerización (Cuadro No. 3). Dicho efecto acumulado, en términos importantes, vendría dado por el hecho histórico de que precisamente, el mismo ha sido una las primeras regiones del país en la que se inició, hacia los años 50 y 60, el proceso de modernización de la estructura agraria, a través de la empresa productiva capitalista, promovido por inmigrantes extranjeros, europeos y japoneses preferentemente.

Los contextos de Concepción y Caazapá aún no lograrían concitar el gran interés de los empresarios extranjeros. No obstante, ello no ha impedido que grandes empresarios nacionales, en el transcurso de estas dos últimas décadas, instalaran unidades productivas modernas, especialmente en el sector ganadero, según se ha mencionado previamente. Con ello, se estaría dando

uno de los condicionamientos que podrían concitar dicho interés en el futuro.

En lo referente a la nacionalidad de los empresarios, asimismo, se confirman las características adelantadas. En efecto, son los brasileros los que ocupan el primer lugar, tanto por la cantidad de tierra de la que son propietarios, como igualmente por la variedad de regiones en las que durante los años más recientes (2006-2010) han invertido. Después de ellos, en proporciones menores, se hallan los empresarios argentinos y uruguayos; los primeros ubicados mayoritariamente en departamentos limítrofes (Itapúa preferentemente), y los segundos en el Chaco (Alto Paraguay), lo cual se debe básicamente a la gestión de la producción ganadera, de creciente difusión en dicha región. Tal como se señaló previamente, también empresarios europeos, están instalando en varias zonas sus explosiones agropecuarias. Además de los que en períodos anteriores ya se habían incorporado a la estructura agraria nacional, como los alemanes, recientemente están arribando de otros países, entre los que sobresalen los portugueses y los españoles. En cuanto a los empresarios asiáticos, los más destacados son los japoneses, que por cierto, se están localizando en varias áreas rurales del país.

La mayoría de los vendedores son propietarios paraguayos9, aunque tal rasgo no es la constante en todas las regiones. En efecto, en Alto Paraná y Canindeyú, una alta proporción de vendedores son productores brasileros, cuyas familias ingresaron hacia las décadas del setenta y ochenta en carácter de inmigrantes. Como se ha señalado, la venta de sus tierras, por parte de estos pequeños y medianos agricultores brasileros, a compradores de su propio país, se debe a la primacía cada vez más firme de la empresa agraria de gran escala. Otra variante consiste en la compra de tierras pertenecientes a los descendientes de los dueños extranjeros (argentinos, ingleses y norteamericanos) de los grandes latifundios de enclave, instalados desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, sobre todo en los departamentos del Chaco.

9 Las informaciones fueron suministradas por las mismas fuentes consignadas en la nota precedente.

Finalmente, considerando que además de los incluidos en el Cuadro 4, existen ocho Departamentos restantes en los que la extranjerización se ha difundido en menor medida y que los datos citados son estimaciones que probablemente estarían subestimando las cantidades reales compradas, cabe suponer que el total de tierras adquiridas por empresas extranjeras en el transcurso de las dos últimas décadas, superarían las cerca de 6 millones de ha consignadas. El mismo se ubicaría entre las 9 a 10 millones de ha. Si el supuesto es pertinente, el total de dichas tierras abarcaría entre el 25% y el 30% del conjunto de la superficie productiva del sector primario.

2.4. La extranjerización y el precio de la tierra.

Una de las principales consecuencias económicas de este proceso de extranjerización radica en los niveles de los precios que la tierra está teniendo en la actualidad, en los contextos regionales donde se está afianzando. Así lo evidencian estas informaciones[10]:

Cuadro Nº 5: Niveles actuales del precio de la tierra en las regiones de extranjerización

Departamentos	Niveles de precios USD
Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú (Región Oriental)	7.000 – 5.000
Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Amambay (R. Oriental)	5.000 – 3.000
Caazapá (R. Oriental)	3.000 – 1.000
Alto Paraguay y Boquerón (Región Occidental o Chaco)	Menos de 1.000

Los cuatro departamentos en los que los precios de la tierra tienen los más altos niveles en la actualidad (5.000–7.000 USD), son los que cuentan con la difusión más alta de las grandes empresas extranjeras (1.000 y más ha). Son establecimien-

10 Las informaciones han sido proveídos por informantes calificados que operan en cada uno de los Departamentos consignados en el Cuadro. Los informantes fueron: empresarios extranjeros, empresarios inmobiliarios y técnicos agropecuarios conocedores de los movimientos de los mercados de tierra.

tos productivos que reúnen las siguientes características: a) tierras de alta fertilidad; b) ubicación estratégica con relación a las principales vías de transporte (proximidad o acceso seguro); y c) infraestructura y equipamientos productivos suficientes y de buena calidad (incluida pista de aterrizaje para aviones).

De nuevo, son esos cuatro departamentos (Canindeyú, Alta Paraná, Itapúa y Caaguazú) en que los precios de tierra se ubican en un segundo rango de importancia (5.000–3.000 USD). Por cierto, a ellos se les agrega el Departamento de Amambay, también localizado en la frontera con Brasil. El relativo menor precio se debe a que las tierras no cuentan con la fertilidad adecuada, por ser suelos semi-arenosos, o bien porque están ubicadas en lugares relativamente distantes de las mejores vías de transporte de la región, entre otras limitaciones.

Los precios vigentes en el Departamento de Caazapá (3.000–1.000 USD) -que limita con los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa, en la Región Oriental- están condicionados por el hecho de que en él la extranjerización de la tierra recién comenzó a dinamizarse en estos últimos cinco años. Además, la infraestructura de transporte (rutas y caminos) son más precarias que las existentes en las zonas donde imperan las más altas cotizaciones de las tierras.

Finalmente, son los Departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, ubicados en el Chaco paraguayo, los contextos regionales en los que los precios de la tierra se cotizan más bajos (menos de 1.000 USD). En ellos la principal actividad de inversión es la ganadería. Además, gran parte de las tierras compradas pertenecía a los grandes latifundios históricos, que prácticamente no cuenta con infraestructura productiva y de comunicación. Esos mismos condicionamientos son los que están explicando que los nuevos inversores extranjeros estén comprando enormes extensiones de tierra (entre 25.000 y 50.000 ha). No obstante, existen señales de que los niveles del precio de la tierra chaqueña también empiezan a repuntar. En efecto, de los 40 a 50 USD que costaba cada hectárea de tierra hace unos cuatro años atrás, hoy la misma dimensión se está cotizando entre 250 a 300 USD.

2.5. Tipos de inversores extranjeros

Una parte de las empresas extranjeras que se insertan en la estructura agraria paraguaya, en el período más reciente, está vinculada a cadenas de agronegocios lideradas por empresas transnacionales[11]. Las formas de vinculación de las empresas agrarias con las transnacionales van desde la dependencia directa, mediante la formación de empresas filiales dedicadas a la producción agropecuaria, hasta el establecimiento de nexos comerciales y/o financieros, que garantizan la canalización de los negocios, sobre todo el de la comercialización de los productos agropecuarios o agroindustriales, que gestionan las mismas.

Ahora bien, es importante consignar que en Paraguay, el proceso de extranjerización de la tierra, reciente y actual, está siendo mayoritariamente impulsado por inversionistas privados, que por cierto, en no pocos casos, operan a través firmas empresariales creadas para emprender sus operaciones en el país. Así acontece con los brasileños, quienes son los que están predominando como se ha visto, y también con otros inversionistas, procedentes de países de la región (uruguayos y argentinos).

2.6. Land Grabb

En los procesos de concentración y extranjerización de la tierra rural en el país, entre los Estados extranjeros, la intervención más activa y estratégica estaría correspondiendo al gobierno de Brasil[12]. La propia representación diplomática

11 Tal como se pone de relieve en un reciente estudio (Rojas, L, ``Los actores del agronegocio en el Paraguay``, BASE IS/DIAKONIA, Asunción, 2009) entre las empresas multinacionales dedicadas al agronegocio que operan en Paraguay, entre otras, se encuentran: Bayer, Bunge, CARGIL, Dow Agrosciences, Louis Dreyfus, NESTLE, PARMALAT y UNILEVER. La mayoría proveen materia prima, realizan acopio y comercialización internacional de los productos, y unas pocas recurren a la industrialización.

12 Los planteamientos están sustentados en informaciones suministradas por informantes calificados: uno de ellos es un empresario agropecuario extran

(Embajada) estaría contando con mecanismos de seguimiento de las inversiones de los empresarios agropecuarios de dicho país en el sector rural de Paraguay. Además, una vez realizada la compra de la tierra, o en determinados casos el alquiler, éstos, a su vez, dispondrían de asesoramientos técnicos de entidades estatales del vecino país, en el manejo de los rubros productivos a los que se dedican, ya sea en el ámbito agrícola como en el ganadero. Dada la creciente venta de la carne brasileña en los grandes centros de consumo del mercado mundial, una proporción significativa de la carne producida en Paraguay por los empresarios brasileros estaría siendo destinada para atender, en el país vecino, a la demanda no cubierta por dicha exportación.

Otros Estados o gobiernos extranjeros, no tendrían el tipo de presencia mencionado. Ello no implica, que también los mismos, por intermedio de sus representaciones diplomáticas, o determinados organismos técnicos, acompañen las gestiones de los empresarios que, proviniendo del país respectivo, tengan interés en la compra de tierra en Paraguay.

2.7. Impactos sobre el acceso a la tierra y la disponibilidad de alimentos

Los procesos de concentración y extranjerización de la tierra están generando una creciente exclusión del acceso a la misma por parte de los productores campesinos. Uno de los principales problemas que dicha exclusión está generando es la agudización de los conflictos de tierra, especialmente en las regiones (fronterizas con Argentina y Brasil) en los que los mencionados procesos son más intensivos. Este problema también involucra a las comunidades indígenas, tal como se analizará posteriormente.

No obstante, la disponibilidad de los alimentos producidos por la agricultura familiar campesina aún no se ha limitado notoriamente. Las informaciones para el año agrícola 2007/08 (Censo Agropecuario) ponen en evidencia que las explotaciones menores de 50 hectáreas continúan generando más del 90% de la producción de los principales rubros agrícolas alimenticios (mandioca, batata, poroto, hortalizas, piña y banana), que son destinados no sólo al consumo de las propias familias campesinas, sino también al conjunto de la población nacional, a través del mercado interno. La producción alimenticia se está concentrando en aquellas zonas donde la exclusión campesina es menos intensa hasta el presente, especialmente en las que están más fuertemente articuladas -económica, social y culturalmente- con Asunción y su Área Metropolitana. En dichas zonas, la economía campesina existente, con todas sus restricciones, continúa produciendo una proporción y variedad relativamente importante de alimentos, desde los tradicionales (mandioca, batata, poroto y maíz) hasta los de difusión más nueva (productos hortícolas y frutícolas).

3. La percepción de los actores.

3.1. El proceso de inserción de los grupos empresariales extranjeros.

En base a las entrevistas aplicadas a los actores que están interviniendo directamente en el proceso de compra de tierras y de la puesta en funcionamiento de empresas extranjeras en la estructura agraria paraguaya, durante esta fase histórica más reciente y actual, cabe identificar dos modalidades de inserción.

3.1.1. Compra de tierras de antiguos latifundios

Una de las modalidades de la compra de tierra por parte de los agentes del capital internacional, en estos años más recientes en la Región Oriental, consiste en la adquisición de propiedades de ganaderos o terratenientes paraguayos. Uno de los entrevistados, gerente de una empresa brasilera que se instaló en el Departamento de Caaguazú, señala:

"La empresa adquirió, hace cuatro años, 1.050 ha de un ganadero paraguayo, quien, a su vez, las había comprado de otro ganadero paraguayo (quien precisamente fue el adquirente de las tie-

jero residente en el país; y el otro es un alto directivo de una empresa inmobiliaria que, desde los años 90, viene dedicándose a la intermediación de las compras realizadas por empresarios brasileros en el país.

rras de la Industrial Paraguaya -una de las empresas dueñas de los más grandes latifundios históricos-). La tierra no tenía una buena aptitud para la producción agrícola, porque la mayor parte estaba cubierta de campos naturales. Pero, se realizaron los estudios técnicos y luego de aplicar las correcciones, a partir del uso progresivo de la cal agrícola, ya se está logrando una producción agrícola interesante. Actualmente, la empresa se dedica al cultivo de soja, trigo y maíz. El 70% de la superficie está mecanizada. También, en la otra parte del terreno, se trabaja en ganadería (bovina); y se está iniciando una plantación forestal, con eucalipto. … La empresa está interesada en comprar más tierra … El precio de cada hectárea de tierra comprada fue de 2.700 USD; en la actualidad, con las mejoras realizadas, cada hectárea se está cotizando entre 4.500 a 5.000 USD."

La entrevista citada expresa en términos sumamente ilustrativos los principales alcances de: la inversión realizada, la estrategia productiva puesta en práctica y la prioridad inmediata de la empresa. Esta ha sido la estrategia que, en estos últimos años, se está poniendo en práctica también por parte de otras empresas provenientes del citado país y de otros países extranjeros.

3.1.2. Compra de tierra de indígenas y campesinos

3.1.2.1. Compra de tierra de indígenas

En la medida que el empresario no encuentra suficientes superficies de tierra, una de las fórmulas a las que se recurre es la de incorporar sucesivamente porciones de la misma, hasta completar la escala prevista. Uno de los casos registrados para el presente estudio, de los varios existentes en toda la Región Oriental, es el relatado por líderes de comunidades pertenecientes a la etnia Mbyá Guaranda y que están localizadas en el límite de los Departamentos de Caagauzú y Alto Paraná. Uno de ellos menciona que:

"Estas tierras, mucho antes de que vinieran los extranjeros, tenían más de 4.000 ha, y todas ellas eran parte de nuestro territorio. En ellas vivían tres comunidades. Hoy día, ellas quedaron con un terreno que solamente alcanza 1.500 ha, distribuidas de la siguiente manera: La comunidad ``Che Iro Ara Poty`` con 33 ha y un total de 22 familias; la comunidad San Juan Lloví con 710 ha y un total de 50 familias; y la Yaguary con 707 ha y un total de 70 familias."

El mismo entrevistado, a las informaciones precedentes, agrega:

"En 1947, los menonitas llegaron a la zona. Compraron grandes extensiones de tierra (pertenecientes también a la mencionada Industrial Paraguaya), incluyendo a las ocupadas por los indígenas. Aquellos propietarios empezaron a desmontar las tierras. En poco tiempo, se veía que grandes extensiones de nuestras tierras quedaban sin monte, y, en su lugar, se puso la agricultura con maquinarias. Con el tiempo, fueron abarcando más y más tierras, hasta tocar en las que seguían viviendo nuestras comunidades. Desde hace unos seis años, estamos viviendo en una situación muy difícil. Recibimos la propuesta de alquilar nuestras tierras por los propios menonitas, y decidimos alquilar 15 de las 30 ha que tenemos. Hoy, las plantaciones de soja y trigo rodean nuestras viviendas; y cuando (los arrendatarios -empresarios extranjeros-) hacen las pulverizaciones, nos afectan, matando nuestros animales (gallinas) y además empezamos a sentirnos mal de la salud … El precio que se cobra por el alquiler es del 25% de la producción obtenida, que después de la cosecha es pagado por el arrendatario menonita."

Otro de los líderes indígenas entrevistados, de otra de las tres comunidades involucradas en el proceso histórico investigado, reitera y, al mismo tiempo, agrega otras implicancias del mismo:

"Las necesidades que estamos teniendo, principalmente nuestros hijos y nuestras hijas, nos obligan a alquilar nuestras tierras a los menonitas. Sabemos que, con el tiempo, ellos pueden quedarse, con nuestras tierras. Pero no tenemos otra alternativa para comer algo. El dinero que recibimos no alcanza para mucho. … La tierra es muy buena, muy fértil, de color rojo arcilloso (denominado tipo Alto Parana -de alta fertilidad-). Tenemos el deseo de trabajar un plan de producción, para tratar de recuperar definitivamente nuestras tierras y así dejar de alquilarlas."

Ambos relatos reflejan aspectos clave de la situación en la que se encuentran la mayoría de las etnias y de las comunidades indígenas del país, tanto en la Región Oriental como en la del Chaco. La situación se torna más crítica en aquellos contextos en los que la penetración de las empresas extranjeras es más intensa, y que justamente coinciden con las áreas geográficas mencionadas previamente, especialmente aquellas ubicadas en la primera región, en los departamentos limítrofes con Argentina y Brasil. Son tierras fértiles de alta calidad, y conforman espacios ambientales ricos en recursos naturales básicos: aguas y montes.

3.1.2.2. La compra de tierra de campesinos

Los otros actores sociales excluidos por la concentración y la extranjerización de la tierra en Paraguay son, indudablemente, los grupos campesinos. Un campesino entrevistado en una comunidad de Caaguazú expresa su testimonio en estos términos:

"Antes de vender mi tierra, la trabajaba en forma tradicional, sin herbicidas ni semillas transgénicas. La trabajaba en forma natural. Ahora está totalmente mecanizada. La vendí a un paraguayo, y luego éste, después de comprar otros varios lotes de otros vecinos, la volvió a vender a un extranjero. Esta manera de venta de las tierras de campesinos, que pasa por intermediarios, también se ve en muchos otros casos en esta zona."

El mismo entrevistado agrega:

"Los funcionarios del gobierno, que trabajan en la institución del Estado encargada de la gestión y administración de la reforma agraria (el INDERT -Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra-), no cuidan las tierras que se quieren vender. Esas tierras no deben ser vendidas a compradores que no están habilitados por la ley, por no ser beneficiarios de la reforma agraria (campesinos sin tierra). Pero igual esos funcionarios apañan las ventas. Los que fueron perdiendo sus tierras, primero recurrieron al alquiler (que hoy se llega a pagar hasta 1 millón de guaraníes por hectárea); y después las venden, en la mayoría de los casos, a extranjeros o a compradores nacionales, que después venden a aquellos"

Es importante puntualizar que los asentamientos campesinos existentes en toda esta gran área de la Región Oriental, fueron instalados desde el período dictatorial (1954-1989). En principio, según la legislación vigente, esas tierras no tendrían que ser vendidas a terceros, sobre todo a quienes no están habilitados como beneficiarios de los programas de colonización. En la práctica, lo que se ha venido haciendo, en los casos en que los lotes originariamente recibidos no fueron totalmente pagados, es vender las infraestructuras y las mejoras realizadas por los beneficiarios a los compradores, nacionales en primer momento y, de forma creciente, a extranjeros en la actualidad.

3.2. El papel de los agentes intermediarios

En este punto, resulta pertinente resaltar el papel que están desempeñando los intermediarios, en los distintos operativos de compra de tierras. Para ello, se ha recurrido al conocimiento y la percepción que acerca del proceso poseen determinados informantes calificados. Uno de ellos (técnico agrícola que trabaja hace varios años en la región de la mencionada penetración) brinda el siguiente testimonio:

"La compra y la venta de las tierras, o la extranjerización de las tierras, es una situación que se va agudizando cada vez más. Los compradores reciben fuertes sumas de dinero de los capitalistas que no están normalmente en el país. Son agentes que están financiados desde distintos puntos del mundo... Muchos son prestanombres, especialmente los que compran grandes superficies. Los dueños verdaderos están en otro país. Ellos vienen a Paraguay cada dos o tres meses, para verificar la marcha de los rubros agropecuarios producidos. Los (empresarios) brasileros son los más numerosos, aunque también existen otros que provienen de países diferentes."

En la actualidad existen pocos grandes latifundios que posibilitan la adquisición de tierras con las dimensiones requeridas por los empresarios extranjeros. De ahí que se está apelando a la gestión de los intermediarios, una de cuyas formas operativas consiste en la compra de pequeñas o medianas propiedades, hasta completar tales dimensiones. Una parte de tales intermediarios

son extranjeros, mayoritariamente brasileros, que, precisamente por esa condición, están en contacto con los agentes inversores del país vecino, lo cual permite establecer un mecanismo operativo eficiente. También existen intermediarios paraguayos, que, generalmente, trabajan en contacto con los anteriores. La "ventaja" de estos últimos consiste en que conocen el ambiente socio-económico y político en el que, en la práctica, se desenvuelve este mercado de tierra; gestión que se vuelve clave cuando las tierras pertenecen o están siendo ocupadas por campesinos e indígenas, condicionamiento que, en pocos casos, genera situaciones de conflicto, como se analizará posteriormente.

3.3. Los conflictos por la tierra en el contexto de la concentración y extranjerización

Ya se adelantó que este proceso ha reactivado la lucha por la tierra, por parte de los grupos campesinos excluidos. En ese sentido, ya se mencionó que las principales y más dinámicas organizaciones campesinas existentes han asumido como una de sus más prioritarias demandas el acceso a nuevas tierras y, por lo tanto, la puesta en ejecución de la reforma agraria. En la medida que la respuesta del Estado no ha sido eficiente, debido -en gran parte- a la oposición cada vez más firme de los agentes del capitalismo agrario, nacional e internacional, dichas organizaciones apelan a medidas de fuerza, como son las ocupaciones de las grandes propiedades.

Los conflictos no se limitan exclusivamente a los referidos a la tenencia de la tierra, y en los que suelen intervenir, preferentemente, las organizaciones campesinas reivindicativas o los grupos de pequeños y medianos agricultores directamente afectados. También existen conflictos en los que participan comunidades campesinas enteras de forma espontánea, que reaccionan ante las consecuencias directas e indirectas que acarrea el proceso de extranjerización de la tierra. Así lo expresa un entrevistado:

"En una zona del Distrito de Pastoreo, las tierras compradas por un brasilero no pudieron ser utilizadas de manera tranquila. La comunidad entera se manifestó, varias veces, oponiéndose al cultivo mecanizado, por miedo al envenenamiento. Por eso, el dueño brasileño la alquila a los menonitas de Campo 9. Estos ofrecen de 2 a 3 hectáreas para que los campesinos de esa comunidad cultiven maíz o sésamo. El objetivo es quedar bien con ellos, y así lograr dividir a la comunidad. La realidad es que existen campesinos que se oponen y otros que aceptan el cultivo mecanizado."

La reacción de esta comunidad se explica por los impactos negativos que el mencionado proceso acarrea sobre la cohesión de la misma. Teniendo en cuenta ésta y otras experiencias similares, en un estudio reciente sobre la extranjerización de la tierra en Paraguay, se ha sostenido que "los mecanismos económicos, básicamente conformados por el alquiler y la venta de tierra, y otros procesos de endeudamiento, debilitan la cohesión comunitaria, lo que a mediano y largo plazo impulsan la migración de las familias campesinas. Con la entrada de la soja, se inicia un aumento exponencial del precio de las tierras, que a su vez atrae a especuladores inmobiliarios y a funcionarios corruptos" (Glauser, 2009).

Los conflictos por la tenencia de la tierra generados por el actual proceso de extranjerización no solamente se manifiestan en los contextos de la Región Oriental. En la Región Occidental, o Chaco, también este tipo de problemas comienzan a verificarse. Uno de los casos más reciente es el que tuvo lugar en el Departamento de Alto Paraguay (fronterizo con Brasil y Bolivia). El mismo consistió en que unos pobladores campesinos que se dedicaban a la ganadería en pequeña escala, fueron expulsados el año pasado (2009) de las tierras que ocupaban desde hacía más de 30 años, por empresarios brasileños que las habían adquirido, juntas con otras de más extensas dimensiones, con el fin de instalar en ellas modernas estancias ganaderas[13].

Los conflictos por la tenencia de la tierra suelen trascender su connotación meramente social e indudablemente tienden a incorporar implicancias políticas, en la medida en que involucran no sólo a importantes actores sociales, sino también

13 Diario Última Hora, 19.09.09

a actores políticos de peso. Una de las implicancias políticas de los actuales conflictos, en los principales escenarios de la actual extranjerización de la tierra en Paraguay, es la participación en los mismos de los denominados agricultores "brasiguayos".

Debido a los conflictos que en estos últimos años, se vienen verificando entre grupos de campesinos paraguayos desarraigados, los agricultores brasiguayos y los empresarios extranjeros medianos y grandes, la mayoría también brasileños, el INDERT decidió, hacia fines del año 2008, poner en vigencia una cláusula de la ley del Estatuto Agrario, introducida en el año 2004, debido la intensificación de la lucha. En efecto, en un acto de desalojo de una propiedad de un brasilero, por parte de la policía, un dirigente campesino paraguayo perdió la vida. Ante este hecho y otros conflictos igualmente violentos, la mencionada institución resolvió prohibir la compra de lotes, en el marco de programas de reforma agraria, a los no beneficiarios legales. El principal directivo de la mencionada institución, al respecto, manifestó que:

"El Estatuto Agrario, desde el año 2004, considera que son beneficiarios de la reforma agraria solamente los ciudadanos paraguayos naturales. Por lo tanto, se excluye a los extranjeros para acceder a tierras administradas por el INDERT... Las tierras que no fueron solicitadas antes del 2004, se procederá a su recuperación[14]."

Esta medida gubernamental generó, desde un primer momento, varias reacciones provenientes de los actores sociales y políticos involucrados en el proceso de extranjerización de la tierra. Entre estos últimos, un alto directivo del Gobierno brasilero, ante la pregunta de la percepción que tenía sobre la decisión tomada por el Gobierno paraguayo, para emprender el saneamiento de la lista de los beneficiarios de la reforma agraria, levantando un catastro de los mismos según la nacionalidad, expresó:

"El tema del catastramiento es el principal punto para enfrentar el problema de los brasiguayos dentro de la legislación paraguaya. Esta medida, en cierta forma, también estamos acompañando ahora con el Gobierno boliviano[15]."

Más allá de otros alcances que cabría identificar por detrás de las palabras trascriptas, el aspecto que interesa puntualizar, en atención de los objetivos del presente estudio, se refiere al aspecto de que la cuestión sobre la tenencia de la tierra que está generando el reciente y actual proceso de extranjerización en Paraguay es un problema que, obviamente, trasciende las fronteras nacionales y que, al mismo tiempo, está generando no sólo la atención, sino también la intervención de los países involucrados. En efecto, el Gobierno de Brasil está acompañando la elaboración del mencionado catastro, a través de tareas técnicas, no sólo al gobierno de Bolivia, sino también al de Paraguay.

En algunas de las colonias en las que se empezó a poner en marcha el trabajo, los brasiguayos promovieron demandas judiciales, con el fin de impedir la prosecución del relevamiento catastral. En determinados casos, tales demandas fueron desestimadas por la autoridad judicial, con lo cual el INDERT tuvo el camino abierto para proseguir su tarea. Tal fue la experiencia que tuvo lugar, por ejemplo en 2009, en una de las colonias en las están mayoritariamente asentados los agricultores y empresarios del vecino país, en el departamento fronterizo de Canindeyú. Por otro lado, en algunos casos, ese inicio de la recuperación de las tierras de la reforma agraria contó con el apoyo de organizaciones campesinas paraguayas, como la Federación Nacional Campesina (FNC), que proponen que dichas tierras sean asignadas a sus asociados[16].

En suma, la puesta en ejecución de esta iniciativa del INDERT recién está en una fase inicial. Y considerando los revuelos sociales y políticos que ya ha empezado a provocar, es de esperar que la misma, de seguir aplicándose, continúe envuelta en disputas diversas y conflictos difíciles de su-

14 Diario Última Hora, 08.10.08

15 Declaraciones difundidas en el diario Última Hora, 09.04.10

16 En la prensa fueron difundidos ampliamente estos acontecimientos. Véase: Diario ABC, 15.09.09.

perar. Los poderosos y contradictorios intereses económicos y políticos en juego no serán fáciles de enfrentar, y exigirán apelar, por parte del Gobierno Paraguayo, a una política y estrategia de acción consistente y efectiva, como asimismo contar con una alianza firme, que provenga no sólo de los actores campesinos, sino también de otros actores sociales y políticos nacionales gravitantes.

3.4. La percepción de los actores sociales

En relación a la percepción que sostienen los actores sociales y políticos más directamente involucrados en la actual fase de la concentración y extranjerización de la tierra en Paraguay, cabe señalar que se llevaron a cabo entrevistas específicas que son consignadas y comentadas en el análisis que se formula a continuación.

3.4.1. Gobierno

Una alta autoridad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), indagada con relación a las principales consecuencias de la actual difusión de las empresas agrarias, nacionales y extranjeras, sostiene que:

"Las consecuencias de este fenómeno tienen dos manifestaciones o aspectos. Por una parte, las empresas, sobre todo las extranjeras, están impulsando un fuerte crecimiento de la producción de algunos rubros, especialmente de la soja y la ganadería. Por otra parte, ese dinamismo económico se lleva a cabo a costa de determinadas limitaciones y problemas. Por ejemplo, es importante la práctica de la siembra directa, que practican las empresas. Sin embargo, esa innovación tecnológica se realiza sin atender a los controles ambientales, por el uso excesivo de agro-químicos, la priorización de la semilla transgénica, y la no atención de normas ambientales, como la no tala de los montes en las franjas de protección (río, arroyos y poblados). Además, los problemas de la tierra con los grupos campesinos, donde las empresas extranjeras predominan, se están empeorando."

Ante dicho proceso, según el entrevistado, el actual Gobierno está promoviendo, en el marco de una política de desarrollo rural, la puesta en ejecución de los siguientes programas: a) reforma agraria, cuyos ejes principales son: i) el acceso a la tierra para futuros asentamientos, ii) la regularización de la tenencia de la tierra, y iii) planes de arraigo de los asentamientos campesinos; b) arraigo de los pueblos indígenas, priorizando la intervención en los territorios más vulnerables); y c) fortalecimiento de la agricultura familiar, centrando la intervención en: la política diferenciada, la asistencia técnica y la educación rural, el crédito, y las cadenas de valor.

3.4.2. Gremios empresariales agrarios

En el país existen dos grandes gremios que representan a los principales sectores empresariales agrarios. Uno de ellos es la Asociación Rural del Paraguay (ARP), que aglutina a la mayoría de los grandes ganaderos del país. Es una instancia corporativa muy influyente no sólo en los ámbitos específicos de las políticas económicas vinculadas directamente a la producción y la comercialización del ganado ovino, sino también en otros campos económicos, sociales y políticos en los que, directa o indirectamente, estaban y están juego sus intereses. El más alto directivo de la filial de dicha organización existente en el Departamento de Caaguazú, ante la pregunta de por qué los campesinos abandonan el campo ha contestado que:

"Los campesinos se van a las ciudades porque no son agricultores, son campesinos. Hoy día, se hubiesen quedado en el campo si hubieran sido agricultores, que tengan esperanza en el futuro y tengan educación… Hace 25 años atrás, por ejemplo, en la zona de Tacuatí o en la de Yhú no había comunidades campesinas; éstas se formaron con posterioridad (a través de programas de colonización). Pero esos campesinos, que vinieron de otras zonas del país, no se adaptaron a las nuevas técnicas agrícolas, porque no formaban parte de sus tradiciones. Además, ahora ciertos partidos de izquierda y la SEAM (Secretaría del Ambiente) no quieren que se cultive la soja. Y la soja ya se plantaba desde antes, aún por los campesinos, en pequeñas parcelas, y era una fuente de riqueza para ellos. Esta falta de visión es realmente preocupante. ¿Qué va a pasar mañana? Cada vez se ve más pobreza. Pero, posiciones como las mencionadas no dan salidas al problema."

La percepción sobre la condición del campesino como miembro de una sociedad tradicional, atrasada y superada por los avances de la sociedad moderna, es expresada, por el entrevistado, en términos inequívocos. A partir de ese punto de vista, se justifica sostener el criterio de que la superación del atraso rural y de la pobreza campesina, es la de asumir el perfil del agricultor moderno que, entre otras características, apela a las nuevas técnicas agrícolas. En la medida que, en esta perspectiva, el cultivo de soja es encarado a través de un modelo productivo moderno, eficiente y exitoso, no se justifica oponerse a su difusión, provenga dicha posición ya sea de actores políticos o de agentes técnicos.

Existe otro gremio que aglutina prioritariamente a los empresarios dedicados a los rubros más estrictamente agrícolas, especialmente los más fuertemente articulados con el proceso de exportación: soja, trigo y maíz. Se trata de la Unión de Gremios de la Producción (UGP). Uno de los altos directivos de la organización, con relación a los impactos generados por la difusión de este modelo productivo agrario sobre el medio ambiente, se expresa en estos términos:

"Paraguay evolucionó mucho tecnológicamente desde hace unos 30 años, sobre todo en los años 90. En ese momento fue cuando entró el sistema de siembra directa, que los suelos no se aren. Entonces, se eliminó la erosión y la degradación de los suelos y se incorporó toneladas de materias orgánicas en los cultivos. No hay contaminación; la única contaminación que hay es la que existe en las ciudades. Sí hubo deforestación, que significó echar monte para abrir la frontera agrícola. Pero, eso desde el año 2004 ya está parado. De las 200.000 ha que se echaban por año, ahora no se echan ni 10.000 ha, prácticamente para consumo energético."

En este ámbito de los impactos sobre el medio ambiente se dan muy notorias discrepancias de percepciones entre los actores sociales. La posición del dirigente del gremio empresarial consultado apunta claramente en sostener que, antes que negativa, es más bien positiva la incidencia de las explotaciones modernas agrarias en este ámbito. Según la misma, esos impactos positivos se verifican no sólo en cuanto al manejo del suelo, sino también en lo relativo a la contaminación y a la deforestación, que son precisamente los ámbitos en los que los grupos campesinos y otros actores sociales, como las ONGs, sostienen posturas muy opuestas a la consignada.

3.4.3. Organizaciones campesinas

En la actualidad existen varias organizaciones campesinas que, a pesar de las diferencias relativas que poseen, coinciden en las demandas básicas y en especial en lo atinente a la reforma agraria que habría que implementar en los contextos regionales, donde la exclusión campesina se está agravando por el avance de la mediana y gran empresa agrarias, pertenecientes en una alta proporción a grupos extranjeros. Un dirigente campesino de una organización campesina del Departamento de Caaguazú (Movimiento Agrario y Popular), en relación a las consecuencias del mencionado avance empresarial, señala:

"Las empresas agrícolas, que trabajan en grandes tierras mecanizadas, no dan trabajo a la gente. Realizan todo el trabajo a máquina, haciendo una sola persona el trabajo, porque cuentan con todas las maquinarias. Lo que más cultivan son: soja, trigo y maíz. En cualquier lugar donde ellos alquilan las tierras, hasta las plantas de naranja echan. Dejan la tierra totalmente pelada. Van tapando las nacientes de agua. Tirando todo tipo de veneno, y ni se sabe qué tipo de veneno están tirando."

El punto de vista que tiene este dirigente campesino es bien distinto a los planteamientos de los dirigentes de los gremios empresariales mencionados previamente. Considera que la modernización agraria capitalista no sólo genera la exclusión de los campesinos, quienes en el carácter de mano de obra temporal suelen insertarse en los círculos de empleo vigentes en la economía de mercado, sino que también dicha modalidad productiva daña fuertemente el medio ambiente y pone en peligro la salud de las comunidades campesinas e indígenas, próximas a los establecimientos agrarios empresariales.

Otro dirigente campesino entrevistado, integrante de una de las organizaciones nacionales de más arraigo y peso en el país, la Federación

Nacional Campesina (FNC), refiriéndose a la experiencia de su organización expresa que:

"A los extranjeros no les gusta cuando la gente se moviliza en su base. Cuando la gente se pone en contra de ellos, no quieren enfrentarse. Cuando encuentran lugares (comunidades campesinas) donde la gente les recibe como corderitos mansos, son rápidos para conseguir sus objetivos (comprar tierra). Por eso, además de la alternativa de la producción sostenible, la FNC también recurre a la lucha social. Esta lucha incluye exigir al SENAVE (Servicio Nacional de Sanidad Vegetal), al Ministerio de Agricultura, a las Municipalidades, que actúen contra los daños que traen estos empresarios extranjeros para los campesinos."

Las respuestas de los actores campesinos organizados son las mencionadas por los dos entrevistados. También existieron y existen otras iniciativas y acciones que dichos actores están encarando, que desembocaron inclusive en confrontaciones de violencia, según se analizó previamente. En la medida en que la concentración de la tierra, a través de las empresas extranjeras, se está intensificando, las disputas entre los grupos campesinos y los empresarios extranjeros tienden a tornarse conflictivas. Los conflictos son más fuertes en los casos en que intervienen grupos campesinos organizados. Si en las comunidades campesinas la presencia de las organizaciones es más débil, los empresarios o sus agentes intermediarios, intentan poner en ejecución proyectos productivos en alianza con los propios campesinos, con el fin establecer vínculos que favorezcan la difusión del modelo empresarial.

3.4.4. Organizaciones No Gubernamentales

En el marco del presente estudio, también se ha relevado la percepción que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) tienen acerca del proceso de concentración y extranjerización de la tierra.

Uno de los principales directivos del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), respecto a la estrategia operativa de las empresas agrarias extranjeras, señala que:

"En el último año agrícola (2008-9) ingresó más de 1.500 millones de USD por exportación de soja, básicamente en grano. Pero, no se controla el destino de estos ingresos, teniendo en cuenta que básicamente operan con la lógica del enclave; dado que la mayoría de los productores son brasileños y responden a la dinámica económica de su país de origen. Las evidencias demuestran, por cierto, que parte de las divisas generadas con la exportación de soja, se destinan a la compra de: grandes tractores, aviones, y agrotóxicos."

El aspecto que cabe destacar es el relativo a la consideración de las empresas extranjeras como enclaves. La fundamentación de dicho planteamiento se basa en el criterio de que gran parte de los beneficios económicos obtenidos son canalizados y utilizados en los ámbitos económicos de los países de donde provienen las empresas.

Acerca de las consecuencias que está generando el proceso agrario estudiado, el entrevistado señala que:

"A nivel nacional, las principales consecuencias (de la concentración y extranjerización de la tierra) son: la concentración del ingreso; la agudización de la pobreza; y el incremento de tasas de morbo mortalidad, ligadas a las agresiones ambientales. Desde el punto de vista político, la principal consecuencia tiene que ver con la pérdida creciente de la soberanía nacional, teniendo en cuenta que esa forma de presencia del capital extranjero impide la vigencia de las instituciones y leyes nacionales."

En la perspectiva de esta ONG, además de los procesos de concentración del ingreso y del empobrecimiento del campesinado, el impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud de los grupos humanos afectados, como asimismo la pérdida de soberanía nacional, son igualmente consecuencias que merecen ser destacadas. La instalación de esta última cuestión en los escenarios sociales y políticos, como asimismo en la opinión pública, ha sido promovida, junto con las organizaciones campesinas, por las ONG.

La otra ONG consultada fue BASE Investigaciones Sociales. Un investigador de la misma, en la línea de los planteamientos precedentes, manifiesta que:

"Las exportaciones de granos o de carne, disparan los indicadores del bienestar económico. Pero ocultan el despojo y la agresividad implicados en el actual avance del agro negocio, así como la inexistencia de mecanismos de redistribución de la riqueza. A cambio de pocos beneficios, se entrega la tierra, única base para construir la soberanía alimentaria, deslumbrados por las promesas y supuestos beneficios del "desarrollo", olvidando que nada podía reemplazar, para los campesinos e indígenas, la tierra y la posibilidad de vivir de ella."

Considerarla como un agro negocio, implica concebir a la empresa agraria extranjera como integrante de circuitos o cadenas, comerciales, industriales y financieros, que son gestionados por agentes del capital transnacional. En Paraguay operan importantes corporaciones transnacionales, que realizan negocios con otras empresas agrarias nacionales y extranjeras, pues varias de ellas están dedicadas a la provisión de insumos (agroquímicos, semillas y maquinarias), y a la industrialización y comercialización internacional de los productos del sector, tal como ha sido demostrado en un reciente estudio[17].

Percibir la concentración de la tierra por parte de las empresas extranjeras como la pérdida de la soberanía alimentaria, le agrega una dimensión substantiva al problema. Recientemente, viene difundiéndose en círculos, tanto técnicos o académicos como sociales y políticos, el debate sobre la soberanía alimentaria. En ese sentido, se sostiene que la exclusión de la agricultura familiar campesina generada por el proceso de concentración y extranjerización de la tierra en varias regiones del país, está constituyéndose en una limitación crítica para la consecuencia de ese objetivo nacional.

Una tercera ONG consultada fue la Pastoral Social de la Iglesia Católica, que desde los años ochenta viene implementando programas de promoción social con grupos campesinos. Con referencia a los más importantes efectos de la concentración y extranjerización de la tierra en el ámbito campesino, el principal responsable de la mencionada entidad expresó que:

"Es una invasión forzosa, gracias a la poca actuación del Estado, que hasta ahora no está pudiendo controlar la masiva presencia de los brasileños. Ahora mismo, en los Departamentos de Alto Paraná y de Caaguazú existen peleas entre brasileños y campesinos paraguayos. Existen comunidades campesinas que se resisten, formando comisiones para resistir la plantación de soja. Nosotros (desde la Pastoral de la Iglesia) las estamos apoyando, acompañándolas en esa lucha. Los campesinos no quieren vender sus terrenos. Si están al lado del sojal, se envenenan desde arriba (fumigación aérea) y son obligados a vender sus tierras a precios ínfimos."

La inacción del Estado, en concordancia con las otras organizaciones consultadas, es considerada como una de las principales causas de la exclusión campesina provocada por el señalado proceso. Asimismo, también el portavoz de la Pastoral Social coincide con los otros miembros de actores sociales entrevistados, que una de las respuestas de los grupos campesinos afectados por dicha exclusión es la resistencia a la expansión del cultivo de soja. Debido a su condición de agente dedicado a la promoción del desarrollo social, resalta el hecho del acompañamiento que la organización brinda a los grupos campesinos en esa lucha.

4. Conclusiones

En base al análisis formulado en los capítulos precedentes, a continuación se presentan las principales conclusiones en torno a las dimensiones más resaltantes del tema objeto de estudio.

1. En Paraguay, la concentración y la extranjerización de la tierra, históricamente, se inició una vez concluida la denominada guerra de la Triple Alianza, en 1870, que el país libró contra Argentina, Brasil y Uruguay. En aquel período histórico se inició la articulación de la economía paraguaya con la economía mundial, verificándose su dependencia de los principales centros del capitalismo mundial. En ese contexto, se llevó a cabo la venta de las tierras públicas. Una alta proporción de

17 Véase: Rojas, L., ``Actores del Agronegocio en Paraguay``, Base IS-DIAKONIA, Asunción, 2009.

esas tierras fue comprada por empresas extranjeras, argentinas, inglesas y norteamericanas, que instalaron, en grandes latifundios, explotaciones extractivas, llegando a abarcar algunos de ellos entre 1.000.000 a 5.600.000 ha.

2. Con la salvedad del breve régimen social-demócrata del Coronel Rafael Franco (1936-37), que intentó impulsar un proceso intensivo de reforma agraria y revertir la alta concentración de la tierra en manos de unos pocos latifundistas, todos los gobiernos existentes durante la primera mitad del siglo XX estimularon, en mayor o menor medida, la persistencia de las grandes propiedades pertenecientes al capital extranjero. A fines de la década del 40, existían 25 empresas extranjeras que contaban con 100.000 y más hectáreas de tierra, dedicadas preferentemente a la extracción de madera, yerba mate y la producción extensiva de la ganadería. Según el Censo Agrícola de 1943-44 (que excluyó a las explotaciones que no contaban con producción agrícola), el índice de Gini alcanzó 0,75.

3. La concentración y la extranjerización de la tierra verificadas durante el régimen autoritario Stronista (1954-1989) cambiaron de signo. De los procesos productivos extractivos, se pasó a la difusión de las empresas agrarias capitalistas. Junto a la mayor presencia de los empresarios brasileros, se sumaron los provenientes de Uruguay, Europa (España, Italia y Alemania), y de algunos países asiáticos, especialmente de Japón. Hacia fines de la década del ochenta, continuaban unas 25 empresas extranjeras detentando grandes extensiones de tierra, incluidos dos antiguos latifundios. Según los datos del Censo Agropecuario de 1991 (levantado dos años después de la caída del mencionado régimen político), el valor del índice de Gini fue de 0,91.

4. En la fase más reciente y actual (dos últimas décadas), se profundiza la difusión de la empresa agropecuaria en la mayoría de las regiones rurales del país. La concentración y la extranjerización de la tierra vienen de la mano del avance y afianzamiento de dicha modalidad productiva. El muy alto nivel de concentración de la tierra registrado en 1991 persiste e inclusive se incrementa aún más en la actualidad, pues, con las informaciones proveídas por el Censo Agropecuario de 2008, el índice de Gini llega al 0,93.

5. Tanto la concentración como la extranjerización de la tierra, en estos últimos años, se viene concretando recurriendo a dos modalidades operativas:

   5.1. Una de las modalidades consiste en la compra sucesiva de pequeñas parcelas, hasta completar la escala de la superficie de tierra requerida por la empresa. Esta modalidad se está practicando en la Región Oriental, sobre todo en las zonas fronterizas con Brasil y Argentina. En pocos años, los grupos campesinos, que en los años 70 y 80 se asentaron en zonas de colonización, enfrentaron la reducción de sus parcelas originarias, debido al endeudamiento y, sobre todo, a la presión de las empresas agrarias que empezaron a comprar dichas parcelas.

También esa modalidad de compras sucesivas es aplicada en la adquisición de tierras pertenecientes a comunidades indígenas. Son tierras fértiles de alta calidad, y conforman espacios medio-ambientales sumamente ricos en recursos naturales: cursos o reservas de agua y montes integrados por especies de madera sumamente cotizados.
En la Región Oriental, los intermediarios de los empresarios extranjeros compran pequeñas parcelas pertenecientes a productores campesinos, asentados mayoritariamente en las colonias instaladas por el Estado, hasta completar las dimensiones requeridas por aquellos. Dada esta última situación, y la prohibición legal de que esas tierras pasen a manos de propietarios extranjeros, una parte importante de esas transacciones viene contando con la autorización ilegal de los propios funcionarios de la institución estatal encargada de la reforma agraria (el INDERT).

   5.2. La otra modalidad radica en la compra de tierras, por parte de los agentes del capital internacional, pertenecientes a ganaderos paraguayos, quiénes, a su

vez, las habían comprado, hacia los años sesenta y setenta, de antiguos latifundios de enclave extranjeros, formados a través de la compra de las tierras públicas, a partir de las últimas décadas del Siglo XIX.

6. La reciente y actual concentración de la tierra, en gran medida, está siendo impulsada por el proceso de extranjerización, sobre todo en determinadas regiones del país. La mayor penetración de las empresas agrias extranjeras se está verificando en las regiones fronterizas con Brasil y Argentina. En ellas, están localizados los Departamentos de Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú, en los que, según el Censo Agropecuario de 2008, alrededor del 63% de los propietarios de las explotaciones de 1.000 y más hectáreas son extranjeros. También en los Departamentos de Amambay, igualmente limítrofe con Brasil, el nivel de extranjerización del mencionado estrato productivo es importante (41%); así como acontece en Itapúa (44%), limítrofe con Argentina, y, en cierta medida, en Alto Paraguay (34%), ubicado en el Chaco, en la frontera con Bolivia y Brasil.

7. Una importante proporción de las empresas agrarias extranjeras se dedican, de forma preferente y combinada, a los siguientes rubros productivos: soja, trigo, maíz y ganado bovino. La soja es el cultivo producido mayoritariamente por productores y empresarios extranjeros. De las 2.463.510 ha cultivadas de dicho rubro en el año 2008, alrededor del 64% de esa superficie correspondió a tales productores, y cerca del 63% de la misma estuvo a cargo de explotaciones de 500 y más hectáreas de tierras, gestionadas mayoritariamente por medianos y grandes empresarios extranjeros.

   En los otros dos cultivos, las proporciones consignadas disminuyen, pero se mantiene la tendencia. En trigo (381.028 ha), el 61% correspondió a productores extranjeros y el 53% a explotaciones de 500 y más hectáreas. Y en maíz (858.046 ha) se registraron niveles no muy distantes a los correspondientes al rubro precedente: 54% y 47%, respectivamente.

8. Los empresarios brasileños predominan en casi todas las áreas regionales, como compradores de tierra en el transcurso de los años más recientes: 2006-2010. La excepción está dada por el Departamento de Itapúa, donde la intervención en el mercado de tierra de los empresarios de otras nacionalidades tiene más peso. También en el Departamento de Caaguazú la importancia de estos últimos casi se equipara a la de los del vecino país nombrado. Además de Brasil, los empresarios provienen preferentemente de Argentina y Uruguay, entre los países sudamericanos. Igualmente proceden de países europeos (Alemania, España, Francia y Portugal), y de algunos asiáticos (Japón principalmente).

9. Los precios de la tierra, en las regiones en las que la concentración y la extranjerización se está intensificando, varían de cerca de 7.000 USD a menos de 500 USD cada hectárea. Los precios más altos rigen en la Región Oriental, en los Departamentos fronterizos con Argentina y Brasil (Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Amambay), debido a la fertilidad de la tierra, la proximidad a las vías de transporte, y la infraestructura y equipamientos de los establecimientos. Los precios más bajos rigen en los Departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, ubicados en el Chaco paraguayo. No obstante, también el precio de la tierra chaqueña está repuntando. De 50 USD que costaba cada hectárea de tierra hace unos cuatro años atrás, hoy el precio está en los 300 USD y más.

10. Los datos obtenidos sobre las tierras adquiridas por empresas extranjeras estarían subestimando la cantidad total de las compras realizadas en el transcurso de las dos últimas décadas (alrededor de 6 millones de ha). El mismo probablemente se ubicaría entre los 9 a 10 millones de ha. Si el supuesto es pertinente, el total de dichas tierras abarcaría entre el 25% y el 30% del conjunto de la superficie productiva del sector primario del país.

11. Uno de los impactos críticos del actual proceso de concentración y extranjerización radica

en la exclusión del acceso a la tierra de una creciente cantidad de familias campesinas, que se está traduciendo en conflictos, relativamente fuertes en algunos casos, entre los grupos campesinos afectados, acompañados por organizaciones regionales y nacionales del sector, y los empresarios extranjeros y sus agentes representantes.

12. En el año agrícola 2007/08, las explotaciones de menos de 50 ha continuaban generando más del 90% de la producción de los principales rubros agrícolas alimenticios: mandioca, batata, poroto, hortalizas, piña y banana. Por lo tanto, en este ámbito el impacto negativo de la concentración y la extranjerización de la tierra aún no se está concretando.

13. Las percepciones de los actores más directamente involucrados resultan relativamente coincidentes o bien muy diferentes y hasta contradictorias, según las posiciones en las que están insertos, y los campos sociales y políticos en los que participan.
    13.1. Las organizaciones campesinas consideran que la expansión de las empresas agrarias extranjeras no sólo genera la exclusión de la tierra de numerosos grupos campesinos, sino que también dicha modalidad productiva daña fuertemente el medio ambiente y pone en peligro la salud de las comunidades campesinas e indígenas.
    13.2. Las ONGs coinciden con las organizaciones campesinas sobre los impactos señalados, y asimismo, agregan que otras de las principales consecuencias de la concentración y extranjerización de la tierra son la pérdida de la soberanía política y la fuerte limitación de la soberanía alimentaria.
    13.3. Por su parte, los gremios empresariales, ganaderos y agrícolas, discrepan de los anteriores puntos de vista. Sostienen que: a) el modelo de producción empresarial es el que conlleva el progreso y el bienestar en el campo; b) los campesinos tienen que adoptar ese modelo -aunque sea en menor escala-; c) todavía existen tierras disponibles en los asentamientos rurales; y d) el medio ambiente y la salud de las poblaciones campesinas e indígenas no han sido dañados.

14. Finalmente, las tendencias de mediano y largo plazo que surgen de la problemática estudiada no son fáciles de delinear. No obstante, a partir de los elementos analíticos relevados cabe prever, al menos para el mediano plazo, dos opciones:
    14.1. Una primera podría consistir en consensuar entre los grupos campesinos y los empresariales, nacionales y extranjeros, el fortalecimiento de territorios donde impere la agricultura familiar campesina y sean sostenibles las comunidades indígenas, en las regiones donde, en la actualidad, predomina la mediana y gran empresa agraria. Para ello, entre otros condicionamientos imprescindibles, resulta necesario definir y poner en ejecución una política de desarrollo rural, que promueva la coexistencia entre los mencionados modelos productivos, y que, a su vez, requiere de un Estado que sea capaz de lograr el consenso social y, sobre todo, político entre los actores sociales que, ahora, están confrontados.
    14.2. La otra opción es la de que ese consenso socio-político y la puesta en vigencia de la política de desarrollo rural inclusivo no se puedan lograr, por la agudización de la lucha, porque el Estado no encuentra las vías para alcanzar tales objetivos. En cualquiera de las dos opciones, el papel de los agentes del capital extranjero, las agencias técnicas internacionales y los Estados extranjeros, tendrán incidencias importantes.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS (CPES). 2006. "Trabajo de campo para el apoyo a la evaluación social y económica de aspectos socio-económicos, ambientales e institucional en cinco Departamentos. Proyecto PRODERS – MAG``, Asunción.
- CHARTRAIN, F. 1968. "L' Eglise e les Partis dans la vie Politique du Paraguay, depuis L' Independence", París, Universidad de Paris I, Departament de Sciencia Politique.
- FOGEL, R., y RIQUELME, M. 2005. "El enclave sojero: merma de la soberanía y pobreza", CERI, Asunción.
- FREIRE ESTEVES, G. 1921. "Historia contemporánea del Paraguay", Buenos Aires.
- GALEANO, L. A. 2002. "La sociedad dislocada", CPES, Asunción.
- GALEANO, L. A. 2010. "La Hegemonía de un Estado Débil", CPES, Asunción.
- GALEANO, L. A. 2010. "Los campesinos y la lucha por la tierra". En: "Historia del Paraguay", Taurus/Santillana, Asunción.
- GLAUSER, M. 2009. "Extranjerización del territorio paraguayo", BASE/IS-RLS, Asunción.
- PALAU, T. 2004. "Capitalismo agrario y expulsión campesina: Avance del monocultivo de soja transgénica en el Paraguay", CEIDRA/ Intermon Oxfam, Asunción.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), Censo Agropecuario 1991.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), Censo Agropecuario 2008.
- PASTORE, C. 2010. "La lucha por la tierra en el Paraguay", ServiLibro, Asunción.
- ROJAS, L. 2009. "Actores del agronegocio en Paraguay", BASE IS/DIAKONIA, Asunción.
- VÁZQUEZ, F. 2006. "Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay", UNFPA/GTZ/ADEPO, Asunción.

PERÚ

El Caso de Perú

María Isabel Remy
Carlos de los Ríos

INTRODUCCIÓN

El estudio sobre los procesos y los mecanismos a través de los cuales grandes capitales acceden al control de amplios espacios para la producción agrícola en Perú fue solicitado por la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, en el marco de una investigación comparativa entre diferentes países de la subregión.

El tema, a pesar de los esfuerzos de instituciones como CEPES a través de su Revista Agraria, es poco conocido en el país, aunque significa la completa reversión de lo que fue un modelo de gestión de la tierra centrado en empresas sociales o pequeños agricultores. Hoy en día, éstos se mantienen en el control de los "valles viejos", pero crecientemente rodeados de enormes haciendas, altamente tecnificadas. Existe el riesgo de que empiecen a ser asediados por ellas. Grandes irrigaciones vienen cambiando la faz de la franja costera peruana, ocupando crecientemente el desierto y volviéndolo verde gracias al trasvase de aguas de la vertiente oriental de los Andes, o utilizando -.y eventualmente agotando- los grandes bolsones de aguas subterráneas acumuladas por milenios. Inversionistas de los más diversos orígenes confluyen en un mercado de tierras crecientemente dinámico. La selva peruana ha entrado también, en los últimos años, a acoger grandes inversionistas que desarrollan grandes proyectos de palma aceitera para producción de biodiesel gracias a la concesión de espacios forestales. Un proceso que toca crecientemente la disponibilidad de tierras, particularmente de pasturas alto andinas en la sierra, es el avance de mega proyectos mineros. En la medida en que las compras de tierras no se destinan a fines agrícolas, no han sido incluidas en este estudio. Además, las transacciones de tierras de comunidades campesinas a empresas mineras no generan bases de información significativas. En la medida en que el objetivo de las empresas es el subsuelo, sus portales de información registran sólo datos de extracción de minerales, pero no acerca de la capa vegetal que tienen que retirar para acceder a ellos.

A pesar de la enorme magnitud de las recientes transacciones de tierras para la formación de las nuevas grandes unidades agrícolas, la información es extremadamente dispersa. Para la realiza-

ción del estudio hemos debido acudir a listados preparados por valles, notablemente los realizados por CEPES y publicados en diferentes ediciones de La Revista Agraria, pero también a fuentes novedosas como la revista Perú Top 10.000 que lista las 10 mil más grandes empresas del país. Todos estos listados nos han servido para ingresar a información directa de las empresas. Listas de ventas de tierras por subasta de lotes de proyectos de irrigación del Estado han sido un poco más generosas. Profundizar y precisar el estudio requeriría un trabajo de campo minucioso, provincia por provincia: Perú no ofrece un catastro actualizado de tierras.

Para este seguimiento minucioso empresa por empresa identificada en un listado, hemos contado con el apoyo de la comunicadora Nubia Elena Bonopaladino; para la actualización de la legislación que viabiliza este boom de grandes adquisiciones de tierras, hemos contado con el apoyo del Dr. Hildebrando Castro Pozo. La ayuda de ambos ha sido muy valiosa.

El estudio tiene tres secciones. La primera parte da un marco conceptual sobre la concentración de tierras y recorre los antecedentes del proceso, analizando los cambios en el marco legal peruano. La segunda parte, presenta la información que hemos obtenido y analizado sobre estos nuevos latifundios y el proceso de compras de tierras que lleva a ellos; las cifras del proceso, pero además los grupos económicos detrás de él serán el objeto de esa sección. La tercera sección presenta los términos en los que diversos actores toman posición frente a este proceso. Finalmente, la cuarta sección contiene las conclusiones principales del estudio.

Fernando Eguren de CEPES fue muy generoso con sus apreciables comentarios y datos acerca de cómo obtener información. Eduardo Zegarra de GRADE, nos apoyó también con aportes y comentarios extremadamente valiosos. No en vano, sus instituciones se cuentan entre las de mayor trayectoria en estudios agrarios en Perú.

Finalmente, queremos agradecer la confianza de FAO, particularmente de Sergio Gómez al encomendarnos un estudio que nos ha permitido profundizar un tema complejo, poco conocido y de enorme trascendencia para el país.

1. Antecedentes: enfoques, debates y contexto institucional del proceso de concentración de tierras en Perú

El sector agrario en la economía peruana de las últimas dos décadas

Las páginas que siguen presentan el contexto del proceso de concentración de tierras en Perú. Si bien vamos a desarrollar los cambios institucionales, interesa resaltar el cambio cultural profundo que acompaña ese proceso en el país.

Es bueno recordar que en Perú se inicia la aplicación de las políticas de ajuste estructural y las reformas asociadas al "consenso de Washington" en 1990, cuando asume la presidencia Alberto Fujimori. En ese momento, Perú era un país devastado. No sólo por un conflicto armado interno que llevaba 10 años y había cobrado varias decenas de miles de vidas y destruido activos públicos y privados, de todo nivel social, desde torres de alta tensión y grandes locales bancarios, hasta humildes viviendas campesinas, sino también por la crisis final de un modelo económico y un sistema de relaciones Estado–Sociedad que había empezado a montarse desde la década de los años 50, caracterizado por políticas de protección industrial y ampliación del mercado interior, así como por una decisiva intervención del Estado en la economía. Arrastrada por la crisis de la deuda y una década de deterioro sin reformas, la economía nacional se hundía en un proceso híper inflacionario de 6 dígitos que aniquilaba las economías populares y terminaba de destruir el aparato industrial protegido. Desempleo, híper inflación y violencia política: la población estaba dispuesta a un cambio.

Alberto Fujimori logra controlar tanto la violencia como la inflación. El programa económico aplicado por Fujimori, incluyendo un radical ajuste de precios por eliminación de subsidios, la privatización de empresas públicas, la apertura incondicional de la economía al mercado mundial y a capitales transnacionales y un autogolpe de Estado que cerró el Parlamento y convocó un Congreso Constituyente que elaboró una nueva Constitución Política, significó la construcción completa de un nuevo modelo, liberal en la economía, autoritario en la política y de clientelas,

financiadas como "políticas sociales" o fondos "de alivio a la pobreza" con parte de los recursos de la privatización de empresas públicas (la otra parte, aparentemente sustraída hacia cuentas privadas) en una sociedad crecientemente fragmentada. Detenida la híper inflación y controlada la violencia tras la captura del líder del movimiento subversivo Sendero Luminoso, Abimael Guzmán en 1992, Perú inicia un proceso sostenido de crecimiento económico.

Recordar en pocas líneas procesos de enorme complejidad, sirve para ilustrar las condiciones en las que se procesa un radical cambio en las mentalidades. Tanto lo que fue la ideología nacional popular, como tradición socialista, reivindicando un rol activo del Estado, prácticamente desaparecen, tras una amplia corriente de opinión favorable a la iniciativa privada y el rol de la empresa, la inversión extranjera y la apertura a la economía mundial. Tras una década de un gobierno autoritario como el de Fujimori, el sistema de partidos colapsa y son los medios de comunicación, así como una alta burocracia nacional e internacional, quienes influyen decididamente en la opinión pública.

En este contexto, la radical reforma agraria de 1969 carga con una suerte de estigma de ineficiencia que se traslada a sus beneficiarios: las decenas de miles de pequeños agricultores que, hasta 1997, han sido el actor predominante en el agro peruano. En 1997, con la venta en grandes lotes de la primera etapa del proyecto de irrigación Chavimochic, y en el marco de cambios legislativos de la mayor relevancia[1] empieza la gran expansión de las inversiones privadas en el campo. Esta nueva situación (no vista desde 1969) de presencia de grandes explotaciones privadas en el campo, es producto, como lo muestra Eguren (2004), de la sistemática búsqueda, en los sucesivos gobiernos (Fujimori, Toledo, García Pérez) de otro actor, diferente del pequeño agricultor, como el principal agente de crecimiento en la agricultura. La expresión mayor de este desplazamiento del pequeño agricultor en el imaginario del crecimiento económico ha sido un texto publicado por el propio presidente Alan García Pérez bajo el título de "El síndrome del perro del hortelano":

"Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar y millones de hectáreas de mar a los que no entran jamás la maricultura ni la producción (…) Así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie". (…) Un segundo tema que demuestra lo mismo, es la tierra. Para que haya inversión se necesita propiedad segura, pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir, entonces aparte de la tierra, deberán pedirle al Estado para fertilizantes, semillas, tecnología de riego y además precios protegidos. Este modelo minifundista y sin tecnología es un círculo vicioso de miseria, debemos impulsar la mediana propiedad, la clase media de la agricultura que sabe conseguir recursos, buscar mercados y puede crear trabajo formal[2]".

Gráfico 1: Valor FOB Exportaciones Agrícolas 1990 - 2009 (en miles de USD)

FUENTE: http://www.cepes.org.pe

Los cambios a nivel de la producción y sobre todo, de la orientación de la producción agríco-

1 Ver la sección C de este mismo capítulo

2 El texto fue publicado en el diario "El Comercio" en su edición del 28 de octubre de 2007

la en Perú en las últimas décadas, luego de las medidas de apertura al mercado mundial y a las inversiones, pueden apreciarse en el gráfico N°1 que presenta la evolución, desde 1990, de las exportaciones agropecuarias. El incremento ha sido impresionante, particularmente luego de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Buena parte de este boom exportador tiene que ver con exportaciones "no tradicionales", muchas de ellas producidas en las tierras recientemente concentradas y que serán objeto del análisis en el siguiente capítulo. Espárragos, páprika, uva de mesa, alcachofas, mango, figuran en el nuevo portafolio de exportaciones peruanas; todos ellos, producidos en los valles de la costa peruana, involucran no sólo grandes empresas agroexportadoras, sino la introducción de tecnología de riego. El gráfico N°2, sin embargo, muestra un dato sorprendente: el producto que lidera las exportaciones agropecuarias es el café, producto tradicional de exportación, producido por la pequeña agricultura[3]. El sector, sin embargo, hasta hace poco, era prácticamente desconocido en el país y sus logros completamente ocultos bajo la idea generalizada de que sólo la gran explotación privada impulsa el desarrollo de la agricultura y los pequeños productores son una suerte de rémora del pasado.

Gráfico 2: Principales productos de exportación agrícola. Perú 2000 - 2009 (miles de USD)

FUENTE: http://www.cepes.org.pe

Pero no es la agricultura el sector que empuja el auge exportador peruano. Es la minería, hoy en día responsable de algo del 61% del total de exportaciones. Perú resulta siendo uno de los casos de mayor desarrollo del ciclo de inversiones mineras en América Latina que se inicia en 1990. Entre ese año y 1997, las inversiones en explotación minera en todo el mundo crecieron en un 90%; en América Latina, ese crecimiento fue de 400%; en Perú fue de 2.000% (Bebbington 2007). En ese periodo, la tendencia al alza de los precios de los minerales y el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten explotar yacimientos que antes no eran rentables, se une en Perú al nuevo marco legal de ajuste estructural y a la nueva legislación minera, más favorable a las inversiones, promulgadas desde 1990 por Fujimori[4]. Para propiciar el boom minero, la legislación de tierras debió cambiar también: la Ley Nº 26505 del 18 de julio de 1995 – "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en

3 Alrededor del 30% de las exportaciones de café están en manos de un sector de pequeña agricultura organizado en grandes cooperativas. Son prácticamente las últimas que quedaron luego de la liquidación a partir de 1980 del sistema cooperativo creado por la reforma agraria. Es un sector asociativo exitoso (toda la exportación de este sector se orienta a nichos de mercado: orgánico, amigable con las aves o gourmet), a diferencia del restante 70%, también producido por pequeños agricultores, pero desorganizados; cuya exportación como commoditiee está a cargo de grandes empresas privadas, entre las que destacan Romero Trading del grupo Romero y Perales Huancaruna S.A., ambos activos partícipes del proceso de concentración de tierras, como veremos más adelante. El sector asociativo cafetalero tiene prácticamente el único gremio dinámico del sector agrario: la Junta Nacional del Café. Para que los avances del sector se visibilicen, en un ambiente cultural que niega a la pequeña agricultura un rol dinámico, al punto que el Ministerio de Agricultura no consideraba la importancia del café siendo el líder de las exportaciones agrícolas peruanas, la JNC junto con Oxfam Gran Bretaña, pidieron la realización de una investigación independiente que analizara el sector. Ver ese trabajo en Remy, 2007.

4 El nuevo código del Medio Ambiente, aprobado durante el gobierno de Fujimori para viabilizar las nuevas inversiones mineras, incorpora nuevos procedimientos, como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), y encarga al Ministerio de Energía y Minas tanto las acciones de protección ambiental como las de promoción de inversiones.

las tierras del territorio nacional y de las tierras campesinas y nativas", establece la "servidumbre minera", es decir, la obligación de los propietarios del suelo de permitir el acceso a los recursos del subsuelo, mineros o petroleros, concedidos por el Estado. La ley facilita los procesos de compra de tierras de comunidades campesinas y nativas en proceso de negociación con empresas mineras. Efectivamente, el desarrollo de la minería y de la explotación de petróleo ha sido también un fuerte impulsor del mercado de tierras, particularmente en las zonas alto andinas, de pasturas naturales, y en la Amazonía[5]. No es posible saber cuántas tierras han pasado de comunidades campesinas y nativas y pequeños agricultores a empresas mineras; su información corporativa no lo registra, porque la tierra es sólo relevante en tanto permite el acceso al yacimiento (en prácticamente todos los casos se trata de minería a tajo abierto). La información disponible señala, sin embargo, que el 15,38% del territorio nacional, unas 19.573.752 ha se encuentran concesionadas a compañías mineras[6]; sin embargo, según el Ministerio de Energía y Minas "sólo" en el 1,2% del territorio existe actividad de exploración o explotación[7].

Gráfico 3: Stock de inversión extranjera directa en el Perú. Sector minería

FUENTE: Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN

La prospección petrolera y gasífera también se ha desarrollado notablemente involucrando enormes extensiones de tierras: de los aproximadamente 74 millones de ha de extensión de la Amazonía peruana, 49 millones de ha están repartidas en lotes concesionados a operadores petroleros. En contraste, sólo 15 millones de ha son áreas protegidas[8], 7 millones son concesiones forestales y 3 millones son tierras colonizadas para ampliar frontera agropecuaria[9]. Con este marco, volvamos al sector agropecuario y el proceso de construcción de grandes propiedades o neolatifundios en Perú.

Una Breve Discusión Teórica desde la Economía

Para las sociedades rurales, la tierra es considerada no solamente como el principal factor de producción, sino como una fuente importante de empleo e ingresos, como un depósito de riqueza y valor; y como un determinante principal de status social y económico (Carter y Mesbah 1990). En este contexto, la asignación de este recurso, determina la capacidad de los hogares rurales para generar recursos de subsistencia e ingresos,

5 Los casos de intento de proyectos mineros en entornos de agricultura comercial de costa han provocado una alta conflictividad rural y, finalmente, han sido eliminados a pesar de la concesión otorgada por el Gobierno Central y los contratos vigentes. Un caso fue el que protagonizaron los pequeños y medianos agricultores de la colonización de San Lorenzo en Piura contra los intentos de la Compañía Manhattan Sechura por explotar un rico yacimiento polimetálico (con alto contenido de oro) en el ámbito del pueblo de Tambo Grande; entre acciones colectivas y una consulta popular (no reconocida por el Estado pero con masiva concurrencia), el proyecto minero naufragó en 2002. Un nuevo intento, muy reciente, ha sido el de Southern Peru Corp por explotar un yacimiento en otra zona agrícola, en los valles de Arequipa en el lugar conocido como Tía María: el conflicto sigue abierto.

6 La información la hemos obtenido del portal de la ONG Cooperaccion, especializada en temas mineros. Se encuentra en http://www.cooperaccion.org.pe/index.php?option=com_igallery&view=gallery&id=17&Itemid=127

7 En términos del stock de Inversión Extranjera Directa, el sector minero es el más importante (21% de las inversiones a 2009), seguido de Comunicaciones (19,51%), sector industrial (15,1%), finanzas (15,3%) y energía (13,8%).

8 Es bueno recordar que el 40% del oxígeno del planeta se genera en la Amazonía

9 La información ha sido tomada de la Revista "Bajo la Lupa", N° 12, mayo 2009.

el incentivo para realizar inversiones productivas y aumentar el esfuerzo; y las posibilidades de acceder a mercados financieros (Deininger y Feder 1998)

La estructura agraria de muchos países de América Latina se caracteriza por tener una distribución desigual y bimodal de la tierra; es decir, un alto número de productores que cuenta con una pequeña porción de la tierra disponible, coexiste con un pequeño número de terratenientes, que tienen un alto porcentaje de las tierras agrícolas (Carter y Mesbah, 1990). Esta estructura se condice con los altos índices de pobreza existente en los medios rurales de nuestros países, donde predomina la agricultura de pequeña escala[10]. La concentración de la tierra es actualmente, un tema de relevancia mundial, debido a las profundas implicancias económicas, sociales y políticas que trae este proceso.

En el sentido netamente económico, existe una larga evidencia que sostiene que las ganancias derivadas de una distribución más igualitaria de la tierra superan a las derivadas de los retornos crecientes a escala de las explotaciones agropecuarias[11]. Las ganancias de una estructura más igualitaria están asociadas a una mayor productividad proveniente de mayores incentivos productivos (trabajo familiar, supervisión). Estas ganancias son atribuibles a una mayor productividad agrícola en predios pequeños, proveniente de mayores incentivos productivos (trabajo familiar, supervisión).

En este contexto, una adecuada distribución de la tierra, permitiría superar algunas restricciones que limitan el desarrollo de la pequeña agricultura comercial. Para los promotores del libre mercado de tierras, este es el mecanismo más relevante para dinamizar a la pequeña agricultura comercial. Así, en los últimos años, en muchas partes del mundo se han venido implementando reformas en los mercados de tierras, bajo el supuesto que éstas mejorarían la asignación del recurso tierra, hacia una distribución más equitativa y eficiente de la misma. Este es el caso de Perú, que inició un proceso de liberalización del mercado de tierras a inicios de la década de los ochenta y que se consolidó a finales de la década de los noventa. El principal argumento provenía de la confianza en que las fuerzas del mercado realizarían una eficiente y óptima asignación del recurso tierra.

Sin embargo, estas reformas orientadas al libre mercado, están sujetas a intensos debates de política, relacionados al rol de la intervención pública en su operación y funcionamiento. Así, se pueden identificar claramente dos hipótesis que se contraponen; por un lado, están quienes sustentan que el libre mercado permite una mejor utilización y distribución de la tierra dado que ésta tendería a acumularse en manos de los más eficientes (que obtienen una mayor cantidad de producto dado un nivel y estructura de insumos determinado), que no necesariamente son los más grandes productores. Por el otro lado, se encuentran quienes sustentan que el libre mercado ante la presencia de mercados imperfectos, tiende a movilizar recursos hacia aquellos agentes que están mejor posicionados en otros mercados (como el mercado de capitales, por ejemplo).

Los argumentos teóricos que favorecen el libre mercado de tierras, sostienen que ante la presencia de mercados perfectos, los agentes económicos que esperan obtener más beneficios de un recurso (los más productivos), estarían dispuestos a pagar más por el recurso, permitiendo que éste se oriente hacia su uso más productivo, aumentando la eficiencia y producción. Así, un adecuado funcionamiento de este mercado debería conducir en el mediano plazo, al menos teóricamente, a una óptima asignación del recurso tierra, permitiendo que los agricultores más eficientes tiendan a comprar o alquilar tierras de

10 En Perú, la pobreza media en los pequeños productores agropecuarios (menos de 5 ha) es más del doble que la pobreza media en el resto de los sectores económicos; así la pobreza en este grupo es de 67% y la pobreza extrema es de 34%, en contraste con 26% y 4% del resto.

11 Casi un siglo de investigación desarrollada por economistas, muestran evidencias de que los agricultores de pequeña escala por lo general usan la tierra, la mano de obra, y el capital más eficientemente que los agricultores a gran escala. Esto significa que la agricultura se caracteriza por deseconomías a escala, que implica que la redistribución de la tierra de los grandes a los más pequeños productores, puede traer consigo ganancias de eficiencia a la economía.

los menos eficientes (Feder y Feeny, 1991). Esto desembocaría en un proceso de acumulación de tierras en manos de los más eficientes, logrando beneficios agregados en cuanto a eficiencia productiva y redistributiva, si consideramos la relación inversa entre productividad y tamaño de la unidad agropecuaria (de Janvry y Sadoulet, 1989). Es decir, el libre mercado de tierras sugiere que la habilidad de comprar y/o vender en un contexto de libre mercado es crucial para maximizar la productividad y lograr una asignación óptima de la tierra.

Por otro lado, existen argumentos tanto teóricos como empíricos, que sugieren que la tierra "es mucho más que un simple bien transable", y que dadas las múltiples imperfecciones en otros mercados asociados, la libre y adecuada operación del mercado de tierras no tendría ningún efecto directo sobre eficiencia productiva y redistributiva. Más aún, el valor de la tierra estaría distorsionado tanto por la imperfección en mercados relacionados, como por factores especulativos y coyunturales (riesgo) e incluso culturales, no permitiendo que la tierra sea redistribuida de manera eficiente. En tal sentido, Carter y Kalfayan (1989) encuentran que la liberalización del mercado de tierras tiende a trasladar recursos hacia los productores más grandes, debido principalmente a que están mejor posicionados en los mercados financieros; y que esta ventaja supera las ventajas en productividad de los productores más pequeños, generando ineficiencias redistributivas y productivas.

En América Latina, hay una marcada evidencia de un importante y dinámico proceso de concentración de la tierra. Recientemente, la Revista Agraria (N° 113, 2009), presenta un artículo en el que se pone en evidencia el cada vez más serio problema de concentración de la tierra en tres países de la región. En Perú, la situación no es distinta, como veremos más adelante, en los últimos años se ha presentado un fuerte proceso de concentración de tierras sobretodo en la costa y en la selva. Actualmente, se vive un proceso de discusión sobre los límites a la propiedad de la tierra. La constitución de 1993, la ley puede definir límites a la extensión de la propiedad y al tamaño de las transacciones.

Cambios en el Marco Normativo Peruano: Unos antecedentes en tres tiempos

El nuevo escenario de la agricultura peruana, con preeminencia de grades propiedades, ha sido producto de la expresión en leyes y marcos normativos de nuevas voluntades políticas, en el marco de una creciente legitimación del sector empresarial, la inversión privada y la gran concentración de capital en Perú. Un cambio cultural y un cambio político que liquidaron los sustentos de la reforma agraria de 1969 y significaron la incorporación de la agricultura peruana a los principios del "acuerdo de Washington" implementados sistemáticamente desde 1990. Este alto consenso acerca de la necesidad de un "nuevo modelo" que reemplazara lo que había sido el rol desarrollista del Estado desde 1960 y la orientación social del crecimiento y el uso de los recursos en la economía peruana, se procesa a lo largo de la década de los 80 cuando, en una combinación única en el subcontinente, se desarrollan simultáneamente la crisis de la deuda y de las políticas proteccionista que encadena la quiebra del sector industrial y una hiperinflación que termina por empobrecer las economías populares, con un proceso de violencia política en el que se producen cerca de 70 mil muertes. Perú encuentra en 1990 a un outsider, Fujimori, que implementa completo y sin oposición el conjunto de medidas de ajuste estructural y de retiro del Estado de la economía. Si bien en cuanto a la privatización de empresas públicas de servicios y a las concesiones mineras y petroleras los avances en la atracción de capitales privados, particularmente externos, fue relativamente rápida, la agricultura requirió el desmontaje paulatino de los mecanismos introducidos por la reforma agraria y la construcción de un nuevo marco institucional completo que operara con criterios absolutamente nuevos la construcción de un nuevo actor en el sector: la gran propiedad.

La reforma

En las décadas de los 50, 60 y 70, Perú vive un intenso proceso de reformas asociadas a la liquidación de un "antiguo régimen" y a la construcción, en la visión de sus actores sociales y políticos, de un país moderno, con "justicia social", igualdad y desarrollo. Si bien la discusión en los

medios de comunicación o en el Congreso tocaba la cuestión de la urbanización y el impulso a la industrialización, lo que deriva en un conjunto de medidas promotoras (bancos de fomento) y proteccionistas, poco a poco se abría un consenso sobre la imposibilidad de modernizar la sociedad, de mantenerse un régimen de tenencia de la tierra de alta concentración de la propiedad. Los grandes latifundios aparecían como responsables del escaso desarrollo del mercado interior (relaciones de trabajo no monetarias, renta en productos, etc.) y del descontento social.

Los datos del primer censo agropecuario, el de 1961, donde la alta concentración de la tierra se hacía evidente, daban la razón a quienes impulsaban una discusión sobre la necesidad de una reforma agraria[12]. El propio Presidente Prado (1956-1962) constituye una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

El impulso a la necesidad de una reforma, sin embargo, venía también del movimiento campesino. Desde su reconocimiento formal en la década de 1930, las comunidades de indígenas habían iniciado acciones legales y hasta negociaciones de compras, intentado recuperar las tierras que habían sido suyas pero que habían perdido por el avance de las grandes haciendas. El conflicto violento contra el abuso de los hacendados que había caracterizado los primeros años del siglo, había cedido paso, tras la legislación de reconocimiento y con el apoyo de profesionales indigenistas, a estrategias de recuperación legal. Su éxito sin embargo, a mediados del siglo era extremadamente débil. Por ello, en los años finales de los cincuenta y en la década del sesenta, la estrategia cambia nuevamente y se inicia un ciclo de movilizaciones campesinas por la tierra en diversas zonas del país. Tres características nuevas aparecen en este movimiento campesino. La primera es que se muestran cambios significativos a nivel organizativo: los indígenas de hacienda, llamados feudatarios o yanaconas, obligados a entregar trabajo o productos a cambio de tierras para su subsistencia, toman prestada de la experiencia del movimiento minero o de la incipiente industrialización, la forma sindical. La sindicalización campesina se inicia en los valles tropicales de la vertiente oriental de los Andes y crece en los Andes, al punto que en los años sesenta incluso las propias comunidades de indígenas que reivindicaban tierras, asumen la forma sindical y se hacen reconocer por el Ministerio del Trabajo. La segunda característica es que no es un movimiento violento y, particularmente desde 1963, elude la violencia; los campesinos actúan no sólo en nombre de la "justicia", sino en un contexto de creciente legitimación, de una "legalidad"; por ello, sólo toman las tierras que sus antiguos títulos reconocían como propias. Finalmente, son movimientos campesinos que se desarrollan en un contexto de crecimiento de la demanda interna de alimentos e insumos agroindustriales: responden a los procesos de urbanización e industrialización en curso[13].

En ese contexto, una Junta Militar de Gobierno (1962-1963) promulga una "Ley de Bases de la Reforma Agraria" (DL 14238 de noviembre de 1962)[14] y el gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) elegido en 1963 promulga una nueva "Ley de Reforma Agraria", la ley 15037 de mayo de 1964[15]. Pero la gran reforma agraria vendría el 24 de junio de 1969, la ley 17716, en el marco del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada presidido por el Gral. Juan Velasco Alvarado.

12 El Primer CENAGRO mostraba que las unidades agropecuarias de más de 2.500 ha constituían el 0,1% del número de unidades agropecuarias, en tanto concentraban el 61% de la superficie total de tierras: unos 11 millones de ha de los 18 millones censados. (Eguren, La reforma agraria en el Perú 2006)

13 Ver nuestro (Remy, ¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos 1990)

14 La ley en realidad, legalizaba las tomas de tierras de los campesinos de La Convención y Lares en el Cusco, un conflicto altamente disruptivo en pleno desarrollo. En aplicación de esta ley se habrían expropiado unas 59,7 mil ha (Zegarra Mendez 1999).

15 La ley promulgada por Belaunde tuvo una aplicación mucho mayor que la anterior, unas 968 mil hectáreas, particularmente de latifundios ganaderos en la sierra central, también en pleno conflicto de tomas de tierras, aunque este volumen de afectación constituye sólo cerca del 10% de las tierras que se verían afectadas por la tercera reforma, la del general Velasco. Ver los datos de afectación en (Zegarra Mendez 1999).

Tabla1

Adjudicaciones de reforma agraria por tipo de empresas. Junio 1969–Junio 1979

Empresas	Unidades adjudicadas	Extensiones adjudicadas		Beneficiarios	
		ha	%	N°	%
Cooperativas	581	2.196.147	25,5	79.568	21,2
Complejos agroindustriales	12	128.566	1,5	27.783	7,4
SAIS	60	2.805.048	32,6	60.954	16,2
EPS	11	232.653	2,7	1.375	0,4
Grupos campesinos	834	1.685.382	19,6	45.561	12,1
Comunidades campesinas	448	889.364	10,3	117.710	31,4
Campesinos independientes	-	662.093	7,7	42.295	11,3
Total	**1.946**	**8.599.253**	**100,0**	**375.246**	**100,0**

FUENTE: Eguren 2006, p.13

La ley de reforma agraria de 1969 establecía un límite de 150 ha de riego (o su equivalente en secano o pastos) como máxima extensión de un predio individual; todo lo que estuviera por encima o por debajo, pero incurriendo en causales de expropiación (condiciones injustas, ausencia de derechos laborales, conducción indirecta, entre muchos otros), podía ser afectada y entregada a los campesinos, beneficiarios del proceso. La versión original de la ley de reforma agraria establecía la posibilidad de parcelación por iniciativa del propietario, el que podía dividir su propiedad en lotes de un máximo de 150 ha. Esta posibilidad fue cancelada tras las manifestaciones de descontento de los campesinos que veían en el mecanismo una forma de eludir la redistribución de tierras y, sobre todo, conservar las mejores en propiedad privada[16]. El modelo de propiedad y gestión de la tierra reformada fue cooperativo[17]; pocas tierras se entregaron bajo modalidades individuales.

El 78% de las casi 8 millones 600 mil hectáreas adjudicadas por reforma agraria, se entregó a Cooperativas o SAIS o Grupos Campesinos[18]. De todas ellas, las tierras más ricas eran las de la costa, bajo régimen de riego, adjudicadas a las cooperativas. El cuadro siguiente muestra la importancia del proceso, particularmente en la costa.

De un proceso tan conocido como la reforma agraria peruana, sólo habría que recordar algunos principios que fueron definidos entonces y radicalmente reformados más tarde. El primero es la prohibición de conducción indirecta o de presencia de sociedades mercantiles en la propiedad de las tierras; la reforma tiene una clara opción por una finalidad social, no lucrativa, de la tierra, que debía permanecer como fuente de trabajo y alimentos, pero no de negocios y ganancia. El segundo es la práctica prohibición de la venta de tierras; el principio reconoce en el Estado el principal asignador del recurso tierra, un recurso "de la nación". El tercero es la creación de un fuero especial, el Tribunal Agrario que debía tratar cualquier conflicto en torno a tierras; la tierra se sustrajo a los tribunales civiles y, de hecho, al código civil: no se consideraba una propiedad como cualquier otra.

16 Sobre las movilizaciones por la "profundización de la reforma agraria" Ver (Remy, ¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos 1990). Ello canceló una de las opciones de gestión del agro reformado: un agro con preeminencia de medianos propietarios.

17 Otras formas de adjudicación tenían a la base el mismo modelo: los grupos campesinos o incluso las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Las comunidades campesinas, beneficiarias o no del proceso, fueron reformadas, intentando darles una estructura de dirección semejante a la cooperativa.

18 Un clásico de los estudios de reforma agraria, que proporciona una base cuantitativa es el de Matos Mar y Mejía 1980.

Tabla 2
Áreas expropiadas y adjudicadas, por regiones naturales. Perú 1969 – 1979

Tipo de tierras/ Región	Costa	Sierra	Selva (baja)	TOTAL
Riego				
Total	744,1	491,6	37,8	1.273,5
Adjudicadas	397,9	112,9	1,3	512,1
% adjudicado	53,5%	23,0%	3,4%	40,2%
Secano				
Total	62,1	1.789,0	566,9	2.418,0
Adjudicadas	36,2	539,0	131,8	707,0
% adjudicado	58,3%	30,1%	23,2%	29,2%
Pastos Naturales				
Total	495,6	14.300,7	332,5	15.128,8
Adjudicados	406,0	5.429,0	155,0	5.990,0
% adjudicado	81,9%	38,0%	46,6%	39,6%
TOTAL				
Total	**1.301,8**	**16.581,3**	**937,2**	**18.820,3**
Adjudicadas	**840,1**	**6.080,9**	**288,1**	**7.209,1**
% adjudicado	**64,5%**	**36,7%**	**30,7%**	**383%**
Marginales				
Adjudicadas	**218,9**	**828**	**40,1**	**1087**
TOTAL	**1.059,0**	**6.908,9**	**328,2**	**8.296,1**

FUENTE: Eguren 2006, p.12

Si bien Velasco es depuesto en 1975 y su sucesor, el Gral. Morales Bermúdez declara terminada la reforma agraria, aún la Constitución de 1979 recoge muchos de los principios de la reforma (incluyendo el de la reforma agraria misma como proceso permanente contra el latifundio y el minifundio, así como el límite máximo a la propiedad, las restricciones al mercado de tierras y a la conducción indirecta), así como la fórmula de protección de las tierras comunales ya presente en la Constitución de 1929: su carácter imprescriptible, inembargable e inajenable.

La transición

La recuperación de la democracia en Perú significó la segunda elección de Fernando Belaúnde, quien había sido depuesto por el golpe de estado de 1968. Una de sus primeras acciones de gobierno fue emitir el Decreto Legislativo 02, "Ley de Promoción y Desarrollo Agrario". El decreto no cambia los principios básicos de la reforma; pero introduce un dispositivo que permite a los miembros de las empresas asociativas creadas por reforma agraria, cambiar el modelo empresarial. La norma, en su simplicidad, produce la segunda gran transformación de la agricultura peruana, sobre todo en la costa: la parcelación. Prácticamente todas las cooperativas terminan parceladas. El esquema de conducción cambia radicalmente de unas pocas empresas asociativas que habían mantenido sin fractura las antiguas grandes haciendas, a decenas de miles de pequeños productores. El producto de la aplicación de la ley, particularmente sobre el área agrícola, y muy especialmente en el área bajo riego fue impresionante: como se muestra en el cuadro I.3 el 67% de las unidades agrícolas tenía en el censo agropecuario de 1994 menos de 20 ha; en el área bajo riego, hasta entonces, la más valiosa, ese porcentaje subía a 76%. El resto de la superficie total, sí correspondía a grandes propietarios, particularmente comunidades campesinas que poseían pastos naturales y, junto con el Estado, lo que será desde el 2000 el centro de la gran concentración privada de tierras: lo que el censo llama montes y "otras" (en su mayoría, eriazas con vocación agropecuaria, pero sin agua).

Tabla 3
Perú 1994. Superficie Agrícola según tamaño de Unidades Agropecuarias

	Superficie Total		Superficie Agrícola					
	Área	%	TOTAL		Bajo Riego		Secano	
Menos de 5 ha	2.071.994,10	6%	1.635.785,71	30%	672.338,75	39%	963.446,95	26%
De 5 a menos de 20 ha	3.410.352,84	10%	1.977.430,87	36%	631.691,57	37%	1.345.739,29	36%
De 20 a menos de 100 ha	4.131.973,13	12%	1.242.742,05	23%	216.177,18	13%	1.026.564,86	27%
100 ha y más	25.767.488,74	73%	621.018,07	11%	208.857,16	12%	412.160,91	11%
TOTAL	35.381.808,81		5.476.976,70		1.729.064,66		3.747.912,01	

FUENTE: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994. Resultados Nacionales

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), ha calculado que en el censo agropecuario de 1961, antes de la reforma agraria, el grado de concentración de la tierra medido como el coeficiente GINI era de 0,94, muy cercano a 1,0. Tres décadas después, en el censo de 1994, tras la reforma y el proceso de parcelación de tierras, ese coeficiente se había reducido a 0,51; el mismo coeficiente, medido en términos de hectáreas estandarizadas (homologando las pasturas naturales y las tierras de secano a un equivalente en tierras bajo riego), se reduce a sólo 0,25[19]. Prácticamente las únicas tierras de cooperativas de la costa, con áreas ricas e importantes bajo riego, que se mantuvieron como unidades centralizadas, fueron las cooperativas de producción de caña de azúcar, vinculadas al abastecimiento de un ingenio, en el valle de Chicama en el departamento de La Libertad, en Lambayeque y al norte de Lima. Como se verá más adelante, sus socios esperarán un nuevo cambio de legislación para cambiar su modelo empresarial por el de Sociedades Anónimas lo que permitirá, en años recientes, vía la venta de acciones, la compra de sus tierras por grandes empresas privadas y la reorientación de la producción hacia el etanol. Pero para la década de los años 80 aún rige la prohibición constitucional contra la concentración privada y contra la presencia de sociedades mercantiles.

Mucho se ha discutido en el país sobre cómo la parcelación de las cooperativas agrarias y el régimen generalizado de pequeña propiedad podía dar origen al desarrollo de grandes propiedades por compra a los pequeños. Si bien todavía falta precisar, con estudios de caso, si este proceso se ha iniciado en los "valles viejos" (los valles afectados por la reforma agraria), la micro parcelación de la propiedad ha funcionado en la práctica como una protección, al elevar extraordinariamente los costos de transacción de los procesos de compra y concentración de tierras.

Efectivamente, el proceso de parcelaciones no sólo dividió la tierra entre los cooperativistas, sino que éstos dividieron cada sector de la cooperativa en partes tendencialmente iguales. Ello ha hecho que un productor de 2 ó 3 hectáreas en realidad posea entre 6 y 8 pequeñísimas parcelas entre las cuales distribuye riesgos y calidades desiguales de la tierra o la frecuencia de riego. Esta miríada de parcelas, si bien ha producido algunos procesos de concentración parcelaria (reunión de parcelas por intercambios o compras y arrendamientos dentro del mismo sector de pequeños propietarios)20, protege la pequeña agricultura por la enorme dificultad de reunir parcelas de gran tamaño.

Aún en este periodo de transición, dos leyes, la 24656 y la 24657, "Ley general de comunidades campesinas" y de "Deslinde y titulación de territorios de comunidades campesinas" promulgadas en 1987, bajo la presidencia de Alan García, ratifican la existencia de las comunidades en los términos que vienen de la legislación de 1920 (sus tierras se definen como inembargables, imprescriptibles e inalienables), pero establece que "por excepción" las comunidades podrán enajenar tierras si así lo decide una mayoría de 2/3 de los comuneros reunidos en asamblea.

El nuevo escenario

En el marco de una profunda crisis económica, con quiebra de empresas e híper inflación, y en el contexto de la guerra interna, es decir, en un país desmoronándose, inicia su mandato Alberto Fujimori en 1990 ganando unas elecciones en las que competía con el favorito (y recientemente Premio Nobel de Literatura) Mario Vargas Llosa. Desde el inicio, Fujimori aplica un duro programa de reformas que se orientan a desmantelar el estado desarrollista, lentamente montado en 3 décadas. Si bien fue fácil eliminar el Banco Agrario, banco estatal de fomento, así como todo un aparato de empresas públicas proveedoras de insumos agrícolas y comercializadoras de algunos productos finales que ter-

19 Ver Zegarra Mendez, 1999

20 Según Trivelli y de los Ríos, en un estudio sobre los valles de Chepén, Piura y el Mantaro (este último en la sierra), "dentro de la pequeña agricultura hay compradores y vendedores; más aún, hay un mercado muy amplio de arrendamiento de tierras, donde la mayoría de estas transacciones se realiza entre pequeños productores" (Trivelli y de los Ríos, La dinámica del mercado de tierras y las opciones de los pequeños agricultores comerciales ¿Quiénes se están beneficiando? 2009).

minaban subsidiados en el mercado urbano, así como del sistema de asistencia técnica e investigación agrícola, abrir el mercado de tierras chocaba con el marco constitucional de 1979 aún vigente[21].

A pesar de esta limitación constitucional, el Decreto Legislativo 653, "Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario" de julio de 1991 avanza en la liberalización del mercado de tierras[22] y levanta el límite de máximo de propiedad individual de 150 a 250 ha irrigadas. Este límite, sin embargo no se aplica a las tierras agrícolas sujetas a proyectos de inversión en irrigaciones; en ellas, el límite sube a 450 ha aunque en "casos de proyectos especiales de interés nacional y regional" se podrán adjudicar hasta 1.000 ha. El DL define como su objetivo (artículo 2) "a otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias, realizadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras" lo que abre el sector a las sociedades mercantiles y a la presencia de capitales foráneos[23]. La norma, introduce en la legislación agraria lo que luego será el espacio para la gran concentración de tierras: el tratamiento de las tierras eriazas y su concesión para el desarrollo de proyectos de irrigación. En principio, establece que todas las tierras eriazas, definidas como tierras no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, revierten sin excepción al Estado, el que podrá adjudicarlas para proyectos de inversión; es más, se declara "de necesidad nacional y utilidad pública la promoción de inversión privada en dichas áreas" (art. 23).

La ley sin embargo no tenía asidero en el contexto constitucional vigente, por lo que precisamente atentaba contra su principal objetivo: dar seguridad jurídica a las inversiones.

Los obstáculos al desarrollo de grandes inversiones en la tierra se remueven tras el auto golpe de estado de abril de 1992, cuando el Presidente Fujimori cierra el Congreso. Poco después, convocadas a elecciones de un "Congreso Constituyente Democrático", la nueva constitución, promulgada en 1993, viabiliza la reforma. Los artículos 88 y 89 de la Constitución de 1993 al tiempo de garantizar el derecho a la propiedad de la tierra en forma privada o colectiva, remiten a una norma de rango legal la definición de las situaciones de abandono y reversión de tierras en favor del Estado; ello, junto con no mencionar el carácter inembargable e inalienable de las tierras de las comunidades campesinas, elimina setenta años de régimen de protección. La Constitución de 1993 tan sólo refiere la imprescriptibilidad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Una vez vigente la Constitución de 1993, el Congreso de la República se aboca a regular el desarrollo legislativo de los artículos 88 y 89. En este entendido, se publica el 18 de julio de 1995, la Ley Nº 26505 – "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las tierras campesinas y nativas".

La ley recoge mucho de lo establecido en el DL 653, particularmente el régimen de tierras eriazas y de inversiones para irrigarlas, pero avanza en eliminar toda restricción al tamaño de las propiedades agrarias y al tipo de empresas que podían explotarlas. Se introduce, como lo hemos señalado, la "servidumbre minera" que presiona a las comunidades para llegar a acuerdos de compra – venta de tierras a las empresas mineras. Al eliminar toda restricción al tamaño de la propiedad agrícola, la ley remite a una ley específica (que nunca se promulgó) el establecimiento de un tributo en caso de la formación de unidades agropecuarias mayores a 3.000 ha. Concomitantemente, restringe hasta casi la imposibilidad, los procesos de expropiación de tierras por parte del Estado, abundando en las seguridades a la inversión que la Constitución garantizaba.

21 Fue necesario construir un marco institucional completo y reformar íntegramente el Estado para aplicar la nueva orientación privada, abierta, exportadora, de la economía. En un artículo de enorme interés, Roxana Barrantes reproduce paso a paso el montaje institucional para la privatización de empresas públicas y la garantía de rentabilidad de las inversiones. Ver Barrantes 2010. Sobre el sector agrario en el Perú aún no se ha hecho un estudio equivalente.

22 "La propiedad agraria, cualquiera sea su origen, puede ser libremente transferida a terceros" (artículo 7)

23 Explícitamente señala que "La inversión extranjera en la actividad agraria tiene el mismo tratamiento que la inversión nacional".

En relación a las tierras de las comunidades campesinas, la norma establece su libre venta (ya no "por excepción" como se estableció en 1987) en tanto así lo decidan 2/3 de los comuneros en el caso de comunidades campesinas de la sierra o comunidades nativas de la selva. En el caso de las comunidades campesinas de la costa, menores en número pero con tierras mucho más ricas, se establece que el acuerdo de venta o arrendamiento sólo requerirá el 50% más uno de los comuneros.

En el caso de las empresas asociativas (en realidad, las cooperativas azucareras, que a esas alturas eran las únicas que permanecían como tales), éstas quedan en libertad para asociarse con empresas privadas, incluso las empresas contenidas en la ley de sociedades mercantiles. En este contexto, las ex cooperativas azucareras poco a poco se convierten en sociedades anónimas y, como veremos, terminan íntegramente compradas por los más importantes grupos económicos del país.

Finalmente, eliminando todo vestigio de un régimen de tierras reformado, la ley remite a las normas del Código Civil los contenciosos en torno a las tierras[24].

En lo que se refiere al registro de la tierra, una amplia legislación se desarrolla también. Ésta busca, por el lado de la formalización de las transacciones, abundar en la seguridad jurídica de las inversiones. En 1991 se promulga el DL 667, "Ley de Registro de Predios Rurales" que permite la inscripción de las transacciones de tierras de privados y del Estado; en 1992 se crea el Sistema Nacional de Registro Público (SUNARP) en sustitución del viejo sistema de registros creado en 1896. Pero el paso más importante fue la creación en 1992, en el marco de la reorganización del Ministerio de Agricultura, del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) encargado de regularizar la confusa situación de la propiedad post reforma agraria, particularmente entre sus beneficiarios de la costa. Se trataba de generar cuantos títulos de propiedad fueran necesarios para reconocer la propiedad y que ésta pudiera hipotecarse como garantía de créditos, venderse o arrendarse en acuerdo con el nuevo marco legal. En 1995 el PETT adquiere un peso importante gracias a un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Peruano que permitió financiar sus operaciones, las que se ven extraordinariamente acrecentadas luego de constatarse, gracias al Censo Nacional Agropecuario de 1994 la informalidad de la posesión agrícola en el país[25].

El régimen de registro se mantuvo hasta el 2007, en que el actual gobierno prácticamente elimina cualquier especificidad "agraria" para el tratamiento de la propiedad. Efectivamente, el 22 de febrero de 2007, mediante el Decreto Supremo Nº 005-2007-VIVIENDA, se dispone que el entonces Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) salga del Ministerio de Agricultura y sea absorbido por el Organismo de Formalización de Propiedad Informal (COFOPRI), institución creada durante el gobierno de Fujimori para formalizar los predios urbanos en los asentamientos populares, es decir, los que no se originaron en transacciones formales y registradas. De esta forma, el saneamiento físico-legal de los predios rurales que fueron expropiados y adjudicados con fines de la Reforma Agraria, y de los predios rurales de particulares, así como las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado para su transferencia a privados, pasaron a la responsabilidad de COFOPRI. Según el decreto que establece esta transferencia de funciones, la razón fue la eficiencia[26].

Para efectos de impulsar la formalización y titulación de predios rurales, el 28 de junio de 2008 se emite el Decreto Legislativo Nº 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales; estableciendo el plazo de 4 años para este fin. El

24 El Fuero Agrario creado en el proceso de Reforma Agraria y que sustentó un Tribunal Agrario específico, quedó eliminado con la Constitución de 1993

25 Sobre el marco normativo de registro de la propiedad agraria, seguimos el trabajo de Zegarra Méndez (1999)

26 El antepenúltimo párrafo de los Considerandos alude a que se habría determinado que COFOPRI garantizaría mayores niveles de eficiencia, en tanto en el marco de la modernización estatal se hace primar el principio de especialidad.

Decreto Legislativo Nº 1089 dispone la creación del Régimen temporal extraordinario de formalización y titulación, bajo la tutela de COFOPRI[27]. Asimismo, prevé que quienes hayan habilitado y destinado íntegramente tierras eriazas del Estado con anterioridad al 31 diciembre de 2004, podrán solicitar a COFOPRI la regularización de la situación jurídica, mediante adjudicación directa. En tal medida, el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1089, el Decreto Supremo Nº 032-2008-VIVIENDA, regula en extenso los procedimientos y trámites que se deben efectuar tanto para formalizar y titular los predios rústicos propiedad del Estado, como aquellas tierras eriazas incorporadas a actividades agropecuarias antes del 31 de diciembre de 2004.

Salvo esta medida de carácter administrativo que facilita las transacciones de propiedad y su registro, lo fundamental del marco normativo siguió siendo la Ley Nº 26505 de 1995. En el 2008, sin embargo, en el marco de la delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo para adecuar la legislación al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, se emitieron un conjunto de normas, aunque algunas de ellas, por acción de los movimientos sociales, han sido derogadas.

Una norma que se ha mantenido y sustenta nuevos proyectos en ejecución actualmente, es Decreto Legislativo Nº 994 del 13 de marzo de 2008 que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola. El DL desarrolla la declaratoria de interés nacional de la irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola. Efectivamente, el cambio principal a partir de este Decreto Legislativo implica que las tierras eriazas de propiedad del Estado se podrán entregar a los particulares para que ellos sean quienes ejecuten obras de irrigación, vía venta u otra forma de contraprestación, correspondiendo a COFOPRI el saneamiento físico-legal. La norma modifica la práctica exclusividad que tenía el Estado, en tanto propietario de las tierras eriazas, para desarrollar grandes proyectos de irrigación que luego ponía a la venta. Actualmente, el capital privado está en condiciones de hacerlo y, de hecho, el primer proyecto firmado para ser desarrollado por una empresa privada es la irrigación de las pampas de Olmos, viejo anhelo de la pequeña y mediana agricultura de Lambayeque, que estará a cargo de la empresa brasilera Odebrech, pero ya no para ser vendido a pequeños y medianos chacareros.

Algunos Decretos Legislativos han sido derogados tras intensas movilizaciones de pueblos indígenas, como los DL Nº 1015 y Nº 1073, publicados el 20 de mayo de 2008 que pretendían "igualar" los regímenes de decisión de las comunidades campesinas sobre la venta de tierras, estableciéndose que al igual que en la costa, las comunidades campesinas de sierra (donde muchos proyectos mineros negocian condiciones de servidumbre que terminan en compras de tierras) y las comunidades nativas de la selva (cuyas tierras son pretendidas por proyectos forestales o de desarrollo de palma aceitera o de explotaciones petroleras) requerían sólo de mayoría simple de sus asociados para vender sus tierras.

Un ámbito de legislación realmente nuevo, asociado al destino de varios grandes proyectos privados que han concentrado tierras es Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley N° 28054) promulgada en julio de 2003. La ley sólo define la importancia de la producción de biocombustibles ("productos químicos que se obtengan de materias primas de origen agropecuario, agroindustrial o de otra forma de biomasa"), define una Comisión Técnica para promover el uso de etanol y biodisel y crea un organismo, PROBIOCOM a cargo de PROINVERSION para promover el desarrollo de inversiones privadas en Perú.

Salvo en los casos de derogatoria por acción de movimientos indígenas en la Amazonía, el marco normativo que viabiliza la concentración de tierras está íntegramente vigente y el proceso está en marcha.

Las vías centrales de un proceso: El camino hacia la concentración de tierras en Perú

En esta sección hemos analizado cómo, el marco institucional en que se desenvuelve el mercado de tierras en Perú, sufrió un profundo viraje

27 Conforme a lo determinado del portal de transparencia de en la entidad, http://www.cofopri.gob.pe/transparencia.asp?i=6, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) no contiene el detalle de los procedimientos asociados a la nueva función.

a partir de finales de la década de los setenta, cuando culminó el proceso de reforma agraria.
La Ley de Reforma Agraria impuso diversas restricciones al mercado de tierras. Por un lado se prohibió la venta de las tierras adjudicadas y prácticamente se impuso un modelo de empresas asociativas. Además, se impusieron límites al tamaño de la propiedad, límites a la hipoteca de las tierras, y barreras al mercado de arriendos (Figallo, 1989). Sin embargo, estas restricciones legales, no impidieron que se realizaran algunas transacciones comerciales extra legales sobre la tierra. Así a finales de los setenta y principios de los ochenta, tomó fuerza la opción de la parcelación, principalmente en la costa, que dado su carácter ilegal, estuvieron basadas en particiones informales e internas[28].

Con la entrada del gobierno democrático de Belaúnde, se iniciaría el proceso de legalización del sistema de parcelaciones (Trivelli y Abler, 1995). En 1995, al promulgarse la ley 26505, que enmarca el contexto institucional actual, se genera un único marco jurídico y de políticas para las tierras rurales basado en el pleno funcionamiento del mercado de tierras[29]. En este nuevo contexto, se implementan programas específicos destinados a generar estabilidad jurídica sobre la propiedad de la tierra[30], se buscan introducir los mecanismos de mercado en las áreas reformadas y en las extensas zonas manejadas por las comunidades campesinas, con el objetivo de dinamizar el mercado de tierras a nivel nacional.

La liberalización del mercado de tierras ha permitido a las empresas agroindustriales adquirir tierras, a través de compras directas en el mercado o a través de los grandes proyectos de irrigación financiados por el Estado, en el que se subastan grandes lotes de terrenos eriazos. Sin embargo, la reforma de 1995 no bastó para impulsar un proceso de concentración de tierras; poco a poco, un conjunto de medidas entre legales y administrativas se han desarrollado hasta viabilizar una gran concentración en el país.

El proceso de concentración de tierras se potenciaría con la constitución de una entidad pública para la transferencia de tierras del Estado a sectores privados. La privatización de tierras eriazas del Estado, que se inició en Septiembre de 1991 con la creación de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI). En 1996, se crea un comité especial para promocionar la inversión privada en el proyecto de irrigación Chavimochic (CEPRI – Chavimochic); al año siguiente se cambia de nombre a CEPRI – Tierras, para promocionar la subasta pública de otros proyectos de irrigación. Finalmente, en el año 2002 se crea la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION)[31].

Todos los proyectos que involucren la propiedad del Estado, son desarrollados por PROINVERSION (www.proinversion.gob.pe) creada en el marco de la privatización de empresas públicas, con el objetivo explícito de promover la inversión de la gran agricultura en Perú. PROINVERSION está a cargo de liderar y promover la venta de los terrenos eriazos que serán irrigados por obras mayores de infraestructura de riego desarrolladas por el Estado por y empresarios privados. El rol de PROINVERSION, en este rubro, es fungir de bróker y después del proceso, monitorear los compromisos de inversión adquiridos con la adjudicación de las tierras. Por otro lado, esta entidad está a cargo de vender la participación del Estado en las empresas azucareras agrarias; y finalmente, se encarga de certificar la viabilidad de proyectos de transformación de tierras no productivas en tierras agrícolas, que luego son

28 Auzemery & Eresue (1986), calculan que más del 60% de las cooperativas de la costa estaban divididas informalmente antes de la legislación que formaliza la parcelación.

29 Esta ley garantiza el acceso a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad de la tierra y consolida la tendencia a tratar a la tierra como a cualquier otro bien. Sin embargo esta ley mantiene algunas limitaciones en cuanto al régimen de las tierras eriazas y a los territorios de las comunidades campesinas, abriendo la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas puedan vender parte o la totalidad de sus tierras si la mayoría de sus miembros así lo decide.

30 En particular los procesos de titulación de tierras como el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y los procesos de modernización de los sistemas registrales (SUNARP).

31 Sobre la creación de Pro Inversión y el marco de privatización de empresas públicas u concesiones, ver Barrantes 2010.

finalmente aprobados por el Ministerio de Agricultura

En este contexto, encontramos que los principales mecanismos de transmisión de la propiedad de la tierra en Perú son los siguientes:

i. Libre mercado. Las reformas estructurales en materia de desregulación del mercado de tierras y el proceso de formalización de la propiedad, permiten que se pueda comercializar cualquier tierra agrícola, sin limitaciones de tamaño de propiedad.

ii. Proyectos de irrigación/Ampliación de la frontera agrícola en la costa. Estos proyectos de irrigación están diseñados para ampliar la frontera agrícola en el desierto que ocupa las costas peruanas. Anteriormente, el desarrollo de un proyecto de irrigación involucraba procesos completos de colonización (tierras irrigadas pero también nuevas carreteras, nuevo diseño urbano, servicios de educación o salud), su mejor ejemplo en Perú es la "colonización de San Lorenzo" en Piura; o la construcción de enormes represas y canales para mejorar el riego de pequeños agricultores ya instalados en los valles (Chira-Piura, Jequetepeque, Chancay-La Leche). Lo que sucede desde la segunda mitad de los años 90 es el desarrollo de proyectos de irrigación sobre tierras eriazas que se venden en grandes lotes (de 500 a 1.000 ha) como en la irrigación de Chavimochic, o, lo más reciente, la "asociación público-privada" en la que grandes empresas intervienen con financiamiento para desarrollar obras de irrigación sobre eriazos y vender las tierras, sin límite, a grupos empresariales privados (como el caso, en curso, de la irrigación de Olmos con la presencia de la empresa Odebrech).

iii. Transformación de las cooperativas agrarias azucareras en empresas privadas. Durante la Reforma Agraria, se expropiaron los grandes complejos agroindustriales y se adjudicaron más de 128 mil ha de tierras a doce cooperativas agrarias azucareras, conformadas por 27.783 beneficiarios (entre técnicos, empleados y obreros de campo)[32]. La crisis económica y su inadecuada gestión, generaron una fuerte deuda con el Estado, que fue luego capitalizada, convirtiendo al Estado en copropietaria de estas cooperativas convertidas luego de un largo y nada transparente proceso en sociedades anónimas. Esto permitiría luego su posterior venta a grandes empresas (hoy en día constituyen las unidades de producción más grandes del país).

iv. Adjudicación de tierras. El Ministerio de Agricultura y los Gobiernos Regionales, tienen la potestad de vender o adjudicar terrenos eriazos o forestales con potencial agrícola a los postores que denuncien esa tierra y se comprometan a realizar las actividades acordadas.

Sobre las fuentes de información

En Perú la información sobre la dinámica de las transferencias de las tierras no está sistematizada, y en muchos casos no es posible acceder por fuentes secundarias a la información sobre este tipo de transacciones. Inclusive las entidades públicas como el Ministerio de Agricultura, no tienen disponible la información sobre la propiedad de la tierra o sobre las transacciones más significativas de los últimos años.

En general, la información que presentaremos más adelante está basada en el contraste entre diversas fuentes que nos presentan la información de manera incompleta. La identificación de los principales mecanismos a partir de los cuales se desarrolla el proceso de concentración de tierras, nos permite adecuadamente las fuentes de información que utilizamos y presentamos a continuación.

i. Proinversión. Como mencionamos brevemente al finalizar la sección anterior, esta agencia gubernamental está encargada de gestionar las tierras propiedad del estado (tierras eriazas y la participación del estado en empresas azucareras, ex-cooperativas). Lamentablemente, la información de Proinversión no se encuentra sistematizada y se confunde entre los múltiples sectores que promueve esta agencia.

ii. Superintendencia Nacional de Registros Públicos-SUNARP. Esta agencia gubernamental

32 La Revista Agraria N° 107, Mayo 2009

tiene entre sus principales funciones y atribuciones el dictar las políticas y normas técnico-registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional. Igualmente, está en sus funciones planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de todos los actos y contratos en los registros que conforman el sistema.

Una limitación con esta fuente es que la búsqueda de información no solamente tiene un costo por "click", sino que se tiene que conocer el código del comprador para poder identificar la transacción. Más aún, en algunos casos, se debe conocer exactamente el código de la operación, dado que en muchos casos (sobre todo en los grupos económicos o empresas grandes), se registran decenas de operaciones que no necesariamente son las que estamos buscando.

iii. Memorias Anuales de las Empresas. Esta es la fuente de información más importante de encontrarse disponible. Lamentablemente este es el caso de tan sólo algunas de las transacciones identificadas.

iv. Noticias de periódicos y revistas. En muchos casos, la información se ha obtenido a través de la búsqueda sistemática de la información en internet y/o en revistas especializadas y periódicos. Una fuente que nos sirvió de marco de referencia fue la revista Perú Top 10.000, que nos permitió identificar a las empresas agrícolas y agroindustriales más importantes, así como sus datos de contacto, proyectos relevantes, entre otros.

Para la específica sección de percepción de los actores se han consultado:

- La colección de la "Revista Agraria" de CEPES, particularmente el número 107 (mayo 2009) dedicado al tema de concentración de tierras.
- La revista "Agro Noticias", revista especializada en el sector agrario, particularmente el número 356 de julio de 2010.
- La sección NotiAgro del portal www.cepes.org.pe.
- Derechos sobre la Tierra en Perú http://www.observatoriotierras.info/.

Dinámica de la concentración de la tierra en Perú

La concentración impulsada desde el Estado. 1996–2003

Los proyectos de irrigación pública tienen generalmente el status de "proyectos especiales" que implica su autonomía administrativa y financiera, incluso si son parte del Ministerio de Agricultura. Estos proyectos especiales se diseñan para desarrollar la infraestructura necesaria para irrigar una cierta cantidad de tierras desérticas en la costa peruana.

Una vez que se ha construido el acceso al agua, los proyectos especiales solicitan a PROINVERSION que se convierta en el bróker para hacer la inversión atractiva para los inversionistas privados. La principal labor de PROINVERSION es entonces valorizar y promover el proyecto hasta que se vendan las tierras en cuestión. Luego su función es el monitoreo de los pagos y de los compromisos de inversión a los que se compromete el adjudicatario.

Entre 1997 y 2001, PROINVERSION ejecutó un total de 25 subastas públicas, llegando a vender un total de 96.439 ha, de las cuales 15% eran tierras eriazas sin acceso a agua. Alrededor del 70% de la tierra desarrollada por los proyectos de irrigación corresponden al Proyecto Especial Chavimochic (Trujillo). Esta tierra fue dividida en 151 lotes y vendida en ocho subastas distintas. Del total de subastas realizadas en ese período, el área promedio subastada fue de 436 ha, siendo su precio promedio por hectárea USD 895, logrando compromisos de inversión por poco más de USD 660 por ha. Los precios por hectárea, incluyendo los derechos de agua, son bastante bajos cuando se contrastan con el precio de la tierra en otras localidades aledañas.

Es importante resaltar que PROINVERSION explícitamente promueve la participación de las empresas que busquen comprar grandes extensiones de tierra (más de 500 ha), bajo el argumento de eficiencia y mayor generación de empleo. Como observamos en la discusión teórica, el argumento de eficiencia es debatible; y más aún, el de generación de empleo, ya que el desarrollo

de la pequeña agricultura puede incluso ser un motor más sólido de promoción del empleo por ser más intensivo en mano de obra. Por otro lado, según una entrevista reciente concedida por el Director Ejecutivo de COFOPRI (Organismo del Formalización de la Propiedad Informal), Álvaro Delgado Scheelje, hay más de cuatro mil pedidos de pequeños y medianos productores por tierras entre más de 15 y menos de 100 ha, para destinarlas a proyectos agrícolas, pero no se atienden.

Después del 2001, la labor de PROINVERSION en la subasta de tierras públicas se apaciguó; primero porque casi la totalidad de las tierras que se planearon vender fueron efectivamente vendidas; y segundo, porque los nuevos proyectos de irrigación todavía no estaban culminados.

En el mismo periodo, empiezan algunas grandes compras de tierras en el mercado, particularmente compras de paquetes de acciones de lo

Tabla 4
Subasta pública de acciones de PROINVERSION 1996-2001

Subasta	Lotes subastados	Area Total	Área Neta	Oferta en USD	Compromiso de Inversión USD	Fecha
Chavimochic I	76	18.698	12.760	27.508.225	13.660.885	1997
Chavimochic II	22	6.300	5.447	9.111	5.447	1998
Chavimochic III	10	4.088	3.864	5.834.652	3.863.540	1998
Chavimochic IV	8	4.565	4.405	6.580.167	4.389.540	1999
Chavimochic V	13	4.818	3.331	4.901.745	3.331.110	1999
Chavimochic VI	9	7.910	5.903	3.242.962	964.910	2000
Chavimochic VII	10	6.229	3.707	4.040.167	3.707.350	2001
Chavimochic VIII	3	5.461	4.719	5.534.546	4.718.710	2001
Chinecas I	II	1.177	1.097	1.862.648	1.097.440	1998
Chinocas II	6	5.122	3.145	4.717.290	3.144.860	1999
Chira - Piura I	4	333	332	498.015	332.010	1998
Chira - Piura II y III	3	273	272	408.660	272.440	1999
Complejo Agr. Chao	n.a.	1.669	1.447	3.001.100	1.446.000	1998
Jequetepeque Zaña 1	2	5.101	n.a.	35.201	100.000	1998
Jequetepeque Zaña 2	2	6.192	5.764	2.307.001	4.411	1999
Majes Siguas 1	1	1.288	897	2.870.400	1.794.000	1998
Olmos Tinajones	n.a.	1.311	1.200	1.157.000	3.000.000	2001
Pasto Grande 1	1	132	60	180.000	90.000	1998
Pasto Grande 2	1	95	n.a.	3.010.374	10.000.300	1998
Pasto Grande 3	3	909	828	1.159.200	828.000	1998
Tierras Eriazas 5	3	1.030	n.a.	184.189	514.750	2001
Tierras Eriazas 1	19	5.122	3.547	2.840.002	2.454.123	1999
Tierras Eriazas 2	13	7.847	n.a.	4.084.872	3.889.555	1999
Tierras Eriazas 3	3	771	n.a.	397.253	384.225	1999
TOTAL	**221**	**96.439**	**62.725**	**86.364.781**	**63.993.606**	

FUENTE: PROINVERSION. Elaboración Propia

que habían sido las cooperativas azucareras, reconvertidas en sociedades anónimas. El siguiente cuadro muestra las ventas realizadas en ese sector entre 1996 y 2003.

Tabla 5
Compras de tierras de las ex cooperativas azucareras 1996-2003

Empresa	Ubicación y año	Accionista mayoritario	Área (Ha)
Agroindustrias San Jacinto S.A.	Ancash (Santa) 1996	Grupo Picasso	16.000
Agroindustrial Paramonga	Lima (Barranca) 1997	Grupo Wong	10.000
Empresa Agoindustrial Laredo S.A	La Libertad (Virú) 1999	Grupo Manuelita (colombiano)	9.100
TOTAL			**35.100**

FUENTE: La Revista Agraria N° 107, mayo 2009

Adquisición de tierras en Perú. 2004-2010

Luego de una exhaustiva revisión de las fuentes de información mencionadas previamente y del contraste de las cifras, se han logrado identificar un total de 45 transacciones de más de 500 ha realizadas durante los años 2004–2010. Es importante mencionar que tenemos referencias de la existencia de operaciones de mercado (compra/venta entre privados, particularmente en la costa) y de algunas adjudicaciones de gobiernos regionales (principalmente en la selva peruana), pero no hemos identificado nada concreto que nos permita sustentarlas.

En principio, hemos identificado 45 operaciones que han transferido un área total de más de 193 mil ha entre un total de 28 grupos económicos o empresas. Las transferencias más grandes se han dado en el segmento de Empresas Azucareras, donde destaca el Grupo Gloria (Ver Tabla 6), que adquirió control sobre poco más de 52 mil ha, de las cuales 45 mil se encuentran en la provincia de Ascope (La Libertad), obteniendo así un decisivo poder político y económico en la zona.

Las transferencias de mercado en paquetes de más de 500 ha fueron muy pocas (detectamos 7 transferencias), destacando el proyecto COMISA en la cual la Cooperativa Agraria San José de la Golondrina se asocia (vende acciones) a la Corporación Agrícola Miraflores S.A., para desarrollar un proyecto de generación de azúcar y/o biocombustibles. Igualmente, destacan las compras realizadas por Camposol S.A. (Grupo Dyer de capitales nacionales y noruegos) y el Grupo Romero (peruano) en Piura a varios productores medianos y pequeños; el primero para negocios agroindustriales, y el último, para negocios del etanol.

Tabla 6
Área Total Adquirida (ha) por tipo de operación

Mecanismo de Transferencia	Área Total	Número de Transacciones	Área Promedio
Adjudicación Gobiernos Regionales	24.349	7	3.478
Irrigaciones	45.280	22	2.058
Mercado	46.459	7	6.637
Empresas Azucareras	77.497	9	8.611
Total	**193.585**	**45**	**4.302**

FUENTE: Varios. Elaboración propia

La venta de tierras por parte de PROINVERSIÓN en proyectos de irrigación es la que más transacciones presenta (22), aunque con un tamaño promedio de lote menor. La mayor parte de estas transacciones se desarrolló en el 2006, producto del último tramo de venta de las tierras del proyecto Chavimochic en la costa norte peruana. Es importante mencionar que estas adquisiciones generalmente se destinan a actividades agroindustriales y de agro-exportación.

Finalmente, encontramos algunas adjudicaciones de gobiernos regionales (un total de 7), destacando la venta de 3,800 ha a Agrícola del Chira en Piura y de 7,029 ha a Agropecuaria del Shanusi en Loreto, ambas empresas pertenecientes al Grupo Romero.

Por otro lado, el área promedio transada es de 4,600 ha, siendo el 12% superiores o iguales a 10 mil ha, mientras que el 35% de las transacciones se encuentra entre las 500 y 1.000 ha. El gráfico siguiente muestra la distribución de las áreas negociadas a partir del 2004.

Gráfico 5
Tamaño promedio de las operaciones

La mayor parte de las transacciones de más de 500 ha identificadas se han realizado en la región de La Libertad a través de la venta de tierras de proyectos de irrigación (Chavimochic principalmente). Por su parte, los Gobiernos Regionales en la región Selva (Ucayali, San Martín y Loreto) son los más activos en la adjudicación de largas extensiones de tierras a empresas privadas. Resalta el caso de Ucayali, en donde se registraron 4 transacciones por un total de 12 mil hectáreas, para ser destinadas a la elaboración de biocombustibles a partir de la palma aceitera.

Las transacciones de mercado se han realizado principalmente en Piura para el desarrollo de proyectos de elaboración de etanol, como es el caso de las 26 mil ha de COMISA, las poco más de 10 mil ha de Maple Gas Corp., y las 7 mil del Grupo Romero.

Finalmente, las empresas azucareras vendidas a empresas privadas están ubicadas en la costa norte, principalmente en la región de La Libertad y Lambayeque. Es importante mencionar que la gran mayoría de estas inversiones privadas en las ex–cooperativas azucareras, tienen la posibilidad de cambiar indistintamente de la producción de azúcar a la producción de etanol, y viceversa, dependiendo de las condiciones económicas y los precios internacionales.

En la tabla siguiente presentamos a las empresas/grupos económicos que adquirieron tierras a partir del 2004, por destinos de la producción. Para el mercado de la agro-exportación, Camposol (empresa de capitales extranjeros principalmente) ha consolidado su posición en el mercado, alcanzando poco más de 22 mil ha ubicadas principalmente en La Libertad, Lambayeque, Piura, y recientemente Tumbes. Por otro lado, la Compañía Minera San Simón planea invertir en las tierras de La Libertad en cultivos transitorios de agro-exportación, para lo cual adquirió por subasta pública poco más de 7 mil ha en La Libertad. Por su parte, la empresa norteamericana Real Estate Servicies (REGO), ha invertido en la compra de alrededor de 4 mil ha en subasta pública. Otras empresas que destacan son Green

Tabla 7
Número de transacciones por tipo y por región

Regiones	Adjudicación Gobiernos Regionales	Irrigaciones	Mercado	Empresas Azucareras	Total
Ancash	0	0	1	0	1
Arequipa	0	1	0	0	1
La Libertad	0	20	1	4	25
Lambayeque	0	0	0	3	3
Lima	0	0	0	2	2
Loreto	1	0	1	0	2
Piura	1	1	3	0	5
San Martín	1	0	0	0	1
Tumbes	0	0	1	0	1
Ucayali	4	0	0	0	4
Total	7	22	7	9	45

FUENTE: Varios. Elaboración propia

Perú S.A., Gandules Inc. S.A. y Asociación Pampa 3 Chozas, que están actualmente produciendo cultivos para agro-exportación.

Por su parte, en el mercado de las industrias del azúcar (y el etanol), el grupo Gloria ha comprado en los últimos siete años poco más de 52 mil ha, 7 mil de las cuales se encuentran en la región Arequipa, mientras que el resto están en la provincia de Ascope (La Libertad). Estas compras la convierten en poseedor de alrededor del 45% del total de tierras de los ingenios azucareros. Igualmente, el grupo Gloria por la extensión de sus empresas y la ubicación geográfica de sus instalaciones, es propietaria de gran parte de algunos distritos de la provincia de Ascope. El grupo Oviedo, por su parte, adquirió un paquete accionario considerable de las Empresas Tumán y Pomalca (22 mil ha en total), en los que el estado todavía tiene una participación significativa y se está lanzando actualmente el proceso de subasta pública de acciones. También resalta, el Grupo Wong, que se ha fortalecido comprando los ingenios azucareros ubicados en Huacho (Lima), en los que tiene mayoría accionaria. En este grupo de empresas hay sendos conflictos con los ex – cooperativistas (actuales socios), y manejos que han suscitado grandes cuestionamientos al proceso de adquisición de paquetes accionarios y a los mecanismos de control de la administración de las empresas. Finalmente, se cuestiona mucho el potencial de estas empresas de cambiar de la producción de azúcar a etanol, sin mayor esfuerzo, generando un potencial problema de desabastecimiento de azúcar en el país, sobre todo a la luz del alto grado de concentración de la producción.

El último grupo, el de producción de biodiesel/etanol, está ubicado principalmente en tierras de Piura y en la selva peruana. La Corporación Miraflores (COMISA) está actualmente sembrando caña de azúcar para la producción de etanol, para lo cual ha adquirido 26.300 ha de terreno en la región. El grupo Romero está produciendo palma aceitera a través de sus filiales en Loreto (9 mil ha) y San Martín (3 mil ha), y caña para etanol en Piura (7 mil ha). Ambas intervenciones están sujetas a múltiples cuestionamientos por los mecanismos de adquisición de las tierras. Inclusive el grupo Romero recientemente desistió de ejercer derechos sobre una adquisición de tierras en la región del Caynarachi (proyecto Barranquita), por la presión de la población y las críticas por la tala indiscriminada de vegetación de la zona. Es importante mencionar que este último grupo de operaciones está principalmente ubicado en la zona de selva del Perú, y genera múltiples conflictos con las comunidades aledañas, con la población y con la comunidad internacional por la venta de espacios que son habitados por comunidades o por la indiscriminada tala de vegetación.

Tabla 8

Área Total Adquirida (ha) por Grupo Económico. 2004-2010

Grupo Económico	Area Total	Rubro
Dyer & Coriat		Agroexportación
Minera San Simón		
REGO		
Asociación Pampa 3 Chozas		
Green Perú S.A.	1.360	
Gandules Inc. S.A.	1.234	
San Fernando	8.458	
Danper Trujillo SAC	7.074	
Leonoro Anaya Zignago	3.778	
El Rocío	1.639	
Villa Agro EIRL	722	
Agro las Dunas	432	
Gloria	52.397	Azúcar o Palma Aceitera / Biocombustibles
Oviedo	22.000	
Grupo Manuelita	9.100	
Grupo Wong	7.200	
Huancaruna	6.500	
Agrícola Pampa Baja	1.289	
COMISA	26.300	
Romero	18.858	
Maple Gas Co.	10.674	
Grupo SEM	8.620	
Bioandes	1.500	
Eneropex Perú	500	
Biodiesel Ucayalli	500	
Total	193.482	

FUENTE: Varios. Elaboración propia

Como lo muestra la Tabla 7, el proceso de acumulación de tierras se ha presentado disperso en el tiempo de análisis. En la mayoría de las empresas azucareras, el Estado ha vendido su participación, por lo que pareciera que la conformación de la propiedad quedaría parecida a como está ahora. La venta de tierras de las irrigaciones tiene sendos proyectos que están en camino de concluir y que representan más de 180 mil ha para los próximos 6 años. Por el lado de la adjudicación de los gobiernos regionales a empresas de bioenergía, pareciera que hay un número bastante amplio de proyectos que todavía no se ha confirmado que hayan sido adjudicados, aunque pareciera que es cuestión de tiempo. Finalmente, se espera que la adjudicación tanto de tierras eriazas por irrigación para agro-exportación, como para la producción de biocombustibles, dinamicen el mercado de tierras, presionando aún más a la concentración de tierras tanto en la costa norte, como en la selva peruana.

Haciendo un balance desde 1997 en que se inician las grandes ventas por el Estado de tierras de los nuevos proyectos de irrigación, el proceso de formación de grandes unidades agrícolas de más de 500 ha, se muestra en el cuadro siguiente:

Proyectos a Futuro

Actualmente hay un conjunto de proyectos para abastecer de agua a la desértica costa peruana, a través del desarrollo de grandes obras de infraestructura hidráulica, que luego irrigarán amplios territorios hoy desérticos, para luego ser vendidos en grandes lotes de terreno. Las grandes obras de ingeniería hidráulica datan de finales de los años sesenta, con los proyectos Tinajones, Majes-Siguas, Chira-Piura y Jequetepeque-Zaña, cuyo objetivo era abastecer de agua a los pequeños y medianos productores agrarios. Luego, a mediados de los años ochenta, se produce una segunda oleada de proyectos, a partir del proyecto Chavimochic (Valles de Chao, Virú y Moche), en el cual los lotes de tierra ofrecidos en subasta pública eran de 500 ha para arriba, favoreciendo a la gran empresa y dejando sin mayores alternativas a los pequeños y medianos productores que quisieran ampliar sus explotaciones.

La mayor parte de proyectos que se encuentran en cartera buscan ofrecer lotes entre 500 y 1.500 ha para fortalecer el desarrollo de la agro-exportación. Como observamos en nuestra discusión teórica, esto no solamente es ineficiente porque favorece la distribución bimodal de la tierra, sino porque los productores más pequeños tienden a obtener mayor producto por unidad de insumo utilizada que los más grandes. Por otro lado, la gran discusión se expande cuando se analiza el costo por hectárea de desarrollar proyectos hidráulicos de gran envergadura y se le compara con el precio promedio pagado por hectárea. En La Revista Agraria N° 117 (Abril 2010), se hace un análisis en el que se pone en evidencia que el estado gastó USD 14.218 en habilitar una hectárea en Chavimochic y vendió cada hectárea a menos de USD 6.500 (incluyendo los compromisos de inversión).

En la tabla siguiente se presentan los proyectos que están en cartera y que próximamente saldrán a subastar tierras eriazas con acceso a fuentes de agua. Como podemos observar, se espera ampliar la frontera agrícola en la costa en más de 220 mil ha para finales del 2016, que demandarán una inversión de más de 1.990 millones de USD. Como

Tabla 9
Área Total Adquirida (ha) 1996-2010

Mecanismo de Transferencia	1996-2003	2004-2005	2006-2008	2009-2010	Total	%
Adjudicación Gobiernos Regionales		0	28.149	0	28.149	9%
Irrigaciones	96.439	10.326	34.851	0	141.616	44%
Mercado		0	20.813	34.260	55.073	17%
Empresas Azucareras	35.100	12.000	45.883	7.200	100.183	31%
Total	**131.539**	**22.326**	**129.696**	**41.460**	**325.021**	**100%**
	40,47%	**6,87%**	**39,90%**	**12,76%**		

FUENTE: Varios. Elaboración propia

mencionamos anteriormente, los lotes a ser habilitados serán de más de 500 ha o más. Cabe resaltar el interés de sendos inversionistas extranjeros (China, Bélgica, Chile, etc.), interesados en adquirir tierras en el litoral peruano, que ya han venido teniendo negociaciones con representantes de PROINVERSION y del gobierno central.

Tabla 10. Proyectos de irrigación en cartera

Proyecto	Ubicación	Inversión en infraestructura (USD Millones)	Fecha Estimada de Fin de Obras	Nuevas Tierras
Majes - Siguas	Arequipa	300	2015	46.500
Olmos	Lambayeque	530	2013	43.500
Alto Piura	Piura	350	2016	19.000
Chavimochic	La Libertad	341	2016	50.000
Concon - Topara	Lima - Ica	400	2014	30.000
Lagunillas	Puno	70	2010	31.000
Pasto Grande	Moquegua	n.a.	n.a.	5.529
Total		**1.991**		**225.529**

FUENTE: Varios. Elaboración propia

Paralelamente hay un conjunto de iniciativas privadas para la compra de terrenos en la selva para la producción de biodiesel y derivados, donde el procedimiento es básicamente llegar a acuerdos con los Gobiernos Regionales y con la sociedad civil. En la tabla siguiente se muestran los proyectos de inversión, de los cuales no se tiene mayor información sobre el estado de la situación actual.

Tabla11. Intenciones de compra de tierras a Gobiernos Regionales

Empresa	País	Hectáreas Proyectadas	Zona	Inversión
SIMEDARVI	Malaysia	37.000	San Martín, Ucayali	Palma Aceitera
Samoa Fiber Holdings	EEUU	58.000	Loreto	Etanol
CIAVAZA		50.000	Ucayali	Etanol
Edusac Etanol Ucayali		60.000	Ucayali	Etanol
Biodiesel Ucayali		5.000	Ucayali	Biocombustibles
Palmagro		1.200	Ucayali	Palma Aceitera
		211.200		

FUENTE: Ministerio de Agricultura. Elaboración propia

Otro grupo de iniciativas privadas para desarrollar proyectos de inversión en terrenos eriazos se presenta a continuación. La más importante proviene de la Compañía Eléctrica El Platanal S.A. (CELEPSA), que busca ampliar la frontera agrícola en 27 mil ha, a través de la construcción de un reservorio. Sin embargo, las comunidades locales se han opuesto al proyecto, generando el desarrollo de un nuevo plan a propuesta del Ministerio de Agricultura. Igualmente, destaca la presencia de Camposol S.A. que busca seguir ampliando su frontera agrícola, que ya supera las 22 mil hectáreas.

Tabla 12
Intenciones de compra de tierras – Ministerio de Agricultura

Empresa	Zona	Hectáreas Proyectadas	Inversión	Situación
Pampa Larga	La Libertad	250	Palta y Mango	En proceso
Consorcio Santa María	Lima	1.509	agroexportación	Stand-by
Camposol S.A.	Lima	6.729	agroexportación	En proceso
Cerro Prieto	Lambayeque	5.400	agroexportación	Stand-by
El Platanal	Lima	27.000	agroexportación	En proceso
		40.888		

FUENTE: Ministerio de Agricultura. Elaboración propia

Por otro lado, los Gobiernos Regionales de seis regiones específicas están promoviendo los Parques Agrícolas o Parques Agro-Forestales, que son "Clusters territoriales" diseñados para potenciar el desarrollo de la oferta de biocombustibles y negocios agroforestales. En teoría, estos parques regionales están basados en soluciones innovadoras que buscan fomentar la participación de pequeños productores, con la reconversión de cultivos, reforestación y aprovechamiento de aguas subterráneas. Estos "clusters" cuentan con alianzas estratégicas con el Gobierno Regional, PROINVERSION, Petroperú, entre otros, para el desarrollo de sus actividades.

Tabla 13. Parques Agrícolas – Nuevas alternativas

Parque Agrícola	Región	Hectáreas	Sector
Parque Agrícola del Río Tumbes	Tumbes	8.000	Agroexportación
Parque Agrícola del Chira	Piura	17.417	Agroexportación
Parque Agroindustrial de Neshuya	Ucayali	150.000	Agroexportación
Parque Agroindustrial Yurimaguas - Tarapoto	Loreto	10.000	Agroexportación
Parque Agroindustrial Iquitos - Nauta	Loreto	30.000	Agroexportación
Parques Agrícolas de San Martín	San Martín	30.000	Agroexportación
Parque Agrícola de Santa Cruz: Caynarachi - Lamas - Tocache	Cajamarca	15.000	Agroexportación
		260.417	

FUENTE: PROINVERSION. Elaboración propia

Las dimensiones del proceso

Es difícil ponderar las proporciones que tiene el proceso de concentración de tierras en marcha, para la agricultura peruana, por tres razones. La primera es la extrema diversidad de calidad de suelos del área agrícola nacional y de acceso al agua; la segunda es que la información nacional disponible está notablemente desactualizada: el último censo nacional agropecuario se realizó en 1994; la tercera es que la mayor parte de las tierras objeto de nuevas grandes empresas agrarias ha supuesto el desarrollo de "nuevas tierras" es decir, el desarrollo de grandes proyectos de irrigación, la inversión en pozos para riego por goteo de tierras eriazas y conversión de espacios forestales en plantaciones de palma aceitera. Frente a qué medir las cifras de la concentración.

Tabla 14. Grandes compras de tierras 1996-2010 y proyectos en curso

Mecanismo de Transferencia	Compras efectivamente realizadas	Proyectos en curso	TOTAL
Adjudicación Gobiernos Regionales	28.149	211.200	239.349
Irrigaciones	141.616	225.529	367.145
Mercado	55.073		55.073
Proyectos de compra de eriazos		40.888	40.888
Empresas Azucareras	100.183		100.183
Total	**325.021**	**477.617**	**802.638**

El conjunto de tierras ya concentradas entre 1996 y 2010, tiene un total de 325.021 ha. Si a ellas se suman los proyectos en curso, el proceso de concentración de tierras en grandes propiedades, abarca unas 802.638 ha.

El último censo nacional agropecuario (desactualizado) arrojó un área agrícola total de 5 millones 400 mil ha. De ellas, 1 millón 700 mil ha constituyen el área bajo riego, la tierra más productiva del país, que podría considerarse el área de calidad equivalente a la de las tierras de las nuevas unidades concentradas. Si nuestro referente es esta superficie agrícola bajo riego, el proceso de concentración de tierras es equivalente al 47% de las tierras más productivas del país. Hay que recordar, sin embargo, que la mayor parte de estas nuevas explotaciones desarrollan "nuevas tierras" es decir, tierras que en el censo de 1994 no eran tierras agrícolas (eriazos o espacios forestales): nuestro porcentaje es sólo ilustrativo.

Otra forma de ver la importancia del proceso, es compararlo con lo que significó el proceso exactamente inverso: la reforma agraria. En la costa, la reforma agraria afectó 840 mil ha bajo riego. El proceso inverso, la concentración, abarcaría un área casi igual: un área que equivale al 96% de las tierras que afectó la reforma agraria en la costa y que transformaron la agricultura del país.

E. Los actores centrales, ¿Land Grabbing en Perú?

El estudio propuesto por FAO invita a discutir si los casos latinoamericanos de concentración de tierras ilustran, como en otros lugares, un fenómeno de "*land grabbing*", es decir, de un proceso de acaparamiento de tierras, definido como un proceso simultáneo de concentración y extran-

jerización de la tierra, en el que el comprador es una empresa extranjera (es decir, una empresa cuya matriz no es nacional), en el que hay participación del gobierno de una de las partes, y en el que su destino sea la producción masiva de alimentos. Se trata de procesos en los que las tierras de un país sirven de reserva alimentaria de otro, o de espacio de ampliación de los agronegocios. Estos procesos generan inseguridad alimentaria en los países en los que se desarrollan o, mejor dicho, distribuyen muy inequitativamente los riesgos de inseguridad alimentaria.

En principio, en Perú está en marcha un proceso de concentración de tierras, del que venimos hablando, pero no está marcado ni por la extranjerización, en sentido estricto, ni por la producción masiva de alimentos con peso en la alimentación. La sección anterior ha mostrado que las tierras concentradas se destinan principalmente a productos agroindustriales o frutales dirigidos más bien a nichos de mercado (uvas, mango, palta, espárragos, pimientos, alcachofas), o a biocombustibles (etanos, biodiesel).

Los actores del proceso, si bien tienen un impulso en el Estado peruano a través de la venta de grandes lotes de irrigaciones o la concesión de eriazos para irrigaciones privadas, son principalmente actores privados, principalmente nacionales, aunque algunos asociados con capitales extranjeros. Veamos quiénes son los principales.

La tabla II.5 mostró que los principales grupos de poder económico en Perú son los protagonistas del proceso de concentración de tierras. El más conocido es el Grupo Romero, el grupo empresarial más fuerte del país cuyo presidente se encuentra desde 1981 entre las 10 personas más poderosas de Perú según la encuesta del poder[33]; frecuentemente en el segundo o tercer lugar, luego del presidente de la República. La historia de los Romero en Perú arranca en 1874 cuando el fundador del Grupo, Calixto Romero migra de Soria en España a Perú y se instala en Catacaos, en Piura. Un negocio de sombreros de paja toquilla parece ser el inicio de las operaciones familiares, aunque en 1897 cuenta ya con una moderna desmotadora de algodón. El proceso de compra de tierras se inicia en 1927; la familia consolida dos grandes haciendas en los dos valles de la región, el Chira y el Piura. El gran salto de la familia es la adquisición de acciones en el Banco Italiano (1902) que 40 años después se refundará como Banco de Crédito. A cargo de la segunda generación, comandada por Dionisio Romero, el grupo familiar enfrenta la reforma agraria. Dionisio Romero hace lo que muy pocos hacendados expropiados: convierte los bonos de reforma agraria en capital y se lanza a una gran acumulación: instala la fábrica de textiles "Textil Piura" sobre la base del negocio de desmote, así como la agroindustria de alimentos Alicorp; finalmente, adquiere el paquete mayoritario de acciones del Banco de Crédito convirtiéndose en el banquero más poderoso del país. Además de las mencionadas, el grupo es uno de los principales exportadores de café a través de Romero Trading; en Bolivia posee Industrias del Aceite S.A. que procesa aceite de soya; a través de varias empresas (Agropecuaria Shanusi, Palmas del Espino, Industrias del espino) desarrolla el cultivo y la industrialización de palma aceitera en la selva. Posee Primax SA, empresa de servicios de combustibles (en alianza con la Empresa Nacional de Petróleo de Chile) que resulta de la compra del negocio de combustibles de Shell en Perú. Los Multimercados Zonales Minka son complejos comerciales del grupo que permiten el establecimiento de cientos de pequeños comerciantes. Ransa Comercial SA es la empresa de servicios logísticos del grupo, especializada en operaciones de exportación. A todas estas (y varias más) se suma desde hace unos años la empresa Caña Brava con unas 6.000 ha de tierras en las que en los últimos 3 años han invertido unos 210 millones de USD para la producción de etanol en la región de Piura, según Andina, agencia peruana de noticias.

Frente a este emporio nacional, aparece el "Grupo Gloria" de los Rodríguez Banda, con un origen muy diverso. Don Vito Rodríguez, arequipeño, se inicia como camionero, dando servicios de transporte a la empresa de leche evaporada más importante del país, Leche Gloria. En plena crisis económica y violencia política, don José Rodríguez Banda, quien funda el grupo empresarial, adquiere las acciones mayoritarias de Gloria S.A. A partir de allí, un meteórico ascenso lleva al grupo a desarrollar empresas en diversos sectores: alimenticio, principalmente lácteo, cementero,

33 Ver http://elpoderenelperu.com/poderosos/2004

farmacéutico, de envases de cartón, transporte y aduanero. Conforman el Grupo las empresas: Gloria S.A. Farmacéutica del Pacífico S.A.C, Centro Papelero S.A.C, Yura S.A., Cemento Sur S.A., Industrias Cachimayo S.A.C., Racionalización Empresarial S.A., Distribuidora de Productos de Calidad S.A. y Logística del Pacífico S.A. en Perú; Pil Andina S.A. en Bolivia; Suiza Dairy Corporation, Suiza Fruit Corporation, Neva Plastics Manufacturing Corporation y Garrido & Compañía Incorporated en Puerto Rico y en Colombia. En el año 2004, las ventas del Grupo Gloria fueron de USD725 millones. En 2006, el Grupo Gloria, a través de su subsidiaria Corporación Azucarera del Perú S.A. – COAZUCAR obtuvo el 45% de acciones de la Empresa Agroindustrial Casa Grande S.A., que sumado al 12% adquirido anteriormente, ubicó al Grupo como accionista mayoritario. Hoy cuenta con más de 55 mil ha y constituye el grupo más importante del sector agrario.

El Grupo Dyer y Coriat tiene una evolución semejante. Se inicia con un pequeño negocio de ferretería que poco a poco crece. La familia Dyer incursiona en negocios de pesca a través de su empresa Copeinca, que hoy son también sustento importante de los negocios del grupo, con flota de naves pesqueras y plantas de procesamientos de congelados y procesados para consumo humano. Han incursionado también en minería y cuenta con una división inmobiliaria. El grupo ha logrado en total, según su portal, concentrar más de 25.000 ha en su empresa agroindustrial Camposol. Dyer y Coriat son propietarios del 28,73% de las acciones de Camposol; el resto de las acciones se reparte entre Deutsch E Bank Ag London (14,58%), Andean Fisching L.L.C (11,3%), también socia de Dyer y Coriat en Copeinca, y muchos otros (Fondo de Inversión Agroindustrial; Clearstream Banking S.A.; South Winds As; Peru Land Farming Llc; Jp Morgan Clearing Corp.; Orkla Asa; Euroclear Bank S.A./N.V. , Skandinaviska Enskilda Banken, Etc.).

Sobre el Grupo Oviedo la información es menos amplia. Según su portal corporativo el grupo está formado por 5 hermanos cusqueños cuyas únicas empresas parecen ser Tumán y Pomalca, dos grandes azucareras en Lambayeque.

Maple Gas Corporation de Perú es la sucursal de una empresa transnacional, el Grupo Maple, dedicada a la extracción de petróleo crudo y gas natural. En Piura ha instalado una gran propiedad que produce caña de azúcar que se destinará a la producción de etanol. Antes de ello, ya poseía concesiones para la explotación de petróleo en la selva peruana, así como una refinería que produce Gasolina de 84 octanos, Kerosene, Diesel, TurboA-1, Solventes, Residual Industrial y Naftoil. Las instalaciones de Maple cuentan con una capacidad de almacenamiento de 140.000 barriles. En 2004, antes de sus negocios agrarios, Maple del Perú facturaba por 206 millones de soles al año.

Efectivamente, salvo en el caso de Maple, se trata de los grupos empresariales nacionales más poderosos, que han abierto divisiones agroindustriales o de producción de biocombustibles. Vía la asociación con ellos, entran capitales del exterior, pero no son los protagonistas del proceso.

Quizás Perú, que no cuenta con grandes praderas sino valles recortados y requiere altas inversiones para ampliar la frontera por irrigaciones, no tiene las condiciones para la producción masiva de alimentos de bajo costo; en la selva, la agricultura intensiva en limpio no es ambientalmente sostenible. Aún con la incorporación de eriazos por riego, la oferta de tierras es limitada.

Lo que sí es importante señalar, es que la orientación de este proceso de concentración, a diferencia de la mayor parte de las tierras conducidas por pequeños agricultores, es fundamentalmente exportadora o se destina a la producción de biomasa para combustibles. Es decir, no se orienta a productos de consumo nacional. En esta orientación exportadora, compromete los bolsones de agua del subsuelo, y las tierras eriazas con potencia agrícola, es decir, el área donde podría crecer la producción de alimentos para el país. El crecimiento de la población y la mejoría en el ingreso, que incrementan la demanda de alimentos, se cubre crecientemente con alimentos importados (trigo, maíz y soya principalmente)[34].

34 El valor de las importaciones de alimentos en Perú ha pasado de 510 millones de USD en 1991 a 2.429 USD en 2008. Ver http://www.cepes.org.pe/prueba_site.shtml?x=94451&cmd[537]=i-537-786524702b159bc6aa03517172ca98ed&s=R

El proceso de concentración genera mayores riesgos de inseguridad alimentaria.

En suma, se encuentran algunos elementos fragmentarios de land grab: concentración de tierras, presencia de inversiones extranjeras (como socios de grupos empresariales nacionales), alta intervención del Estado abriendo el mercado y ofertando tierras, y riesgos de inseguridad alimentaria en el mediano plazo.

3. Percepción de los actores

Un cuidadoso montaje institucional ha desencadenado el intenso proceso de concentración de tierras, cuyos principales rasgos y actores acabamos de ver. Sin embargo, la cuestión de la constitución de grandes empresas agrarias, la presencia de grandes inversionistas, no ha provocado mayor debate en Perú.

En algunas regiones, casos precisos de venta de tierras "eriazas" a grandes empresas ha llegado a provocar reacciones. El caso más destacado, que suscitó una polémica en los medios de comunicación de la región, fue la venta, poco transparente por decir lo menos, de 5,000 ha de tierras eriazas a la transnacional Maple para desarrollar la siembra de caña de azúcar con fines de producción de etanol en el valle del Chira, en el departamento de Piura. Las tierras fueron vendidas como eriazas, pero con derecho a utilizar el "caudal ecológico" del río Chira justo antes de su desembocadura en el mar. La denuncia, tenía que ver con la falta de transparencia del proceso de venta y con el precio irrisorio; pero no con el hecho de que, en un valle íntegramente formado por pequeños agricultores, en una zona con limitadas condiciones de acceso al agua, se formara una gran hacienda de 5.000 ha destinada a producir caña de azúcar, un cultivo altamente demandante de agua. La situación de conflicto se ha agudizado al habérsele concedido, con posterioridad a la transacción, derechos normales de agua para riego. Pero el debate siempre se produce en un espacio delimitado y sobre casos particulares.

El único momento en que se ha levantado un debate nacional sobre la concentración de tierras, en el que diversos actores han tomado posición sobre el proceso y sus perspectivas, ha sido a propósito de un proyecto de ley, presentado por el congresista Alfredo Cenzano del Partido Aprista Peruano, que propuso limitar el tamaño de la propiedad de la tierra en la costa peruana, fijando un límite máximo de 40.000 ha. En opinión de La Revista Agraria de CEPES, "La propuesta del APRA, más que poner un freno al fenómeno, lo que hace en realidad es consolidarlo" (Revista Agraria, Año 10, Nº107, Mayo de 2009, p. 8).

Para el representante del Partido Aprista, se requiere "evitar el latifundio, evitar la concentración monopólica en zonas de cultivo, especialmente en la costa, que es donde se presentan las mayores oportunidades de desarrollo agrícola en Perú. Lo que queremos es que la mayor cantidad de estas hectáreas sea productiva; es decir, determinemos la tenencia de tierra agrícola en términos de productividad. Ese es el debate que queremos estructurar. De ninguna manera debe considerase que estamos aplicando una nueva reforma agraria"[35]. En el Congreso, al 30 de junio, el proyecto había suscitado dos dictámenes en la Comisión Agraria: uno de apoyo a la propuesta oficialista, y otro, propuesto por la oposición y particularmente por el Partido Nacionalista, que propone un límite máximo de 10 mil ha, es decir, no cuestiona las grandes propiedades ni el proceso de concentración, sino lo limita un poco más.

Ante esta posibilidad de enormes empresas, se han producido declaraciones sorprendentes, como la que recoge el Observatorio de Tierras[36] del Presidente del Gobierno Regional de La Libertad (del partido de gobierno), una de las regiones donde se encuentran las cooperativas azucareras, en apoyo al proyecto original (40 mil ha): "Limitar la extensión de propiedad es bene-

35 En realidad, el origen de la ley parece ser el conflicto entre grupos de poder económico por el control de los valles. Lo que parecería estar en disputa son las tierras de lo que habían sido los complejos azucareros de la costa, ex cooperativas reconvertidas en sociedades anónimas con los beneficiarios como accionistas, en los que grupos económicos como los Picasso o los Oviedo esperan seguir creciendo, pero enfrentan las masivas compras realizadas por el Grupo Gloria.

36 http://www.observatoriotierras.info/

ficiosa para los auténticos campesinos y el país en general". Será difícil encontrar un "verdadero campesino" con 40 mil ha y lo que es probable es que el Presidente Regional tuviera poco conocimiento del sentido de la ley. Semejante fue la declaración del Presidente Regional de Tacna, en apoyo al proyecto de la oposición (10 mil ha): "el Estado se debe convertir en el principal impulsor de la micro y pequeña propiedad para permitir un crecimiento equitativo, justo y sostenible"

Más informadas son las opiniones de los dirigentes de gremios agrarios, que apuntan a la necesidad de poner límites reales a la gran propiedad. Andrés Luna Vargas, dirigente agrario, comunero de la comunidad campesina Miramar Vichayal en Piura y ex congresista de la República, expresó que no concebía el latifundio como salida del agro ya que las rentas que genera no se quedarían en la región. Agrega que estos actores, de poder influyente y grandes ingresos, destruyen las condiciones de sostenibilidad de la agricultura y no deberían predominar en el país. Considera que es un error considerar que el único negocio agrario posible es el gran latifundio y relieva el ejemplo de los bananeros del valle del Chira, propietarios de 0,5 a 2 hectáreas que, asociados, vienen exportando directamente su producción compitiendo con una corporación internacional que está en el mismo valle (Revista Agraria, Año 10, Nº107, Mayo de 2009, p. 13). El dirigente agrario levanta la cuestión de que es la pequeña agricultura la que dinamiza los mercados locales y regionales.

Gráfico 5. Evolución del tamaño máximo de propiedad de las tierras en las normas

Para el Presidente de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), Mario Palacios, el proyecto de ley busca legalizar la enorme concentración de tierras que se está dando sobre todo en la costa norte de Perú, donde las grandes empresas se han apropiado de las antiguas cooperativas azucareras que poseen tierras altamente productivas. "Si este proyecto es aprobado, los grandes proyectos de irrigación ejecutados por el Estado en la costa servirían únicamente para las empresas dedicadas a la agroexportación, no para los campesinos que producen para el mercado interno". Orientando la discusión hacia el sector que representa, las comunidades campesinas que pierden tierras ante el avance de la minería, Palacios plantea la cuestión de que la política agraria favorece a grandes empresas dedicadas a los biocombustibles.

Roberto López Cruz, Secretario General de la Confederación Campesina del Perú (CCP) calificó de "insultante" la propuesta de fijar el límite de propiedad agraria en 40 mil ha. Recordó que su organización, el antiguo gremio campesino creado en la década de los años 40, ha luchado contra la concentración de propiedad en pocas manos y el latifundio. "Nuestra propuesta es establecer límites de propiedad de acuerdo a las cuencas. Recordemos que los pequeños y medianos propietarios somos los que producimos para el consumo interno, garantizando la soberanía y la seguridad alimentarias a costa de subsidiar a las ciudades, porque los precios de nuestros productos, como la papa, el maíz y el arroz, son tan bajos que trabajamos a pérdida". Subrayó que diversos estudios han demostrado que la pequeña agricultura es más barata, más ecológica y genera más fuentes de empleo, porque no está mecanizada como en las grandes concentraciones de tierra existentes en la costa. La propuesta de la CCP es limitar la propiedad a 250 ha. La Reforma Agraria de Velasco fijó el límite en 150.

La Junta Nacional de Usuarios de Riego, la organización que reúne al conjunto de organizaciones de los distritos de riego del país, pide al congreso de la República regular el límite de la propiedad de la tierra para "evitar la absorción de la propiedad agrícola a millones de pequeños y medianos agricultores". Propone que la ley pueda fijar los límites de extensión de la tierra según las particularidades de cada zona. (Perú 21, Julio de 2010).

La Convención Nacional de Agro Peruano, CONVERAGRO, una plataforma que reúne gremios agrarios e instituciones diversas vinculadas al sector (ONGs, Universidades, revistas especializadas) indica que "está probada que la exagerada concentración de tierras en nuestras áreas de cultivos tradicionales conlleva al monopolio y la concentración de precios que atentan contra el libre mercado y provocan el abuso de los altos precios". Señala que las cifras de la propuesta de ley son arbitrarias y que plantear límites de 40, 20 ó 10 mil hectáreas de cultivo bajo riego supone "que sólo la gran propiedad tiene capacidad de desarrollo, sin considerar otras". (Julio de 2010).

Entre otros sectores críticos a las grandes extensiones, se han manifestado políticos como Carlos Ferrero Costa, ex premier del gobierno de Alejandro Toledo, que respalda la propuesta de poner un límite a la propiedad de tierra, levantando opciones de mediana propiedad. Considera que los límites propuestos en la ley y los dictámenes en el Congreso son extensiones muy grandes. "Hay exportadores que con sólo 200 ó 300 ha se insertan en el mercado externo". Asimismo, señala que no le conviene al país que la mayoría de sus tierras produzcan para la exportación, porque eso genera dependencia de la importación de alimentos y por tanto afecta la seguridad alimentaria. Señala además que "se debe evitar que el acaparamiento o la concentración de la propiedad, produzca posición de dominio". (Julio de 2010).

Efraín Gonzales de Olarte, economista y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, considera que las "propiedades de gran tamaño generan economías de escala y reducen costos, pero necesitan mucho capital y relativamente poca mano de obra, lo que genera la concentración del ingreso en manos del dueño del capital y de la tierra y pocos ingresos de los trabajadores". Para Gonzales de Olarte, las grandes propiedades modernas tienden a "agudizar la desigualdad". Sin embargo, considera que "las grandes propiedades con tecnología moderna tienden a producir alimentos o materias primas baratos que favorecen al bienestar de los consumidores urbanos, lo que hace que los ingresos urbanos tengan más capacidad de compra; o sea, reduce la desigualdad." (El Comercio, julio de 2010).

Entre los defensores del proyecto original de fijar el límite en 40 mil ha, destaca la opinión de Jorge del Castillo, congresista de la República por el partido aprista, manifiesta que es importante ponerle límite a la propiedad de las tierras agrarias en la costa para evitar la concentración de la propiedad y señala que esto no se debe comparar con una reforma agraria porque no se están expropiando las tierras. Agrega que esta ley no va en contra de la producción "porque 40 mil ha es una cifra enorme" y que el punto es evitar el monopolio en la tenencia de tierra. (La República, Julio de 2010).

El congresista Mario Alegría de la Comisión Agraria del Congreso que ve en el límite de 40 mil ha el impedimento al resurgimiento del latifundio "que monopoliza las tierras y la producción" En este tipo de opiniones, no se trata de un modelo de conducción de la tierra, sino de garantizar la libre competencia.

La oposición empresarial a los proyectos de poner límites a la concentración ha levantado diversos argumentos. Probablemente el más razonado es el de sectores agroindustriales como José Climper, propietario de tierras en Ica y que fuera ministro de agricultura con Toledo: "poner un límite a la propiedad de la tierra es lo menos eficiente (…) ¿Qué pasa si en un valle de 14 mil ha alguien tiene 12? Allí hay posición de dominio, pero estamos bien lejos de las 40 mil. Por eso estoy en contra de que se ponga un límite a la propiedad de la tierra, pues me parece lo menos eficiente" (La Revista Agraria 107, p. 10). En el mismo sentido declara en Agro Noticias señalando que "en los dos proyectos de ley, el del APRA y el del PN, no hay ningún sustento técnico, económico, social, político, ambiental, etc. Dado el extraordinario resurgimiento y crecimiento que el agro peruano está teniendo en los últimos 15 años, creo necesario, con el apoyo de investigadores agrarios, tipificar los posibles abusos de la posición de dominio que pueden derivarse de la propiedad de vastas extensiones" (Agro Noticias N° 356, Lima julio 2010, p. 24).

Héctor Figari, Abogado del Estudio Muñiz, señala en su columna en el diario empresarial "Gestión" que una ley de este tipo tendría "graves perjuicios en la economía, antes que beneficiarla de al-

guna manera". En el mismo sentido que Climper, remarca que existen alternativas de regulación más adecuadas para la cuestión de la posición de dominio, único riesgo que identifica en la concentración de tierras. El principal problema, señala, es que la cifra límite se está determinando de forma arbitraria y que "estandariza la dimensión de la tierra sin considerar aspectos técnicos y económicos que podrían ser relevantes", recordando el "efecto negativo" que tuvo la reforma agraria del gobierno militar de los años 60 y 70 en el país. Figari considera que "la concentración de poder no debería asustarnos ya que existen otras medidas que sí pueden constituir una solución real al problema". (Correo, Julio de 2010).

Institucionalmente, el gremio empresarial más importante del país se ha pronunciado también. La CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas), considera que fijar un límite máximo a la propiedad de la tierra sería un "atentado contra los fundamentos de una economía social de libre mercado" y que ello lo único que logra es evocar "el fantasma de la Reforma Agraria". Le correspondería a INDECOPI (el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), el órgano del Estado encargado de garantizar que no se realicen abusos por posición de dominio, monopolios u oligopolios, el control de la posición de dominio. (Correo, Julio de 2010).

Jaime Althaus, antropólogo, periodista y columnista del diario El Comercio, considera que poner límites a la propiedad de tierras tendría como efecto que "los inversionistas lo pensarán dos veces antes de invertir, porque quedaría abierta la competencia demagógica por bajar una y otra vez esos límites". Señala que "si bien el proceso ha supuesto, como es lógico, un cierto proceso de reconcentración de tierras, no ha traído consigo la expulsión de personas del medio rural ni la eliminación de la pequeña agricultura". Considera como efecto positivo de la concentración de tierras, que los jóvenes que trabajan en el campo formen una nueva clase trabajadora con derechos laborales que conservan sus chacras e incorporan mejoras tecnológicas aprendidas en los fundos agroexportadores. Para él, este proceso ha subido "astronómicamente" el valor de las tierras logrando que "cuando los pequeños venden, sencillamente salen de la pobreza". (El Comercio, Julio de 2010).

Finalmente, en el extremo derecho del escenario, el diario "El Correo" colocó en su primera plana, en enormes caracteres: "¡Velasquista!" (el peor insulto imaginable) en referencia al proyecto de limitar en 40 mil ha la propiedad de las tierras: el cielo puede ser el límite.

Prácticamente sólo los dirigentes de los gremios campesinos defienden la posibilidad de que este sector, y su capacidad de dinamizar otros miles de pequeños productores (proveedores, comerciantes, etc.), sea el eje de un modelo de desarrollo rural. En algunos sectores regionales, sigue viva la imagen de un agro de pequeños y medianos agricultores liderando el crecimiento. La cuestión de la concentración de tierras ha terminado analizándose sólo como un problema de monopolio y posición de dominio, que podría atentar contra el libre mercado, para cuyo control se espera que un organismo del Estado, por fuera del sector agrario, intervenga para garantizar la fijación libre de precios.

4. Conclusiones

En esta investigación hemos encontrado que desde el inicio de la década de los 90, se monta un marco legal que, incluyendo una nueva Constitución, viabiliza un proceso de concentración de tierras, permite la propiedad de la tierra por parte de sociedades mercantiles, y elimina toda restricción a la presencia de capitales extranjeros. Unos años después, montado el marco legal necesario para garantizar las grandes inversiones en el sector, se inicia el proceso de concentración de la tierra a manos de unos pocos grandes inversionistas. Este proceso ha sido liderado fundamentalmente por las políticas del Estado, bajo el pretexto de aumentar la eficiencia y la competitividad en la producción agrícola.

El mecanismo de concentración de la tierra más importante ha sido el impulso de la privatización de las tierras del Estado a través del desarrollo de grandes proyectos de irrigación promovidos por el Estado a través de PROINVERSION. Los grandes proyectos de inversión en obras de infraestructura fueron inicialmente concebidos para

promover el aprovechamiento de tierras eriazas entre pequeños y medianos productores, como fue el caso de los proyectos Jequetepeque-Zaña, Chira-Piura o San Lorenzo que impulsaron, junto con la pequeña y mediana propiedad, el asentamiento y densificación de pueblos y ciudades intermedias. . A partir de inicios de la década de los noventa, la dinámica de estos mega-proyectos cambió sustancialmente, teniendo como objetivo explícito atender la demanda de tierras de los grandes conglomerados económicos, restringiendo la venta de lotes a un tamaño mínimo que no permite el ingreso de pequeños o medianos productores.

Uno de los grandes problemas de este esquema de operación, es que favorece la concentración de tierras en manos de un grupo muy limitado de empresas con amplias extensiones de tierra. Adicionalmente, los costos de la inversión del Estado en el desarrollo de estos mega-proyectos de inversión, no se recuperan con la venta de terrenos, lo que implica un subsidio directo por parte de los contribuyentes a las grandes empresas que adquieren estas tierras.

La gran mayoría de las tierras que se están adquiriendo son tierras eriazas, a través de la expansión de la frontera agrícola con obras de irrigación. Esta concentración de tierras, no genera en el corto plazo, problemas de seguridad alimentaria, si consideramos el importante crecimiento de la agricultura para el mercado interno37. El problema de seguridad alimentaria, si bien no es necesariamente un problema hoy, podría ser una seria amenaza para el futuro. La privatización de las tierras eriazas y su uso para la agro-exportación o para la producción de etanol, limitaría el uso de las tierras para la producción de productos para el consumo interno. Se debería realizar una planificación adecuada del uso de las tierras para prever problemas de seguridad y soberanía alimentaria. Lo que no se observa es la compra de tierras para la producción masiva de alimentos o commodities destinados a ampliar el control de grandes empresas sobre la alimentación básica en el mundo. Se trata de tierras que se orientan a la producción de biocombustibles o a productos de agroexportación, normalmente destinados a nichos de mercado de altos ingresos.

Bajo el mecanismo de mercado se han observado pocas transacciones grandes, aunque en la costa peruana hay registro de transacciones entre pequeños y medianos agricultores. El poco dinamismo del mercado de tierras en los "valles viejos", ha permitido que las tierras que actualmente están destinadas al consumo humano no se reduzcan significativamente. Igualmente, no se aprecia un significativo desplazamiento de campesinos; los pequeños productores beneficiarios de la reforma agraria parecen protegidos, por el momento, precisamente por el pequeño tamaño de sus parcelas.

Un mecanismo fundamental para la concentración de tierras ha sido la transformación de las ex-cooperativas azucareras en empresas y la subsecuente venta de la participación accionaria del Estado a través de la Bolsa de Valores de Lima. Bajo este mecanismo y al amparo de la ley, un solo grupo económico ha conseguido alrededor del 50% de los terrenos dedicados a la producción de azúcar y tiene como parte de su propiedad varios centros poblados y gran parte de varios distritos de la provincia de Ascope en la región de La Libertad.

Cabe mencionar que este proceso de transferencia de tierras no ha estado exento de problemas. Sendos conflictos entre los accionistas-trabajadores y administradores judiciales de las ex–cooperativas, y los nuevos dueños levantan suspicacias sobre la transparencia de las operaciones. Cabe resaltar que en la mayoría de los casos, los grupos económicos que han comprado acciones de estas empresas, tienen la mayoría accionaria suficiente para tener el control de la empresa.

Un problema serio derivado de la excesiva concentración de las tierras dedicadas a la producción de azúcar, se deriva de la facilidad para pasar de la producción de azúcar a la producción de etanol. Es decir, un operador puede decidir indistintamente entre producir azúcar para el mercado doméstico o producir etanol para venderlo al exterior. Actualmente tres grupos económicos

37 Por ejemplo la producción de huevos, leche, carne, papa, yuca, maíz amiláceo, frijol, camote, quinua, arroz y azúcar.

tienen el control de más del 80% de la producción de azúcar en el país; lo que nos deja vulnerables al vaivén de sus decisiones económicas y de los precios internacionales.

Un elemento importante a destacar en este proceso de concentración de tierras es la creciente importancia de inversionistas extranjeros en los procesos de adquisición públicos de tierras y a través de negociaciones directas con Gobiernos Regionales. Es el caso de la empresa agroexportadora más grande de Perú, Camposol S.A., que actualmente está sujeta a los requerimientos del Oslo Stock Exchange (OSE), y tiene como accionistas principales a bancos de Inversión extranjeros como es el caso del Deutche Bank de Londres (12,97%), Bank of New York Mellon (2,86%), Credit Suisse Securities (1,84%), entre otros.

Un riesgo potencial de la concentración de tierras es la vulnerabilidad tanto por la entrada de productos transgénicos, como por la posible contaminación con semillas de transgénicos que afectarían la producción de los pequeños y medianos productores.

Bibliografía

- BARRANTES, R. 2010. «Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú.» En: El Estado, viejo conocido. Visiones del Estado en el Perú, de Martín Tanaka, 47-114. Lima: IEP.
- BEBBINGTON, A. 2007. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales. Lima: CEPES.
- CARTER, M., R., y MESBAH, D. 1990. Economic Theory of Land Markets and its Implications for the Land Access of the Rural Poor. Wisconsin: Land tenure Center, University of Wisconsin.
- CARTER, M., R., y KALFAYAN, J. 1989. A General Equilibrium Exploration of the Agrarian Question. Staff Paper N° 279, Madison: Department of Agricultural Economics.
- DE JANVRY, A., y SADOULET, E. 1989. A Study in the Resistance to Institutional Change: The Lost Game of American Land Reform.
- DEININGER, K., y FEDER, G. 1998. Land Institutions and Land markets. Research Working Paper N° 2014, Worl Bank Policy.
- EGUREN, F. 2006. La reforma agraria en el Perú. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
  - 2004. «Las políticas agrarias en la última década: una evaluación.» En SEPIA X. Perú El problema agrario en debate, de Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart, 19 - 78. Lima: Sepia.
- FEDER, G., y FEENY, D. 1991. «Land Tenure and Propetry Rights: Theory and Implications for Development Policy.».
- FIGALLO, G. 1989. «Las limitaciones a la libre compra - venta de tierras.» Editado por CEPES. Debate Agrario, nº 5.
- MATOS M., J., y MEJÍA, J.1980. La reforma agraria en el Perú. Lima: IEP.
- REMY, M., I. 1990. «¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos.» En La presencia del cambio. Campesinado y desarrollo rural, de Héctor Béjar, Fernando Eguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy. Lima: DESCO.
  - 2007. Cafetaleros empresarios. Lima: IEP, Oxfam.
- TRIVELLI, C., y DE LOS RÍOS, C. 2009. La dinámica del mercado de tierras y las opciones de los pequeños agricultores comerciales ¿Quiénes se están beneficiando? . Informe de Investigación, Lima: CIES.
- TRIVELLI, C., y ABLER, D. 1995. El impacto de la desregulación en el mercado de tierras.
- ZEGARRA M., E. 1999. El mercado de tierras rurales en el Perú. Santiago de Chile: CEPAL.

El Caso de República Dominicana

Ingrid Lavandier

1. INTRODUCCIÓN

República Dominicana está ubicada en la parte Este de la Isla de Santo Domingo, o La Hispaniola, tiene una extensión superficial de 48.000 km2, con una población de alrededor de 9,5 millones de habitantes, según cálculos del último Censo Nacional de Población y Vivienda. Está dividida actualmente en diez (10) regiones o departamentos, con Treintaiuna (31) provincias y el Distrito Nacional.

La economía de República Dominicana ha descansado desde el siglo XIX, en el sector agrícola, ya que cuenta con suelos fértiles que permiten el cultivo de productos tradicionales como la caña de azúcar, el café, cacao, tabaco, etc., y cultivos no tradicionales, lo que ha representado una importante fuente de divisas y de empleo.

La caña de azúcar fue durante más de un siglo el principal cultivo del país, lo que permitió que el país fuera en las décadas de 1950 a 1970, uno de los mayores productores de azúcar de caña de Latinoamérica. En ese entonces el mercado de destino principal era los Estados Unidos, y las exportaciones de azúcar representaron alrededor de la mitad de las exportaciones dominicanas.

Los otros productos agrícolas tradicionales orientados hacia la exportación eran el café, el cacao, el tabaco, lo que fortalecía la balanza de pagos de la economía formal dominicana.

Esta situación empezó a cambiar, a partir de la década de 1980, cuando fue necesario iniciar la diversificación en la producción agrícola, ya que emergió una sociedad de consumo que demandaba de otros productos agrícolas, así como nuevos mercados donde colocar los productos agrícolas.

Esta transformación de la agricultura dominicana, trajo consigo nuevas inversiones de capital extranjero, como fueron compañías americanas, israelitas, chilenas, japonesas y taiwanesas, que interesadas en la fertilidad de los suelos iniciaron inversiones en cultivos no tradicionales, en algunos casos asociados a compañías de capital local.

Hoy en día la agricultura que se desarrolla en las regiones es muy diversa. El país produce papas, plátanos, batatas, vainitas, tomates, pimientos y otros vegetales, de primera calidad. También se cultivan frutas, en particular piñas, melones, guineos, cocos, cítricos.

Con la incorporación del país al Tratado de libre Comercio DR-CAFTA, y la demanda de productos orgánicos en países de Europa, se ha dinamizado la tecnificación e inversión extranjera en el sector agrícola, así como la creación de una plataforma de incentivos y reglas de competencia, para organizar dicho sector. No se puede dejar de mencionar la tendencia a la creación de invernaderos y la formación de Clusters de productores de vegetales y frutas para la exportación, lo que ha dinamizado la economía agrícola en estos tiempos.

1.1. Propósito del estudio

El propósito de la consultoría es analizar el proceso de concentración y extranjerización de las tierras en República Dominicana, con sus antecedentes y características, haciendo especial énfasis en el período 2004-2010.
Estudiar si la figura del *Land Grabbing,* que es la adquisición de tierras fértiles con fines agrícolas, por parte de otros Estados o inversionistas extranjeros en países de América Latina u otros continentes, está presente en la dinámica de la economía agrícola del país.

Analizar si la realidad social y política del país permite el desarrollo de un proceso de extranjerización de tierras cultivables y la opinión de los sectores vulnerables o involucrados sobre el tema.

Se lleva a cabo un estudio del proceso de concentración y extranjerización de tierras desde inicios del siglo XX, con la producción de azúcar de caña y otros productos tradicionales como café, cacao, tabaco, etc. Luego, el proceso de tenencia y registro de la propiedad hasta la reforma agraria, que desde 1962, introdujo un cambio en la estructura de tenencia de las tierras agrícolas y la diversificación de cultivos en los campos.

La actualidad del mercado de tierras y la adopción de nuevas modalidades en las inversiones extranjeras en el campo, con la finalidad de potenciar la agricultura con la introducción de tecnologías y que permitan hacer más competitivos los productos dominicanos en los mercados extranjeros.

1.2. Metodología

Uno de los aspectos que llamó la atención cuando se inicio la recopilación de datos para este estudio, es la falta de información que existe en el país sobre el sector agrícola, por ejemplo, ni el Banco Central, ni la Oficina de Inversión Extranjera (CEI/RD) recogen estadísticas sobre la inversión extranjera en este sector. La Secretaría de Agricultura, recoge datos de producción por rubros, y la información está desactualizada.

En las oficinas de instituciones sin fines de lucro que trabajan con el agro, la mayoría de las informaciones tienen que ver con los productos de exportación, y con aspectos de rendimientos y adopción de nuevas tecnologías.

Incluso el último Censo Agropecuario que se realizó en el país data de 1987, por lo que pasados 23 años es mucho lo que ha cambiado la realidad del campo dominicano. Debido a ello, se tuvo que acudir a diversas fuentes de información para poder realizar este trabajo. Se revisaron las siguientes leyes:

- Ley Nº 1542, sobre Registro de Tierras de fecha 1 de julio de 1947.
- Ley Nº 5879, sobre Reforma Agraria, de fecha 23 de abril de 1962.
- Ley Nº 108/05, Ley de Registro Inmobiliario de fecha 23 de marzo de 2005.
- Los Reglamentos de la Jurisdicción Inmobiliaria.
- Decretos sobre la Titulación en la Reforma Agraria.
- Libros sobre la Historia de la República Dominicana.
- Historia de la Industria Azucarera en la República Dominicana.
- Boletines Estadísticos del Instituto Agrario Dominicano.
- Gacetas Judiciales de los actos del Poder Ejecutivo.
- Historia del Consejo Estatal del Azúcar.

Administración General de Bienes Nacionales. Publicaciones de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), Centro de Estudios de Agronomía y Forestales (CEDAF), Centro de Inversiones de la Rep. Dom. (CEI/RD).

Además, se tuvo que recurrir a las publicaciones de los periódicos nacionales durante el período 2004-2010, de publicaciones especializadas en el sector agropecuario, algunos estudios recientes sobre la reforma agraria, las publicaciones de Internet, e informaciones de fuentes privadas que permitieran estudiar la realidad dominicana.

Sobre el mercado de ventas de tierras y transferencias, existe la limitante que en el Registro de la Propiedad las ventas se registran por el código catastral de las tierras, no así por el nombre de los propietarios, lo que hace imposible determinar por este medio, dónde se han hecho transferencias de grandes cantidades de terrenos.

De todos modos, se sabe que en el país no existe el mercado de tierras sobre grandes cantidades, debido a la superpoblación, lo que no deja tierras ociosas que puedan ser aprovechadas, a excepción de las tierras propiedad del Estado Dominicano y sus instituciones, donde existen grandes concentraciones, y a nivel privado, existen grupos o consorcios tradicionales, además de los parques nacionales o terrenos protegidos.

2. La tenencia de tierras en República Dominicana

2.1. Modalidades de tenencia de tierras en República Dominicana

Según lo establecido en el Código Civil y leyes especiales, los diferentes modos de poseer que existen en de acuerdo a derecho, son:

Posesión: Según el Código Civil, es la ocupación o el goce de una cosa o de un Derecho que tienen o ejercen los ciudadanos, o por otro que tiene la cosa o ejerce el derecho a título propio.

Usufructo: Consiste en el derecho de gozar de cosas cuya propiedad pertenece a otro, como este mismo, pero conservando la sustancias de aquellas.

Arrendamiento: Es un contrato en virtud del cual una de las partes se obliga a dejar gozar a la otra de un bien inmueble.

Aparcería: Es un contrato por el que se entregan animales a determinada persona para que los guarde, mantenga y cuide, con la condición de que el que los recibe ha de aprovecharse de la mitad de su aumento, y sufrir también la mitad de la pérdida que en ellos se experimente. Esta modalidad de contrato se extiende al uso y disfrute de terrenos con la condición de entregar una parte de las ganancias en naturaleza.

Propietario: Es la persona física o moral que detenta un predio en calidad de propietario legal, porque su reclamación ha sido conocida y concedida a través de un certificado de título.

2.2. La propiedad informal

Sin embargo, al margen de lo que ha sido la evolución legal de los modos de tenencia señalados, se ha desarrollado en el país de manera vertiginosa la propiedad informal, que no es más que la ocupación ilegal de las tierras, sean rural o urbanas, públicas o privadas, de parte de particulares que no tienen acceso a ella, a través de los procedimientos establecidos legalmente. Es un fenómeno de tanta importancia, que hoy en día se buscan fórmulas continuamente para definir y corregir este problema.

2.3. Tenencia de tierras en República Dominicana. Status legal

A grandes rasgos se puede señalar que el status legal de las tierras en República Dominicana, se clasifica en terrenos no registrados y terrenos registrados.

Terrenos No Registrados: Categorías

- Terrenos No Mensurados: Son aquellos terrenos que nunca han sido sometidos a procesos de mensuras (medición) y que jurídicamente hablando se mantienen vírgenes. Existe un pequeño porcentaje de terrenos en esta condición, pero no hay datos para documentar dónde están ubicados.
- Terrenos bajo Mensura Catastral: En las décadas de los años 40 y 50 el Estado Domini-

cano contrató a un grupo de agrimensores para realizar la mensura catastral de toda la geografía nacional. Durante un período de veinte (20) años se hizo un intenso trabajo de campo para el levantamiento de la mensura catastral, por lo que gran parte del país quedó medido, y ahí se detuvo el proceso.

- Terrenos con Saneamiento Catastral: Son los casos donde se inició el saneamiento catastral, llegando los jueces a conocer una o varias audiencias, pero no culminó la parte judicial, quedando pendientes las sentencias definitivas, o los procesos de revisión de oficio.
- Terrenos con Saneamiento Catastral, pero sin Decreto de Registro: Son los casos donde hubo sentencia definitiva por parte del Tribunal Superior de Tierras, pero el proceso se detuvo, quedando pendientes del plano definitivo.
- Terrenos con Decreto de Registro, pero sin Certificado de Título. Una vez aprobados los planos definitivos, la Dirección General de Mensuras Catastrales, se envía el expediente a la Secretaría del Tribunal para que se proceda a la expedición, por parte del Secretario, del decreto de registro que ordena la inscripción del derecho de propiedad en los Registros de Títulos y por consiguiente la confección del Certificado de Título de Propiedad.

Terrenos Registrados: Categorías

- Propiedad Privada: Es cuando una persona, sea física o moral, es adjudicataria del derecho de propiedad de un terreno, mediante una sentencia del Tribunal Superior de Tierras, y en consecuencia dotado por el Certificado de Título correspondiente.
- Propiedad del Estado Dominicano y sus instituciones. Es cuando el Estado Dominicano, o sus instituciones son propietarios como consecuencia del proceso legal que se lleva ante la Jurisdicción de Tierras. También es bueno destacar, que por principio general del Sistema Torrens, el Estado es propietario originario de todas las tierras.
- Beneficiarios de Reforma Agraria: Son aquellos agricultores que de acuerdo con la Ley No. 5879 de Reforma Agraria, son beneficiarios de una porción de terreno, bajo la modalidad de asignación provisional

2.4. Legislación sobre la tenencia de tierras

2.4.1. La Orden Ejecutiva 511 de fecha 1 de julio de 1920.

En el año 1916, la República Dominicana fue ocupada militarmente por el gobierno de los Estados Unidos, y una de las consecuencias de la intervención americana, es la sustitución del sistema de registro de la propiedad existente por el sistema Torrens.

El objetivo de este cambio en la legislación de tierras se debió a que el gobierno intervencionista quería asegurar las inversiones de la compañías americanas en el sector de la caña de azúcar y la industria bananera, y consideraba que el sistema de registro de la propiedad del país era débil y no garantizaba la seguridad jurídica necesaria para fortalecer el derecho de propiedad.

El sistema Torrens tiene como fundamento que el Estado Dominicano es propietario originario de todas las tierras, y que a través de una instancia judicial (jurisdicción inmobiliaria), los interesados pueden reclamar la adjudicación de los terrenos a su nombre.

El sistema Torrens tiene cuatro (4) principios fundamentales:

- Principio de Legalidad: consiste en que el derecho de propiedad nace a consecuencia de una sentencia de adjudicación emitida por el Tribunal de Tierras.
- Principio de Autenticidad: Que el derecho de propiedad cuenta con la garantía del Estado, pues en el proceso de adjudicación, el Estado a través de un representante, autoriza el proceso de saneamiento. Este derecho es imprescriptible, inatacable y oponible a todo el mundo.
- Principio de Especialidad: Es individualizar el inmueble, mediante la mensura catastral, al atribuirle un código catastral único.
- Principio de Publicidad: Es organizar a través del Registro de Títulos una fuente de información a los terceros, un libro-registro para revelar la existencia de un derecho y todas sus operaciones.

2.4.2. La ley de registro de tierras. Vigente hasta el 2005

Esta Ley No. 1542 de fecha 11 de octubre de 1947, que recoge la Orden Ejecutiva 511 y más de 25 años de su aplicación se basa en los principios del Sistema Torrens, fue promulgada con el objetivo de registrar todos los terrenos que forman el territorio nacional, así como las mejoras construidas en los mismos y cualquier otro derecho real que pueda afectarlos. Además del deslinde, mensura y partición de los terrenos comuneros, y la depuración de los títulos de acciones de pesos que se refieran a dichos terrenos. Por lo que tiene carácter de orden público. (Artículo 7 de la Ley de Registro de Tierras). Esta ley ha sido modificada para adecuar algunos aspectos específicos.[1]

Nota: La importancia de destacar esta ley es porque bajo su imperio se registraron alrededor del 60% de los inmuebles del país. Además es el punto de partida para la reforma del sistema inmobiliario dominicano.

2.5. La jurisdicción inmobiliaria

La Suprema Corte de Justicia a través del Programa de Modernización de la Jurisdicción Inmobiliaria se avocó a un proceso de reforma y modernización de la jurisdicción inmobiliaria en el país. Está regida por la ley No. 105/08 de fecha 23 de marzo de 2005, modificada por la ley No. 51/07 de fecha 23 de abril de 2007, y los Reglamentos de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria, el Reglamento General de los Registros de Títulos y el Reglamento General de Mensuras Catastrales, así como algunas Resoluciones emanadas del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

- OBJETO DE LA LEY: Regular el saneamiento y el registro de todos los derechos reales inmobiliarios, así como las cargas y gravámenes susceptibles de registro en relación con los inmuebles que conforman el territorio de República Dominicana y garantizar la legalidad de su mutación o afectación con la intervención del Estado a través de los órganos competentes de la jurisdicción inmobiliaria.

- COMPOSICION. El marco institucional está establecido del artículo 2 al 19. La Jurisdicción Inmobiliaria está compuesta por los siguientes órganos: Tribunales Superiores de Tierras, Tribunales de Jurisdicción Original, Dirección Nacional de los Registros de Títulos, Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, Abogado del Estado.

- COMPETENCIA. La Jurisdicción Inmobiliaria tiene competencia exclusiva para conocer todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida jurídica del inmueble, salvo en los casos expresamente señalados por la ley.[2]

2.5.1. Los procedimientos que organiza la jurisdicción inmobiliaria

- La Mensura Catastral: Es el procedimiento técnico por el cual se individualiza, ubica y determina el inmueble sobre el que se reclama un derecho de propiedad.
- Saneamiento Catastral: El saneamiento es el proceso de orden público por medio del cual se determina e individualiza el terreno, se depuran los derechos que recaen sobre él y éstos quedan registrados por primera vez.

Las operaciones Técnicas posteriores al saneamiento o registro de un inmueble, como son: el deslinde, la refundición, la regularización parcelaria, etc. El proceso de saneamiento puede ser iniciado por (1) el Estado Dominicano; y (ii) Toda persona física o moral que reclame o posea un derecho sobre un inmueble no registrado. Y solamente los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria son competentes para conocer del proceso de saneamiento. Las etapas del proceso de saneamiento son: la mensura catastral, el proceso judicial y el registro.

1 Ley no. 1542, sobre Registro de Tierras, de fecha 1 de Julio de 1947.

2 Ley no. 108/05, sobre Registro Inmobiliario, de fecha 1 de marzo de 2005

3. Antecedentes del proceso de concentración y extranjerización de tierras en República Dominicana

En este capítulo se desarrollarán los antecedentes del proceso de concentración y extranjerización de las tierras que ha vivido República Dominicana. Se hará referencia al rol que ha jugado el Estado Dominicano en este proceso, ya que es el mayor propietario de tierras en el país debido a dos (2) circunstancias: (i) de acuerdo al sistema de Registro de la Propiedad, es el propietario original de todas las tierras no registrados del país, y (ii) durante la Dictadura del Presidente Rafael Trujillo, éste se adjudicó por todos los medios, lícitos e ilícitos la mayoría de las tierras de potencial cañero, los bosques maderables y tierras de cultivo agrícola. Luego que cesara esta dictadura, todas estas tierras pasaron a ser propiedad legal del Estado Dominicano.

Se visualizará también la importancia de la industria azucarera, que ha sido tradicionalmente el cultivo que ha caracterizado el proceso de concentración y extranjerización de tierras en el país; la figura del latifundio, tan presente en toda América, y que tuvo mucha incidencia en la economía agrícola de varias décadas del siglo XX. Luego está el Consejo Estatal del Azúcar, que es el organismo oficial que administra los ingenios azucareros estatales. El proceso de Reforma Agraria que repartió unas 625.000 ha en todo el territorio nacional a unos 100.000 beneficiarios, en un periodo de 40 años, y que ha jugado un papel importante en la seguridad alimentaria del país.

Por último, está el proceso de expropiación de las tierras de propietarios privados, que enfrenta la seguridad jurídica que tanto se menciona. Esto así, porque la tradición en el país es que las tierras son expropiadas mediante Decreto del Poder Ejecutivo y tomadas en posesión, por las autoridades oficiales, según el uso o destino que les vayan a dar, sin embargo, en la mayoría de los casos, no son pagadas a sus propietarios, lo que crea un clima desfavorable para las inversiones.

3.1. Antecedentes

A partir del periodo de Independencia, empezó a organizarse en República Dominicana el proceso de concentración de tierras; por un lado estaban los hateros que eran personajes ligados a la política que tenían grandes extensiones de tierras dedicadas a la crianza de ganado; y por otro lado, la presencia de compañías extranjeras interesadas en la producción y exportación de la caña de azúcar. Además estaban los bosques madereros en la región Sur y las plantaciones de café, cacao y tabaco en la región del Cibao Central de la isla, zona norte y noroeste.

Ahora bien, el cultivo más importante era la caña de azúcar. El capital de la industria azucarera no tiene origen exclusivo en los países desarrollados, sino también en las islas caribeñas, pues fue la inversión realizada por inmigrantes cubanos, portorriqueños y españoles, en la compra de grandes extensiones de tierras para el cultivo de caña de azúcar y en la construcción de molinos industriales modernos, con máquinas de vapor y ferrocarriles para el transporte de la caña, lo que produjo el desarrollo de la industria azucarera moderna en República Dominicana.

Luego fue incorporado el capital europeo con la intervención de bancos alemanes e ingleses y el norteamericano, cuya función básica estaba dirigida al financiamiento de la actividad azucarera, llegando a controlar para el año 1926 el 50% de las inversiones en la industria azucarera y absorbiendo la mayoría de los ingenios más importantes, con la excepción de la National Sugar Rening Co. del conglomerado Vicini. Para finales de la década de los años 20, la industria azucarera se encontraba concentrada en tres grandes grupos representados por la National de los Vicini, la Cuban Dominicana y la South Porto Rico Sugar Company, propietaria del Central Romana.[1]

3.2. El Estado Dominicano

A partir de 1930, es elegido Presidente el señor Rafael Leónidas Trujillo que se convertiría en uno de los dictadores más funestos de América Latina, y que manejaría la República Dominicana con puño de hierro durante la eternidad de 30 años. La ambición del dictador se hizo presente desde inicios del primer gobierno y empezó un proceso de hostigamiento contra los capitales extranjeros que estaban establecidos en el país. De esta manera empezó a adquirir, a través de testaferros, grandes cantidades de tierras que estaban dedicadas al cultivo de la caña de azúcar.

Después de la segunda guerra mundial, la producción de azúcar de remolacha en los países europeos disminuyó y los precios de azúcar a partir de la caña aumentaron. Los buenos precios en el mercado mundial del azúcar estimularon la participación del Presidente Trujillo de manera más activa en la actividad azucarera. En forma paralela se siguieron desarrollando acontecimientos que enfrentaron a las empresas extranjeras productoras de azúcar con el poder de Trujillo, afectando las buenas relaciones que existían entre ellos, y dando paso a una guerra fría durante la cual el Presidente Trujillo usó todos los mecanismos jurídicos y políticos de su posición para penetrar en la actividad productora de azúcar.

En 1948, Trujillo se inició en el negocio de la producción azucarera con la instalación del Ingenio Central Catarey en Villa Altagracia; y en 1952, mediante compra personal adquiere el Ingenio Montellano en Puerto Plata, cuyo propietario era el Sr. Edwin Kilbourne. En ese mismo año inició además, las operaciones en el Ingenio Río Haina.

Para 1953 compró el Ingenio Central Ozama, que era propiedad canadiense; compró Amistad, de propiedad portorriqueña y el Central Porvenir a la familia Kelly. Ya para fines de 1953 sólo estaban fuera del control de Trujillo las dos grandes corporaciones norteamericanas representadas por la West Indies con 5 ingenios y el Central Romana, Inc., ambas propietarias de grandes extensiones de terrenos y abundante ganado. Así también se encontraban las tres propiedades de los Vicini.

El dictador Trujillo fue asesinado el 31 de mayo de 1961, y el 14 de noviembre de 1962, se dictó la ley Nº 6106 de confiscación de todos los bienes de la familia Trujillo, que pasaron a ser propiedad del Estado Dominicano.[3]

3.3. El Consejo Estatal del Azúcar

La ley Nº 7 de fecha 19 de agosto de 1966 creó el Consejo Estatal del Azúcar, organismo autónomo responsable del manejo y administración de los Ingenios Cañeros propiedad del Estado Dominicano, y anteriormente de la familia Trujillo. Este conjunto estaba formado por doce (12) ingenios que ocupaban el 12% de las tierras cultivables del país y que aportaban alrededor de un 40% del total del azúcar exportado al mercado internacional. Esto garantizaba el 60% de ocupación de la fuerza laboral de la industria cañera y una gran cantidad de empleos para nacionales y mano de obra haitiana

Los colonos azucareros representaban unos 5.500 agricultores independientes que producían caña y la entregaban para molienda a los ingenios del Estado. El total de tierras bajo cultivo de administración sobrepasaba el millón y medio (1.568.900) tareas y la caña de administración molida por ingenios, considerando la aportada por el colonato alcanzó los 6.329.345 toneladas cortas, con una productividad promedio de 3,42 ton/tareas y un rendimiento comercial, que en promedio fue de un 11%.[4]

3.3.1. Periodo de decadencia de la industria azucarera estatal

En la década de los años 70, el Presidente de turno, Doctor Joaquín Balaguer, inicia una cruzada nacional con la implementación del proceso de reforma agraria, y una de las fuentes de captación de tierras fue destinar tierras del Consejo Estatal del Azúcar para los planes de repartición de tierras a los campesinos sin tierra. A esto se le sumaron una serie de hechos como fueron la falta de inversiones o bien inversiones insuficientes en programas de cultivos, desatención del sector cañero que representó una merma considerable en los niveles de producción que habían sido alcanzados

El mercado internacional de la venta de azúcar experimentó una caída en los precios, y los países compradores aplicaron restricciones en las cuotas que tenía asignada República Dominicana, de modo que la caña aumentó sus costos de producción y la rentabilidad era baja. Esto obligó a las autoridades a plantearse la diversificación de la industria azucarera, y a redirigir las operaciones del

3 La Industria Azucarera en la República Dominicana. Instituto Nacional del Azúcar.

4 Consejo Estatal del Azúcar

CEA hacia actividades agroindustriales, fabriles, energéticas, parques industriales y zonas francas, como forma de reorientar la capacidad productiva del CEA y del país, aumentando el producto bruto interno y mejorando el nivel de las exportaciones y la economía en sentido general.

En la década del 90, durante el gobierno del Presidente Leonel Fernández, se pone en marcha el proceso de privatización de las empresas estatales, y con ello las tierras del CEA, que son ofertadas a inversionistas nacionales y extranjeros, bajo la modalidad de arrendamientos, con la finalidad de destinar la producción de caña de azúcar para el mercado internacional y para la producción de etanol.

3.4. La reforma agraria

3.4.1. Reforma agraria. Base legal

La reforma agraria es un proceso político social que persigue hacer una distribución más justa de las tierras productivas de una nación a favor de aquellos que la cultivan y viven en el medio rural. En República Dominicana se implementa por primera vez la reforma agraria, a partir del inicio de la década del 1960, con la aprobación de un conjunto de leyes que la definen y fortalecen, y que hoy en día es conocido como "Código Agrario".

La Ley Nº. 5879 de fecha 27 de Abril del año 1962, crea el Instituto Agrario Dominicano como organismo rector del proceso de reforma agraria en República Dominicana, otorgándole una serie de funciones determinadas a crear y fortalecer un nuevo modelo de desarrollo agrícola en el campo dominicano. La base fundamental de la reforma agraria es la captación de tierras, porque su objetivo fundamental es la distribución de las mismas entre los campesinos seleccionados como beneficiarios, y para este fin, se promulgaron una serie de leyes que permitirían al Instituto Agrario Dominicano (IAD), iniciar sus programas de asentamientos campesinos en todo el país.

4. Proceso de concentración de las tierras en la actualidad

El proceso de concentración y extranjerización de las tierras en el sector privado, tal y como se ha señalado anteriormente, está ligado al cultivo de la caña de azúcar y otros productos tradicionales, como son: el cacao, tabaco y café, que han sido sostén de la estabilidad económica del país durante muchas décadas, debido a que tuvo cuotas importantes de exportación en el mercado de Estados Unidos y Europa.

En primer lugar están las inversiones extranjeras en el sector cañero, que tienen presencia desde hace más de cien años en el país, luego las inversiones del Estado Dominicano en la industria azucarera, a través de los ingenios. Existen, asimismo, otros consorcios agroindustriales que se han dedicado al cultivo y procesamiento de frutas y vegetales, para el consumo del mercado local e internacional.

A partir del 2004 hasta la fecha, se han dado una serie de iniciativas de parte de empresas extranjeras que estudian las posibilidades que brinda República Dominicana para invertir en el sector agrícola, apuntando en su mayoría al cultivo de caña de azúcar y oleaginosas para la producción de biocombustibles y etanol. Para estos casos, se ha repasado la información publicada en los diarios nacionales durante esos 6 años, ya que no hay información disponible en las instituciones oficiales o privadas al respecto.

También es importante destacar el impacto que ha tenido para la agricultura y los agricultores del país, la aprobación del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, con los países de Centroamérica y los Estados Unidos. Y además la iniciativa del gobierno de dinamizar la economía de la región fronteriza, aprobando la ley Nº 28/01 de fecha 1 de febrero de 2001, sobre Desarrollo Fronterizo, cuya finalidad es promover la instalación de las agroindustrias en dicha región, ofreciendo una serie de incentivos fiscales a estas empresas.

No se puede dejar de mencionar la nueva modalidad de producción de frutas y vegetales que se está promoviendo a través de los Cluster, cuya definición es la siguiente: Un conjunto productivo (o colectivo de eficiencia), que representa una concentración geográfica de empresas e instituciones que interactúan entre sí y que, al hacerlo, crean un clima de negocios en el que todos ellos pueden mejorar su desempeño, competitividad y rentabilidad en el largo plazo.

4.1. Consorcios tradicionales

El **Central Romana Corporation, Ltd:** es una empresa agroindustrial productora principalmente de azúcar y cuyo origen se remonta al año 1911, cuando la South Puerto Rico Sugar Company, con asiento en Puerto Rico, compró alrededor de 8.000 ha de tierra en la parte Este de la isla. En la ciudad de La Romana, fue construido el primer ingenio en el año 1917, que era suplido por unas 3.000 ha de caña bajo cultivo, en aquel tiempo. Desde entonces y a la fecha el Central Romana se ha expandido en varias oportunidades, siendo hoy uno de los mayores del mundo, con capacidad de molienda de 20.000 ton por día y una producción anual de más de 350.000 ton de azúcar refino.

En 1967, la South Puerto Rico Sugar Co., vendió sus empresas a la Gulf+Westen Industries y actualmente es propiedad de la familia Fanjul de origen Cubano, quienes han hecho nuevas e importantes inversiones en sus diferentes áreas, entre esas inversiones esta la ampliación de la refinería de azúcar, la cual ha sido llevada a una capacidad de más de 125.000 ton. El Central Romana posee más de 80.000 ha de terreno, de las cuales más de la mitad es dedicada al cultivo de la caña. Para sus operaciones agrícolas, industriales, turísticas y otras, el Central Romana emplea alrededor de 25.000 personas, siendo el mayor empleador privado en República Dominicana.[5]

Grupo Vicini. Es el consorcio más antiguo de República Dominicana, y ha mantenido por más de un siglo la siembra y producción de azúcar de caña, por lo que representa una de las más grandes inversiones. En el sector cañero está conformado por:

- Ingenio Cristóbal Colón: Es uno de los ingenios más antiguos del país y cumplió un siglo en el año 1983. Fue fundado en 1883 por la razón social Castro & Mola en los terrenos de El Peñón y El Guano, en la margen occidental del río Higuamo próximo a San Pedro de Macorís, e hizo su primera zafra en 1883/1884. Para esa época ya contaba con dos locomotoras para el arrimo de la caña y sus cañaverales abarcaban una extensión de 11.000 tareas, cruzadas por una red ferroviaria de unos 7 kilómetros. En el mes de noviembre de 1921, el Ingenio Cristóbal Colón, pasó a ser propiedad de la Cristóbal Colón, C. por A., presidida por el señor Felipe A. Vicini, que era entonces propiedad de la familia Nariño. A partir de entonces, y al igual que el Angelina, el Cristóbal Colón fue objeto de constantes mejoras en su factoría, en sus métodos de cultivo y en la elaboración de azúcar. A partir de 1976, realizó un programa para la modernización de sus instalaciones a un costo que excede de los RD$25.00.000.000,00 convirtiéndolo en uno de los más eficientes de toda el área del Caribe y con capacidad para moler 8.000 toneladas métricas de caña cada 24 horas.

- El Ingenio CAEI: Este Ingenio fue fundado en el año 1883, por Don Juan Bautista Vicini llamándose en ese entonces Ingenio Italia, en el sitio de Caoba Corcovada, a poca distancia de Yaguate, común de San Cristóbal. Actualmente es llamado Ingenio CAEI, siglas de su propietaria, la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales. El equipo mecánico con que don Juan B. Vicini dotó al Ingenio Italia era el más moderno de esa época y tuvo que ser transportado en carretas de bueyes desde el puerto de Palenque hasta el Batey Central. Diez años después, en 1893, ya el ingenio contaba con un ferrocarril que unía ambos puntos y que, además de servir para el transporte de los azúcares destinados a la exportación, permitía el rápido acarreo de las cañas a la factoría. El Ingenio CAEI pasó a ser propiedad de la Compañía Anónima de Explotaciones Industriales cuando ésta fue constituida el 27 de septiembre de 1927, siendo elegido Presidente de la misma el señor Juan B. Vicini.[6]

Consorcio Azucarero Central: el 51 por ciento del capital de éste, corresponde a inversionistas de origen norteamericanos y francés. Le fue otorgado el Ingenio Barahona ubicado en la provincia del mismo nombre y tiene una capacidad instalada para moler 4.536 toneladas métricas de caña por día, para un 14% del total de ingenios y de un 7% del total nacional.

Consorcio Caña Brava: Este adquirió los ingenios Montellano y Amistad en el norte del país con una capacidad en conjunto de molienda de

5 Central Romana

6 Casa Vicini

2.721 toneladas métricas de caña diario que representa el 9% de la capacidad instalada de los ingenios públicos y el 4% de la capacidad instalada a nivel nacional.

Central Azucarera del Este: El Central Azucarera del Este, C. por A., pertenece al grupo empresarial Consorcio Pringamosa, cuyos accionistas principales son colonos de la Región Este del país. Obtuvieron los ingenios Porvenir y Santa Fe que poseen el 17% de la capacidad instalada en los diez ingenios y el 9% del total general. Este grupo dejó sus operaciones en 2004.[7]

4.2. Proceso de concentración de tierras. Periodo 2004 a 2010

Antes de reseñar el periodo 2004-2010, es bueno recordar que durante los años 2002 a 2004, el país experimentó la mayor crisis financiera que ha padecido la economía dominicana en un siglo. Como consecuencia de una serie de factores de índole económica, política y social, se presenció el crack financiero de dos de los grandes grupos económicos del país, y las consecuencias a todos los niveles no se hicieron esperar.

En cuanto a la agricultura, se cambió el modelo de privatización y arrendamiento de las tierras cañeras a grupos de inversión extranjera y dominicana, y se volvió al modelo de la concentración de tierras en manos del Estado Dominicano, a través del CEA. La política agrícola del gobierno se concentró en el reparto de pequeños predios a agricultores de escasos recursos, y a nivel privado, la concentración de grandes extensiones de tierras durante este periodo se mantuvo con la presencia de los consorcios o grupos tradicionales que exportan productos como caña de azúcar, café, cacao, tabaco, frutas y vegetales.

A partir del año 1980, es cuando se empieza a notar en el sector agrícola una diversificación en la siembra y cultivo de productos no tradicionales como son las frutas y vegetales para exportación.

4.3. Consorcios agrícolas no tradicionales

Luego de los años 1980, se inicia en el campo la diversificación de cultivos y la formulación de nuevos modelos de inversión combinando la inversión extranjera y el capital nacional. Esto permitió el establecimiento de nuevas empresas como son: el Complejo agroindustrial Piñero (FRUDOCA), Agroindustrial Citrícola (Consorcio Citrícola del Este), el Complejo Agroindustrial Piñero (DOLE DOMINICANA), Agroindustria Citrícola (Consorcio Cítricos Dominicanos), el Proyecto de Diversificación del Ingenio Esperanza (cultivo de sorgo, maíz, gandul, yuca, habichuela, batata, etc.).

El Consorcio Cítricos Dominicanos: Con una extensión de 3.125 ha de terrenos fértiles emprende un proceso de diversificación y siembra masiva de frutas como son: naranjas, toronjas, piñas, para la elaboración de pulpas y jugos, tanto para el mercado local como internacional. Amplía la capacidad de almacenamiento en frío e instala una moderna planta de procesamiento de coco, guayaba, papaya, tamarindo y banano. (Periódico El Nacional 17 de mayo de 2004).

Consorcio BEC-MEHAC de capital Israelí, con el apoyo del gobierno dominicano inicia en el año 2004 la siembra y cultivo de mangos y cítricos para exportación. En un principio, el área destinada al proyecto sería de unas 10.000 ha en la zona Sur del país. (Periódico Hoy 1 de agosto de 2004).

Durante el año 2005, varias misiones comerciales de inversionistas extranjeros visitaron República Dominicana, interesadas en conocer el clima de inversiones del país y en proveer servicios financieros para empresas locales que buscan expandirse a nivel local e internacional, a través de consolidaciones, adquisiciones y alianzas estratégicas. (Periódico El Nuevo Diario).

El Gobierno Dominicano anunció, que luego de un estudio de factibilidad preparado por la FAO, sobre la diversificación de las zonas cañeras, se estaba en negociaciones con inversionistas brasileños, guatemaltecos y colombianos, para la producción en tres (3) ingenios del CEA de caña de azúcar para la producción de Etanol, una mezcla de gasolina y alcohol para producir combustibles. (Periódico Hoy 11 de marzo de 2004.

En este año además una compañía de origen Inglés manifestó su interés de invertir, junto al Estado Dominicano, en la producción de Etanol en

7 Consejo Estatal del Azúcar

las antiguas áreas cañeras de los ingenios Ozama de Río Haina, en la zona de Monte Plata. (Periódico Hoy 18 de marzo de 2005).

En el año 2006, las compañías Tall Oil de Suecia y Etanol Dominicana hicieron una alianza estratégica para plantar caña de azúcar para la producción de Etanol en un área de 23.000 ha. La modalidad de tenencia es el arrendamiento al Consejo Estatal del Azúcar de las tierras de tres (3) ingenios, Boca Chica, Consuelo y Porvenir: Estos últimos ingenios de Consuelo y Porvenir ya habían sido objeto de negociaciones parecidas en el cuatrienio anterior, con el Consorcio Azucarero del Este, y luego de un tiempo de operaciones habían fracasado.

En un Seminario celebrado en el año 2006 en Brasilia, la Comisión Nacional de Energía planteaba que el país podía disponer de unas 568.000 ha para la siembra de caña y producción de etanol. Desglosaba que de este total, 350.000 estaban localizadas en las zonas cañeras, 8.000 en palma africana y 200.000 en terrenos áridos. Todo esto sin tener que afectar las tierras de potencial agrícola.

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), a través de su Director Adjunto, señor Mario Seixas, entregaba datos sobre el requerimiento de áreas disponibles para la producción de biocombustibles, que debía tener cada país y refiriéndose al caso Dominicano, estimaba que se debían sembrar alrededor de 350.000 ha, y el área cultivada apenas alcanzaba unas 6.700 ha.

Todos estos casos indican que las inversiones extranjeras que se han acercado en los últimos seis (6) años a República Dominicana, han tenido como meta común, la exploración del mercado de tierras, con la finalidad de producir alimentos para la producción de biocombustibles. Sin embargo, existen dos (2) trabas que impiden el desarrollo de proyectos de capital extranjero, con esta finalidad y son: (i) la falta de legislación que incentive las inversiones en este sector, y (ii) las propiedades del país son de tamaño reducido.

4.4. Los Clusters en República Dominicana

Definición: Un conjunto productivo (o colectivo de eficiencia), que representa una concentración geográfica de empresas e instituciones que inte-

Relación de Clusters y Rubros de Producción. Talleres DR-CAFTA

Nº	Cluster/Grupo Productivo	Producto (s)	Taller DR-CAFTA
1	Cluster del Mango Dominicano	Mangos Orgánicos y Convencionales	San Cristóbal, Bani, Azua
2	Cluster del Aguacate de Cambita	Aguacates	San Cristóbal, Bani, Azua
3	Cluster de Invernaderos de Jarabacoa	Pimientos Morrones - Pepinos	UCATECI
4	Cluster de Piña	Piña MD-2	Cotui, Bonao, SFM, Nagua
5	Cluster de la Yuca y el Casabe	Yuca Fresca Casabe	ISA
6	Cluster del Mueble de Santiago	Madera como materia prima.	ISA
7	Cluster del Banano Dominicano	Bananos	ISA
8	Cluster Cooperativa Unión de Zafarraya	Pimientos Morrones - Pepinos - Yuca Aguacates - Ajíes Picantes	UCATECI
9	Cluster de Café de Jarabacoa	Café	UCATECI
10	Cluster NACAS/MOVICAC	Café	San Cristóbal, Bani, Azua
11	Federación de Ganaderos del Noroeste	Leche	Norte
12	Federación de Caficultores y Agricultores para el Desarrollo de San Juan (FECADESJ)	Pimientos Morrones Pepinos	San Juan de la Maguana
13	Misión de las Hermanas Dominicas de Vallejuelo		San Juan de la Maguana
14	Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos (CONACADO)	Cacao	Hato Mayor, SPM
15	Fundación de Desarrollo Loma y Salud (FUNDELOSA)	Derivados del Cacao	ISA
16	Cooperativa Red Guaconejo	Cacao	Cotui, Bonao, SFM, Nagua
17	Cluster Hortícola Constanza	Vegetales	Constanza

ractúan entre sí y que, al hacerlo, crean un clima de negocios en el que todos ellos pueden mejorar su desempeño, competitividad y rentabilidad en el largo plazo. El modelo de desarrollo competitivo basado en los Clusters promueve la asociatividad empresarial y la cooperación entre sector público y sector privado, así como otros actores del sistema local, para juntos lograr competir en la economía global. El Consejo Nacional de Competitividad es la entidad de República Dominicana que fomenta y apoya a los Clusters.[8]

Es interesante reseñar que las estadísticas sobre producción de productos agrícolas que recogen las instituciones especializadas en este tema, están expresadas en unidades de producción. Sin embargo, se encontraron datos de la Secretaría de Estado de Agricultura que reflejan el promedio de tareas sembradas en las áreas agrícolas.

Según el dato en el año 1998 se sembraron alrededor de 4.518.960 tareas, equivalentes a 282,435 ha; y en el año 2009 unas 5.287.219 tareas, equivalentes a 330.451 ha. Esto representa un incremento de 48.016 ha en la explotación de las áreas agrícolas. Según el promedio en relación con las cosechas realizadas en estas áreas durante este periodo: en el año 1998, se cosecharon 426.989 ha, y en el año 2008, se cosecharon 522.012 ha. Y en el año 2009, la cosecha de productos agrícolas se incrementó a 1.213.780 ha. Este aumento en la producción de productos agrícolas se debe a la proliferación de los Clusters y los Invernaderos en los campos dominicanos que ha optimizado el uso y potencial de las tierras.

8 Agrored Dominicana

4.5 Relación de Siembras de Productos no Tradicionales

RELACION DE SIEMBRA DURANTE EL PERIODO 1998-2009 (En Tareas)

CULTIVOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
ARROZ	1,717.711	1.972.240	1.897.886	2.413.093	2.424.561	2.268.124	2.321.857	2.447.647	2.477.487	2.536.663	2.869.233	2.966.390	28.312.892
MAIZ	482.756	377.802	369.029	423.784	407.793	536.082	425.609	379.512	378.105	366.228	334.908	367.801	4.849.409
SORGO	52.615	41.060	65.859	53.879	23.092	63.841	22.939	7.460	13.867	7.609	11.190	12.697	376.108
COCO SECO	5.295	4.213	2.235	969	2.025	5.780	4.507	2.573	3.083	2.285	1.618	1.583	36.166
MANI	51.205	68.529	29.838	39.087	54.987	38.659	37.786	45.088	32.979	41.389	31.545	50.297	521.389
HABICHUELA R.	490.978	308.791	514.567	493 180	563.546	319.976	283.029	288.809	383.708	326.919	366.291	250.542	4.590.336
HABICHUELA N.	75.432	78.141	117.756	117.500	101.415	151.158	196.139	211.507	216.903	207.275	146.696	269.659	1.889.581
HABICHUELA B.	24.201	11.430	16.345	14.523	16.088	19.168	18.956	12.814	10.756	6.755	4.687	5.669	161.392
GUANDULES	307.018	313.747	246.033	256.722	299.229	255.320	187.703	245.937	276.632	231.537	220.878	246.317	3.087.073
BATATA	133.224	115.431	86.758	88.074	81.266	74.339	82.484	89.200	83.746	56.400	109.927	69.507	1.070.356
NAM E	30.631	38.171	24.735	50.584	43.611	42.767	44.209	50.962	56.680	56.275	69.794	51.392	559.811
PAPA	30.527	44.798	26.706	63.969	42.427	40.000	29.304	35.710	29.612	27.873	28.473	33.204	432.603
YAUTIA	82.910	99.207	67.922	92.399	99.519	87.566	91.650	63.753	63.701	68.668	68.603	68.497	954.395
YUCA	416.489	325.133	267.077	285.481	266.101	234.547	246.361	320.208	261.508	232.939	305.385	323.730	3.484.959
AJIES	36.891	36.617	38.853	37.090	35.509	36.240	35.286	36.862	39.270	36.521	38.825	36.072	444.036
AJO	10.096	10.511	11.297	16.040	14.656	5.078	3.224	7.781	8.345	4.224	3.200	6.556	101.008
AUYAMA	59.986	55.650	73.392	50.037	70.304	62.088	67.409	81.777	91.224	78.588	83.499	94.360	868.314
BERENJENA	19.044	15.788	19.031	13.664	13.684	15.906	18.414	18.071	15.965	15.993	17.490	19.229	202.279
CEBOLLA	55.327	60.185	46.684	54.362	61.352	42.975	57.181	49.558	39.380	44.196	59.158	37.526	607.884
PEPINO	11.499	11.217	13.885	14.514	13.519	11.661	19.412	9.284	11.095	8.046	9.159	8.164	141.455
REPOLLO	10.558	13.063	10.191	10.223	12.552	11.200	11.273	10.567	10.538	10.010	9.797	9.185	129.157
TAYOTA	8.715	2.703	1.324	2.361	5.347	2.975	2.260	11.404	5.470	14.657	18.987	3.553	79.756
TOMATE IND.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
TOMATE ENS.	12.706	11.406	13.432	11.632	11.499	9.968	10.555	10.144	10.729	8.720	9.554	10.603	130.948
ZANAHORIA	17.201	18.403	13.043	17.730	16.860	13.542	11.717	12.598	12.845	13.009	12.492	10.486	169.926
AGUACATE	5.307	10.453	9.465	22.064	38.792	49.318	39.354	26.227	20.800	53.252	15.319	19.034	309.385
CHINOLA	6.705	10.080	8.602	6.132	6.165	12.545	10.019	13.447	8.188	12.445	8.816	14.012	117.156
LECHOSA	20.206	27.303	17.776	22.573	17.399	20.443	15.719	19.483	19.772	19.993	17.752	14.628	233.047
MELON	28.915	34.597	26.131	30.107	35.117	29.485	23.288	20.778	19.747	18.485	15.924	12.736	295.310
NARANJA DULCE	7.630	7.533	6.705	9.611	8.542	9.192	14.264	4.167	7.207	9.082	5.680	2.603	92.216
PIÑA	16.702	27.365	22.341	13.580	16.174	18.852	19.432	19.094	16.043	24.070	20.674	19.522	233.849
TORONJA	92	17	13	53	156	518	1.062	171	2.254	-	848	371	5.555
GUINEOS	68.005	56.193	24.096	43.643	36.678	36.503	47.879	59.644	34.963	38.893	79.392	54.288	580.177
PLATANOS	222.383	190.896	159.759	156.289	136.120	137.284	160.736	161.992	169.238	164.817	257.099	197.003	2.113.616
	4.518.960	4.398.673	4.248.766	4.924.949	4.976.085	4.663.100	4.561.017	4.774.229	4.831.840	4.743.816	5.252.893	5.287.216	57.181.544

Fuente: SEA. Unidad Regional de Planificación y Economía. URPE..

RELACION DE COSECHA DURANTE EL PERIODO 1998-2009

CULTIVOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
ARROZ	1.766.853	1.983.041	1.993.554	2.344.137	2.390.944	2 084 928	2.129.972	2 438.830	2.411.771	2 475 230	2.564.473	2 893 986	27.477.719
MAIZ	453 063	381.212	308 119	433 612	371.352	493 400	401.747	393.638	353 451	350.496	301.301	380.408	4.621 799
SORGO	53.197	49.040	30.744	69.273	42.315	29 868	45.583	14.724	4.795	13.060	4.212	6.527	363.338
COCO SECO	1.786.814	1 784.665	1.769.077	1.765.311	1.774.173	1 829.654	1.760.830	1.602 296	1.604.477	1 608.900	1.607.796	1 416.042	20.310 035
MANI	55.195	67 437	30.924	36.685	53 284	36.716	33.842	41.750	35.057	41.200	31 306	48 849	512 245
HABICHUELA R	446.361	410.716	374.017	522.908	588.604	488.527	286.681	307 903	324.716	335.543	315.067	322.176	4 723.219
HABICHUELA N	54.893	71.096	103 945	107.058	100.765	127.796	181.129	162.947	218.948	193 792	159.425	209.786	1.691.580
HABICHUELA B	25.930	11.517	13.539	11.502	16.520	14.066	18.355	9.966	11.359	6.342	3.621	4.578	147 295
GUANDULES	380 817	410 478	402 278	379.451	465.818	450 873	349.704	284.538	419 818	325.074	353.894	394.027	4.616.770
BATATA	125.837	136.072	96.665	85.320	84.974	82 982	68.442	92.742	65.146	76.463	85.655	96.763	1.097 061
ÑAME	33.271	29 490	33.265	45.702	52.046	56.567	40 253	43.389	62 261	70.228	66.231	62.334	595 037
PAPA	29 743	42.183	27 794	55 972	46 434	42.669	32.576	34.265	30.304	30.716	26.410	31 470	430.536
YAUTIA	62 053	100 296	98 258	81.950	119.430	113 255	84 210	75.332	71.194	75.358	62 488	71 468	1.015.292
YUCA	321.266	311.486	304 166	282.315	273 423	268 847	219.704	234 751	282.764	270 208	224.914	341.329	3.335.173
AJIES	36.627	63.329	46.534	83.538	82.600	92 908	85.109	87 795	95.162	125.867	120.332	119.175	1 038 976
AJO	15.490	10 402	10.575	12.287	16.769	14.063	5.576	2.611	7.629	8.090	6.695	3.167	
AUYAMA	54.357	77 222	89207	121.449	114.633	122.705	105 936	135 808	125.380	123 880	152 862	151.963	1.375 402
BERENJENA	22.974	28 766	25.739	40.671	40.794	43.849	58.243	54 783	62.075	54.672	71.936	82.755	587 257
CEBOLLA	49.748	64.559	43.559	55.245	61.843	49.261	46.929	56.089	44.319	47.989	49.643	43.504	612.688
PEPINO	8.547	12.042	12.543	19.556	16.078	15.916	27.605	13.058	13.720	10.389	12.603	11.027	173.084
REPOLLO	9.281	18.063	9.896	10 894	11.261	13.329	10.559	10.642	10.397	9 933	8 128	9.338	131 721
TAYOTA *	2.162	30.774	30246	40.216	53 084	40 825	32.157	50.954	73 829	100.552	121.074	138.726	714.599
TOMATE IND.	112.041	150 000	150.000	103.000	68.649	71.950	93 812	103.438	101.598	88.330	121.000	-	1.163.818
TOMATE ENS	11.133	18.449	14.573	21.102	21.098	23.960	24.225	17.829	20.688	13.225	15.216	19.233	220.731
ZANAHORIA	19.617	21.114	11.084	18.660	14.426	14.676	13.590	13.156	12.524	10.607	20.627	10.435	180 516
AGUACATE *	8.209	110.944	97.001	138.399	180.987	313 785	327.169	242.529	341 080	332.317	278 163	342.647	2.713 230
CHINOLA *	3.339	30.608	57.509	91.318	84.274	135.919	99.314	158.206	132.261	98.673	77.621	87.160	1 056.202
LECHOSA	4.045	62.680	95.115	92.873	115.404	85 878	88.014	80 836	111.404	103.019	82.919	90.626	1.012 813
MELON	26.023	33.584	29.377	31.513	43.135	42 838	35.622	21.331	24.663	17.047	15.047	15.435	335.615
NARANJA DULCE *	32.628	272.638	429 805	232.573	311.080	417.491	322.286	344.424	337.713	385.067	323.718	385.491	3.794.914
PIÑA	48.328	28.500	93 698	131.624	103.835	102.573	114.756	98 488	122.589	112.010	160.863	140 043	1 257.307
TORONJA	9.536	9934	60932	51.209	52.701	52.647	44 285	32.697	39 459	33 250	24.955	36 208	447.813
GUINEOS *	229.342	206.532	236.343	251.051	252.159	258.126	238.229	282.239	306.891	310.115	292.709	3.446.403	6.310.139
PLATANOS *	533.105	374.659	560.341	630.623	652.704	677.641	575.316	633.338	707.375	744.488	589.298	8.007.410	14.686.298
TOTAL	6.831.825	7.413.528	7.690.422	8.398 997	8.677.596	8.710.488	8.001 760	8.177.322	8.586.817	8.602 130	8.352 202	19.420.489	108.863.576

*Fuente: SEA. Unidad Regional de Planificación y Economía. URPE. * Promedio*

RELACION DE PRODUCCION DURANTE EL PERIODO1998-2009 (En QQS.)

CULTIVOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
ARROZ	6 803.740	8.065 405	8.317 489	10.341 423	10.470 927	8717 291	8.263.426	9241 918	10 228 978	10 709.254	11.155 990	12.155 403	114 471 244
MAIZ	816.700	668 427	527.305	805.011	667 266	969 804	831 304	775.347	681.199	648.782	607.070	772.417	8 770.632
SORGO	177 948	172 597	106 208	278213	113.692	87 269	124.446	41 921	13.639	32.451	12.700	17.519	1 178.603
COCO SECO *	267.157	271 080	249 935	248 508	252.507	269 996	233.433	134 920	136 084	139 511	139.037	119 804	2.461 972
MANI	141.800	116.829	50.306	61.158	75.757	55.016	62 757	65.053	55.609	69.373	54.096	86.350	894 104
HABICHUELA R	463.872	484 726	382 259	562 498	552.396	512 428	323.690	353.523	401 775	442.949	356.049	469 485	5.305.650
HABICHUELA N	50 235	72 755	94.449	95.352	83.987	114.575	163168	139.164	226 293	179 832	108.647	199 849	1 528.306
HABICHUELA B	20.617	10.913	9.794	9256	10.903	12.949	16.108	8.602	10 628	6.151	3.955	5.345	125.221
GUANDULES	442.560	509.991	560.922	443.024	585.352	590.730	491.056	395.763	534.461	428.936	396.460	579.934	5.959.189
BATATA	975.182	1 167 369	811 675	712.749	713.003	747 217	608.714	801.606	633.634	802.515	843.586	1 039 396	9 856.646
ÑAME	285.167	243.512	299 420	397761	486 350	543.740	360 490	338 925	552 382	631 448	637.561	606.418	5 383.174
PAPA	375.357	646.438	548 794	1 426.467	1.070 992	1.086.547	811 294	1.048 828	933.360	921.389	752.333	958.563	10.580.362
VAUTIA	593.333	1 069.381	1 081.226	870.630	1.309 803	1 749 848	1.527 888	671.578	582 769	657.075	537.133	639.954	11 290.618
YUCA	2 788 129	2 789 481	2 756 759	2 730.873	2.650.910	2 725.205	1 995 476	2 166 401	2.830 026	2 831.928	2.343.294	3.652 756	32.261 238
AJIES	257 489	461 951	320.979	547.039	633.364	800.421	643.654	615 238	638.071	641.930	725.179	834.029	7 119.344
AJO	118.615	103.686	112.801	89.807	153.707	109.013	44.922	23.233	65 905	70.328	57.056	25.303	974 376
AUYAMA	361 731	471 353	528.587	719.507	700.992	725.997	720.818	839.978	798 077	805 439	903.251	927 422	8 503.152
BERENJENA	159.729	241 239	226 922	350.248	384.391	412 943	490.393	430 794	532 971	420.317	519.129	600.477	4 769.553
CEBOLLA	531 475	869 335	697.302	907942	940.313	958.796	816.592	1.019 779	946 981	1.057.594	1.127.956	1 043 290	10 917 355
PEPINO	122613	162.774	182 892	239 462	214 118	216.104	177 697	163.008	172 524	115.092	127.469	167.324	2.061 077
REPOLLO *	19.785	35.870	19.502	20.649	24 185	26.124	19862	20.413	19.793	19.100	16.095	21 478	262 856
TAYOTA *	22 252	33.306	38.633	60.597	64.716	45.192	44.548	55.316	161 886	216.314	233.716	224 260	1 200.736
TOMATE IND	4.175.060	5.886.300	6.044.600	4.150.000	3.033.005	3.604.510	3.841 970	5.281.852	5.306 012	4.259.119	4 874.000	0	50.456.428
TOMATE ENS	179 111	302 1 00	251.682	325.591	381 731	435.411	396 717	295.170	300.584	222 439	232.800	295.751	3.619 087
ZANAHORIA	273.276	397 985	293.707	589.566	458 848	488.635	440.355	501.348	467.149	409.877	449.548	453.577	5 223.871
AGUACATE *	132.318	156.876	180.195	244.839	325.254	603.192	482.345	248.471	477 028	404.474	414.772	406.434	4 076.198
CHINOLA *	44.444	52.949	63.918	129133	108 248	192.068	159199	193.332	60 881	74.157	90.281	104.707	1 273.317
LECHOSA *	34.759	36 921	77 914	140.359	150.606	139.429	107.211	149.966	129249	189.805	114.219	300.410	1.570.848
MELON *	34 894	36.385	29018	44.369	44 251	49.947	38.447	30.007	94.392	23.750	17.819	13.647	456.926
NARANJA D *	355.391	361 365	579.508	294.085	379.551	692.552	600.917	457.142	515.433	536.303	477.421	567 891	5.817 559
PIÑA *	47.510	31 979	28.386	60.345	47.875	42.875	40.838	28.073	31.139	41.850	46.616	56.078	503.564
TORONJA *	73.781	14.094	44.786	38.595	30.255	45.401	50.305	21.420	28.983	20.639	15.267	25.201	408.727
GUINEOS **	13.054.483	17.637.705	17.241.688	18.045.223	20.530.436	21 023.354	19.119.697	22 200.593	20.446 774	21.159 712	18 231.271	24.070.508	232 761 444
PLATANOS *	1.030.361	856.386	1 241.369	1 255.958	1.207.107	1 293.572	1.161 704	1.549.985	2 028.066	1.885.609	1.315.196	1 932.837	16.758 150

*Fuente SEA. Unidad Regional de Planificación y Economía. URPE * Producción Millares ** Producción en Racimos*

SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA
Subsecretaría de Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria Departamento de Seguimiento, Control y Evaluación

RENDIMIENTO DE LOS DIFERENTES RUBROS AGRICOLA Durante el Periodo 1998-2009

CULTIVOS	Unidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ARROZ	Quintales	3.85	4.07	4.17	4 41	4 38	4.18	3 88	3 79	4 24	4 33	4.35	4 20
MAIZ	Quintales	1.80	1.75	1.71	1.86	1.80	1.97	2.07	1.97	1.93	1.85	2 01	2 03
SORGO	Quintales	3.35	3.52	3.45	4.02	2.69	2.92	2.73	2.85	2 84	2 48	3.02	268
COCO SECO	Millares	0.15	0.15	0.14	0.14	0.14	0.15	0.13	0 08	0 08	0 09	0 09	0.08
MANI	Quintales	2.57	1.73	1.63	1.67	1.42	1.50	1.85	1.56	1.59	1.68	1.73	1.77
HABICHUELA R.	Quintales	1.04	1.18	1.02	1.08	0 94	1.05	1.13	1.15	1.24	1.32	1.13	1.46
HABICHUELA N.	Quintales	0.92	1.02	0.91	0.89	0.83	0.90	0.90	0.85	1.03	0.93	0.68	0.95
HABICHUELA B	Quintales	0.80	0.95	0 72	0 80	0 66	0 92	0 88	0 86	0 94	0 97	1.09	1.17
GUANDULES	Quintales	1.16	1.24	1.39	1.17	1.26	1.31	1.40	1.39	1.27	1.32	1.12	1.47
BATATA	Quintales	7.75	8.58	8.40	8.35	8 39	9 00	8.89	8.64	9.73	10.50	9.85	10 74
ÑAME	Quintales	8 57	8.26	9 00	8 70	9 34	9 61	8 96	7 81	8 87	8 99	9 63	9.73
PAPA	Quintales	12 62	15.32	19.75	25.49	23 06	25 46	24 90	30.61	30 80	30.00	28 49	30 46
YAUTIA	Quintales	9.56	10 66	11.00	10.62	10 97	15.45	18.14	8.91	8.19	8 72	8 60	8 95
YUCA	Quintales	868	8 96	9.06	9.67	9 70	10.14	9.08	9.23	10.01	10 48	10 42	10 70
AJIES	Quintales	703	7.29	6 90	6 55	7 67	8 62	7 56	7 01	6.71	5.10	6 03	7 00
AJO	Quintales	7.66	9.97	10.67	7.31	9.17	7.75	8 06	8.90	8 64	8 69	8 52	7.99
AUYAMA	Quintales	6.65	6.10	5.93	5.92	6.12	5 92	6 80	6.19	6.37	6.50	5.91	6.10
BERENJENA	Quintales	695	8.39	8 82	8.61	9 42	9 42	8 42	7.86	8 59	7 69	7 22	7 26
CEBOLLA	Quintales	10.68	13 47	16.01	16 43	15.20	19 46	17 40	18.18	21.37	22 04	22 72	23 98
PEPINO	Quintales	14 35	13.52	14 58	12.24	13.32	13 58	6 44	12.48	12 57	11.08	10.11	15.17
REPOLLO *	Millares	2.13	1.99	1.97	1.90	2.15	1.96	1.88	1.92	1.90	1.92	1.98	2 30
TAYOTA *	Millares	1029	1.08	1.28	1.51	1.22	1.11	1.39	1.09	2.19	2.15	1.93	1.62
TOMATE IND.	Quintales	37 26	39 24	40.30	40.29	44 18	50.10	40.95	51.06	52 23	48.22	40.28	#¡DIV/0!
TOMATE ENS.	Quintales	16.09	16.37	17.27	15 43	18 09	18.17	16 38	16 56	14.53	16 82	15 30	15.38
ZANAHORIA	Quintales	13 93	18.85	26.50	31.60	31.81	33 29	32.40	38.11	37 30	38 64	21.79	43 47
AGUACATE *	Millares	16.12	1.41	1.86	1.77	1.80	1.92	1.47	1.02	1.40	1.22	1.49	1.19
CHINOLA *	Millares	13.31	1.73	1.11	1.41	1.28	1.41	1.60	1.22	0 46	0.75	1.16	1.20
LECHOSA *	Millares	8.59	0 59	0.82	1.51	1.31	1.62	1.22	1.86	1.16	1.84	1.38	3.31
MELON *	Millares	1.34	1.08	099	1.41	1.03	1.17	1.08	1.41	3 83	1.39	1.18	0 88
NARANJA D *	Millares	1089	1.33	1.35	1.26	1.22	1 66	1.86	1.33	1.53	1.39	1.47	1.47
PIÑA *	Millares	0.98	1.12	0.30	0.46	0 46	0.42	0.36	0 29	0 25	0.37	0 29	0 40
TORONJA *	Millares	7.74	1.42	0.74	0.75	0.57	0.86	1.14	0.66	0.73	0.62	0.61	0.70
GUINEOS **	Racimos	56.92	85.40	72.95	71 88	81 42	81.45	80 26	78 66	66.63	68.23	62 28	6.98
PLATANOS *	Millares	1.93	2 29	2.22	1.99	1.85	1.91	2 02	2.45	2.87	2.53	2 23	0.24

Producción Millares* * Producción en Racimos*

5. La inversión extranjera en República Dominicana en el periodo 2000 a 2010

El Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI-RD), emitió el documento "Comportamiento de la Inversión Extranjera en la República Dominicana 2008-2009", que produce la Unidad de Inteligencia de Mercados Global, y que señala el flujo sectorial de las inversiones extranjeras en el país. Se comparará las tablas de cifras de los años 2001 a 2004, para apreciar la caída de la inversión extranjera, durante el periodo de la crisis económica de República Dominicana, en ese periodo.

Flujo sectorial de la inversión extranjera directa
Años 2001 a 2004

Sectores	2001	2002	2003	2004
Turismo	155,3	211,8	78,5	137,6
Comercio/Industrias	166,6	223,2	102,9	320,5
Telecomunicaciones	223,3	223,1	146,5	224,6
Electricidad	401,9	140,1	1,2	(57,7)
Financiero	15,1	24,9	99,4	61,4
Zonas Francas	72,6	45,0	44,9	100,1
Minero	6,8	22,6	77,9	60,2
Inmobiliario				81,8
Transporte				
Otros	37,5	26,2	61,7	(19,5)
Inversión Directa	1.079,1	916,8	613,0	909,0

Flujo sectorial de la inversión extranjera directa Años 2004 a 2009 y hasta Marzo de 2010

Sectores	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Turismo	137,6	312,1	284,9	540,9	228,4	181,2	40,8
Comercio/Industrias	320,5	199,4	(168,5)	184,0	583,2	120,4	49,4
Telecomunicaciones	224,6	111,8	340,4	(144,9)	213,0	296,5	(5,0)
Electricidad	(57,7)	117,1	(51,6)	58,7	148,2	182,7	38,6
Financiero	61,4	44,0	104,2	27,9	167,8	154,0	29,9
Zonas Francas	100,1	174,7	130,5	70,4	44,6	64,0	13,2
Minero	60,2	30,5	106,9	(74,4)	413,7	758,1	235,6
Inmobiliario	81,8	133,1	337,8	900,3	526,9	401,2	58,6
Transporte					645,0		
Otros	(19,5)						
Inversión Directa	909,0	1.122,7	1.084,6	1.562,9	2.970,8	2.158,1	461,1

Tal y como refleja la tabla sobre el flujo sectorial de la inversión extranjera directa, las cifras tuvieron una caída significativa en ese periodo. Y un punto a destacar es que el Banco Central no registra las inversiones extranjeras en el sector agrícola, por lo que no existe información oficial sobre el tema. Sin embargo, y a manera de comparación para poder reflejar la realidad, en el periodo 2004 a marzo del 2010, las inversiones se han incrementado en República Dominicana, según se puede ver en la tabla sobre el flujo sectorial de estos años.

Flujo sectorial de la inversión extranjera directa
2008-2009 (Valores en Millones de USD)

Sectores	2008	2009
Turismo	228,4	181,2
Comercio/Industrias	583,2	120,4
Telecomunicaciones	213,0	296,5
Electricidad	148,2	182,7
Financiero	167,8	154,0
Zonas Francas	44,6	64,0
Minero	413,7	758,1
Inmobiliario	526,9	401,2
Transporte	645,0	
Otros		
Inversión Directa	2.970,8	2.158,1

FUENTE Banco Central de la República Dominicana

Conforme a este documento, para el periodo enero-diciembre de 2009, la Inversión Extranjera Directa en el país alcanzó los USD2.158,1 millones, valor que evidencia una contracción de 27,3% comparado con el año 2008. Sin embargo, estas cifras superan el promedio de los últimos cinco años, que resulta relevante debido a la caída esperada a nivel mundial de dichos flujos.

Los países que han registrado las mayores inversiones en el 2009 en el país son: Canadá con un 35,66% por la inversión en el sector minería de la empresa Barrick Gold. Sigue los Estados Unidos con una inversión que representa el 27,39% en los sectores servicios, turismo, energía, bienes raíces y otros. Luego México con un 12,39% de inversión en los sectores telecomunicaciones y turismo. Siguen España, Panamá, Italia, Venezuela y Dinamarca.

Esta misma institución recoge las estadísticas de las exportaciones de los productos agropecuarios y agroindustriales en el periodo 2004 a 2008, pero tampoco lleva un registro de la inversión extranjera en el sector agrícola, como referencia se pueden citar las exportaciones de productos tradicionales, que como se ha establecido, está manejado por los grupos o consorcios tradicionales, que es el sector que concentra la mayor cantidad de terrenos agrícolas.

También se puede apreciar la presencia en los últimos años del cultivo de productos agrícolas emergentes que han desplazado los productos tradicionales en las listas de las exportaciones, y que hoy en día están generando divisas importantes para la economía dominicana.

5.1. Tratado de Libre Comercio. DR-CAFTA

A continuación se citarán dos (2) iniciativas del Poder Legislativo con la finalidad de fortalecer el clima de inversión extranjera.

El Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, ratificado por República Dominicana en el año 2006, y que está integrado por los países de Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Este tratado fomenta la integridad económica de la región, la expansión y diversificación del comercio entre los firmantes, y para esos fines se ocupa de establecer las reglas del juego, es decir, una legislación uniforme sobre la protección del medio ambiente, la inocuidad de los alimentos o producción higiénica, los derechos de propiedad intelectual, inversión pública y privada, y la legislación laboral en los Estados de la zona CAFTA.

Sobre las inversiones extranjeras reclama que en materia de derecho de propiedad se debe dar un trato igualitario tanto a los nacionales como a los extranjeros, de modo que cuenten con garantías sobre su inversión.

Uno de los puntos más importantes descansa en el desmonte arancelario que deben hacer los

Exportaciones nacionales de productos no tradicionales
Enero/Diciembre 2004 a 2008 (Valores en USD-FOB)

Productos	2004	2005	2006	2007	2008
Bananos Orgánicos Frescos	9,63	23,04	25,57	26,33	42,46
Bananos Frescos	11,87	21,98	28,69	43,8	28,51
Aguacates	7,18	12,7	11,05	15,71	18,28
Cocos Secos	4,73	8,67	10,13	6,59	8,15
Batatas	2,56	1,61	1,98	3,17	6,98
Ajíes y Pimientos	1,97	2,9	3,93	6,4	6,73
Mangos Frescos		0,96	1,38	2,42	4,48
Berenjenas Frescas		0,8	1,33	3,99	3,43
Tomates		1,16	2,93	1,52	2,02
Huevos de aves con cáscara	5,25	7,78	8,65	4,66	1,80
Plátanos Frescos	1,11	1,64	2,98	2,25	1,66
Agropecuarios	62,82	113,5	128,5	158,41	172,98

países miembros en su estructura impositiva, para facilitar el comercio e intercambio de los productos importados por cada país. En el país, todavía las reglas de juego no están del todo claras, lo que ha ocasionado más de una controversia con los demás socios comerciales.

Asimismo, el país aún no ha completado el proceso de poner en vigencia todas las normas y acuerdos sobre medio ambiente, inocuidad de alimentos, propiedad intelectual, etc., por lo que no se ha podido alcanzar los niveles de competitividad que requieren los productos en el mercado internacional.[9]

5.2. Ley Nº 28/01, de fecha 1 de febrero de 2001. Sobre desarrollo fronterizo.

Esta ley tiene como objetivo fundamental promover el establecimiento de empresas locales y extranjeras en las provincias de la zona fronteriza del país, de manera que impacten en el desarrollo económico y social de los habitantes de dicha zona. Establece una serie de incentivos fiscales para la instalación y exenciones de los aranceles aduaneros de un 100% sobre materia prima, equipos y maquinarias que necesiten traer las empresas para su establecimiento. También exenciones del 50%, sobre el pago de libertad de tránsito, y uso de puertos y aeropuertos.

Sin embargo, las autoridades del sector financiero del Gobierno y la empresa privada, no estaban de acuerdo con los privilegios que acordaba esta ley, por considerar que los mismos representaban una competencia desleal para las demás empresas que competían en los diferentes reglones de producción y que por no estar instaladas en esta zona, no podían acceder a estos beneficios.

En consecuencia fue modificada por la Ley Nº 236/05 de fecha 5 de abril de 2005, que reguló el pago de impuestos como el ITBIS sobre los bienes de consumo derivados del alcohol, y sobre la exención de impuestos para la adquisición de equipos, sólo se aplicará para el pago de la comisión cambiaria.

9 Consejo Nacional de Competitividad

El impacto de esta ley para atraer inversión extranjera está todavía por verse, ya que apenas la empresa Kola Real, embotelladora de refrescos de capital peruano está funcionando adecuadamente, y una que otra iniciativa que no tienen incidencia en el sector agrícola de la zona.

5.3. De los registros de títulos

Ya se había señalado la dificultad que existe en el país, para levantar estadísticas sobre el mercado de compraventa de grandes extensiones de terreno, debido a que el sistema de registro de la propiedad no contempla el archivo de expedientes por nombres de usuarios, sino por la designación catastral de los inmuebles. Por lo tanto, si no existe referencia catastral no se puede consultar ningún expediente registral.

Pero haciendo un sondeo en los Registros de Títulos, y de acuerdo con la opinión de los Registradores, las ventas promedio que se manejan en la actualidad son en un 65% en las áreas urbanas, es decir, solares y viviendas. En las zonas rurales, las ventas de propiedades no sobrepasan áreas de 2.000 tareas, a excepción de las áreas turísticas, que han sido adquiridas por inversionistas extranjeros para el desarrollo del mercado inmobiliario internacional.

5.4. De la inversión extranjera en el sector turístico

No se puede dejar de hacer referencia a la inversión extranjera en el sector turístico por la importancia que reviste para República Dominicana. El país comparte la Isla Hispaniola con Haití y está bordeada por el Océano Atlántico en la parte Norte, el canal de La Mona que la separa de Puerto Rico por la parte Este, y el Mar Caribe por la parte Sur, ya que la parte Oeste hace frontera con Haití. Este enclave en las Antillas le proporciona al país excelentes playas y zonas turísticas que son la codicia de grandes inversionistas nacionales y extranjeros.

En la zona Este es donde existen las mayores inversiones turísticas, en las zonas de Bávaro, Punta Cana y La Romana, con capital de empresas españolas, americanas, venezolanas. En el complejo Bávaro hay una gran variedad de hoteles de

cinco (5) y cuatro (4) estrellas, campos de golf y todas las atracciones turísticas para visitantes de alto perfil económico.

El Grupo Cap Cana, donde hay empresas dominicanas asociadas con el magnate Donald Trump del sector inmobiliario de Nueva York, que cuentan con inversiones en un complejo exclusivo para personas de alto poder adquisitivo. Tienen alrededor de 6.250 ha destinadas a la explotación turística.

El Grupo Punta Cana formado por la familia Rainieri de ascendencia italiana, pero dominicanos, asociados con grupos económicos Estadounidenses, y con figuras conocidas como el Diseñador Oscar de la Renta (dominicano) y Julio Iglesias, español. Este grupo tiene alrededor de 6.250 ha, con lagunas áreas sin explotar todavía.

El Grupo Barceló de ascendencia española, con una cadena de hoteles para el consumo del turismo mundial, fragmentados en unos dieciséis (16) hoteles, sin que haya datos del área total que ocupan estos hoteles.

El Grupo de la Familia Fanjul de origen Cubano, son dueños del complejo hotelero Casa de Campo, que es el más conocido a nivel internacional desde hace 30 años, con una inversión que supera las 4.000 ha en la provincia La Romana.

Recientemente se ha establecido en la zona del Este el Grupo de Gustavo Cisneros de nacionalidad Venezolana, que está haciendo grandes inversiones en este sector. Incluso, este grupo ha tenido problemas legales, porque ha adquirido terrenos turísticos que son parques nacionales, lo que ha desatado un debate sobre la pertinencia o no del uso para fines turísticos de estos terrenos.

En la zona Sur del país es donde menos se ha invertido en el sector turístico, sin embargo, de todos modos se debe tomar en cuenta, porque posee atractivos turísticos de gran importancia para el país, desde la provincia de San Cristóbal hasta Pedernales, que es el punto más al Suroeste del país. Esta zona tiene la limitante de que la mayoría de las tierras turísticas son propiedad del Estado Dominicano, el Consejo Estatal del Azúcar y el Instituto Agrario Dominicano, lo que limita a los inversionistas, debido a los trámites burocráticos que existen para la adquisición de esta tierras, y a la resistencia de la sociedad dominicana a que sean vendidas a inversionistas extranjeros.

Es el caso de Bahía de Las Aguilas, que tiene alrededor de 12.000 ha en toda su extensión y es un monumento natural a la conservación de la flora y fauna marina del país y del Caribe, que ha generado todo un debate sobre la posibilidad de su explotación turística, ya que desde hace veinte (20) años ha sido recurrente el interés de empresas francesas, españolas y americanas en comprarlas, pero la presión de los grupos de ecologistas ha hecho fracasar esta posibilidad.

En la zona Norte, desde la provincia de Puerto Plata hasta la provincia de Samaná, existe todo un litoral lleno de playas y atracciones turísticas. En Puerto Plata, grupos de inversionistas alemanes, italianos, americanos, ingleses, españoles, rusos, etc., han explotado la actividad turística de la zona que se ha estratificado y convertido en un turismo de clase obrera de toda Europa. Estas tierras pertenecían al Estado Dominicano, al Consejo Estatal del Azúcar y el Instituto Agrario Dominicano, pero desde la década de 1970, se creó un organismo oficial (INFRATUR), dependiente del Banco Central, que auspició el traspaso de estos terrenos a los inversionistas extranjeros interesados, que fueron favorecidos con una serie de exenciones fiscales e incentivos para promover la inversión extranjera en las zonas turísticas.

En esta provincia junto a la de María Trinidad Sánchez, hay alrededor de 8.000 ha de terrenos de potencial turístico que son explotadas con consorcios más pequeños que los establecidos en la zona Este. La Bahía de Samaná es una península situada en el Nordeste de la Isla, con una belleza inigualable, y es quizás, a esta fecha la menos explotada, pero desde hace unos cinco (5) años, ha recibido el impacto del sector turístico, con la adquisición de los terrenos que tienen las mejores playas. Estos intereses económicos son de origen español, y luego franceses, alemanes, ingleses y hasta árabes. Una de las limitaciones de desarrollo de la empresa turística se debe a los

problemas de tenencia y propiedad de las tierras turísticas. Sólo el Instituto Agrario Dominicano posee en esta provincia unas 15.000 ha, donde se ubican las mejores zonas de playa y montañas, lo que nos pone en la misma situación de la zona Sur del país.

6. La percepción de los sectores involucrados sobre el proceso de concentración y extranjerización de las tierras agrícolas de los sectores involucrados

Según el plan de trabajo diseñado para realizar este estudio sobre la tenencia de tierras y el proceso de concentración y extranjerización de las tierras agrícolas, a través de la inversión de capitales foráneos, se propuso hacer una encuesta sobre los puntos más trascendentes del tema y someterla a consideración de representantes de los diferentes sectores que intervienen en la agricultura en República Dominicana.

Se Seleccionaron tres (3) instituciones gubernamentales, como son: La Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), El Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el Instituto Agrario Dominicano (IAD). Dos (2) organizaciones no gubernamentales, como son: La Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) y el Centro de Capacitación en Estudios Forestales (CECAF). La Dra. Margarita Gil, Directora del Proyecto de Apoyo al Financiamiento de las Pymes a los Productores de la Provincia La Vega; este proyecto tiene financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y líderes de Federaciones de Productores Agrícolas y Reforma Agraria.

El cuestionario está compuesto por las siguientes preguntas:

1. ¿Cuándo cree usted que se inició la inversión extranjera en República Dominicana?

2. ¿De qué países provino esa inversión extranjera?

3. ¿Cómo califica usted la inversión extranjera?
   - Buena
   - Regular
   - Mala
   - ¿Por qué?

4. ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de inversión extranjera que existe en el país?

5. Según su percepción, ¿la agroindustria dominicana está dominada por inversiones extranjeras?

6. ¿Cuál cree usted que es la principal fuente de la economía agroindustrial dominicana?
   - El trabajo
   - El capital financiero
   - La tierra

7. ¿Está de acuerdo con que se destinen las zonas cañeras para producir Etanol?

8. ¿Está de acuerdo con la nueva modalidad de incentivar la producción de maíz, sorgo y palma africana para la producción de biodiesel?

9. ¿Por qué cree usted que la mayoría de las tierras de los productores agropecuarios no están debidamente registradas?

10. ¿Cuáles serían las ventajas para el productor agropecuario de tener legalizadas sus tierras?

11. ¿Cree usted necesario que el país cuente con un catastro organizado, y que las autoridades promuevan el acceso al registro de la propiedad de todos los productores agropecuarios? ¿Cuáles serían las ventajas?

12. ¿Qué opinión le merece la Reforma Agraria en la actualidad?

13. ¿Cree usted que la reforma agraria frena la migración campesina?

14. ¿Tiene el país reglamentaciones legales claras para hacer atractiva la inversión extranjera?

15. ¿Qué haría usted para atraer mayor inversión extranjera para la agropecuaria dominicana?

16. ¿Cuáles son los beneficios que usted cree deja la inversión extranjera a República Dominicana?

6.1. Análisis de las respuestas de las personas entrevistadas

- La primera pregunta ¿Cuándo cree usted que se inició la inversión extranjera en República Dominicana?

Todos coincidieron en señalar que la inversión extranjera se inicia a principios del siglo XX, la relacionan con la Intervención Militar de los Estados Unidos de 1916, aunque algunos recordaron que para finales del siglo XIX, ya habían manifestaciones de inversionistas que estaban establecidos en Cuba y Puerto Rico.

- La segunda pregunta: De qué países provino esa inversión extranjera?

Hay consenso de que los primeros inversionistas eran compañías americanas detrás del desarrollo de la industria azucarera; otros completan que también hubo inversión de capitales europeos que se establecieron en competencia con las empresas americanas, y no se puede olvidar a los cubanos, venezolanos y portorriqueños que también vinieron a la isla detrás de la siembra y comercialización del café, cacao, tabaco, madera etc.

- La tercera pregunta: ¿Cómo califica usted la inversión extranjera? Buena, Regular, Mala y por qué?

Hay diferentes opiniones: Las instituciones oficiales la califican como buena y necesaria para el desarrollo del sector agrícola en el país, e incluso consideran que el Gobierno Dominicano debe atraer mayores inversiones que pongan a producir las tierras ociosas. Las asociaciones de productores opinan que el papel que necesita el país que jueguen estas inversiones debe inclinarse por el desarrollo de la agroindustria, para que los productos que ellos cosechan tengan un mercado seguro. En ningún momento están de acuerdo con las facilidades para la entrega de tierras, porque los coloca en desventaja respecto de los volúmenes de producción. En cuanto a la inversión extranjera en otros sectores como el Turismo, la Minería, etc., lo ven de mucho provecho para el país.

- La cuarta pregunta ¿Cuál es su opinión sobre el nivel de inversión extranjera que existe en el país?

La opinión general de los entrevistados coincide con que en materia de Turismo, Telecomunicaciones, Zonas Francas, Minería y otras, se nota cierto dinamismo en las inversiones extranjeras, no así, en el área agropecuaria, ya que a pesar de que se dan muchas noticias periodísticas sobre estas posibles inversiones, después no se hacen realidad.

- La quinta pregunta: Según su percepción, ¿la agroindustria dominicana está dominada por inversiones extranjeras?

La respuesta unánime fue: NO

- La sexta pregunta: ¿Cuál cree usted que es la principal fuente de la economía agroindustrial dominicana?

  - El trabajo
  - El capital financiero
  - La tierra

Las respuestas fueron diferentes: los representantes de instituciones oficiales y no gubernamentales, le dan mucha importancia al capital financiero, porque consideran que si existen los recursos económicos, se tiene el 50% de la inversión asegurada, y a partir de esto, se adquieren las tierras y el capital humano o mano de obra; pero que sin recursos, no importa tener la tierra disponible, ya que no hay manera de hacerla producir. Otros consideran que la fuente principal es la tierra, porque aunque haya capital si no está el recurso tierra no se hace nada con el dinero.

- La séptima pregunta: ¿Está de acuerdo con que se destinen las zonas cañeras para producir Etanol?

Los representantes de asociaciones de productores consideran que no, que este modelo de agricultura representa un retroceso en el sector agrícola porque traería como consecuencia el viejo modelo de concentración de las grandes áreas cañeras, y los agricultores retornarían al ingrato papel de ser mano de obra. Por lo tanto, consideran que esas tierras estatales de poten-

cial cañero, deben entregarse a productores de las diferentes zonas y diversificar la producción hacia otros rublos de consumo nacional. Otros encuestados opinan que el Estado Dominicano, debe hacer un estudio de factibilidad sobre estas inversiones, para establecer cuáles son los beneficios reales que obtendría el país a corto, mediano y largo plazo.

- La octava pregunta: ¿Está de acuerdo con la nueva modalidad de incentivar la producción de maíz, sorgo y palma africana para la producción de biodiesel?

La posición de los entrevistados es la misma que la anterior, matizando un poco los productores, y representantes de productores, sobre la poca disponibilidad de tierras ociosas que tiene el país y la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria de la población, por lo que ven esta modalidad para ser implementada en países con grandes extensiones de tierras disponibles.

- La novena pregunta: ¿Por qué cree usted que la mayoría de las tierras de los productores agropecuarios no están debidamente registradas?

Unanimidad de las repuestas considerando que un alto porcentaje de los productores agropecuarios no tienen sus tierras debidamente registradas o que tienen problemas con el acceso al financiamiento por no tener sus derechos deslindados. Incluso señalan una serie de motivos por los que se mantiene esta situación:

Complejidad de los procesos;

- Exclusión del sector rural del sistema formal, vinculada a las tradicionales diferencias entre lo urbano y lo rural, incrementada después de la reciente reforma en la Jurisdicción Inmobiliaria;
- Alto costo de la asistencia profesional (abogados y agrimensores) necesaria para el registro;
- Falta de interés oficial en el registro de todo el territorio;
- Vigencia en el país de dos sistemas jurídicos para el reconocimiento y registro de los derechos de propiedad, que genera confusión entre los productores agropecuarios;
- Desconfianza de los productores, originada en los frecuentes despojos;
- Temor a las cargas fiscales;
- Falta de información sobre la importancia del registro de sus derechos;
- Alto nivel de analfabetismo entre los productores.

- La décima pregunta: ¿Cuáles serían las ventajas para el productor agropecuario de tener legalizadas sus tierras?

  - Garantía de sus derechos;
  - Seguridad de la tenencia;
  - Posibilidad de usarlo como colateral para el acceso al financiamiento;
  - Aumento del valor de su tierra;
  - Documentación para enfrentar intentos de despojo;
  - Beneficiarse de la modernización de la Jurisdicción Inmobiliaria, hecha con préstamos que el productor, como ciudadano, también paga.

- La undécima primera pregunta: ¿Cree usted necesario que el país cuente con un catastro organizado, y que las autoridades promuevan el acceso al registro de la propiedad de todos los productores agropecuarios? ¿Cuáles serían las ventajas?

La mayoría consideró que debe ser una obligación primaria del gobierno Dominicano, hacer el catastro nacional ya que permite el ordenamiento territorial, base de cualquier iniciativa de desarrollo. Esto así porque las ventajas son múltiples, en el caso del catastro, proporciona información imprescindible para la planificación del uso de la tierra, tanto urbana como rural. Para conocer el valor de la tierra y establecer con equidad las cargas fiscales. El registro, por su parte, eliminaría el sistema de los terrenos no registrados (Ministerial) aportando claridad y precisión al reconocimiento, registro y transferencia de los derechos inmobiliarios, reduciría los litigios y generaría seguridad en la tenencia.

Los productores por su parte, agregan que si el Gobierno Dominicano quiere hacer un verdadero plan de desarrollo, debe iniciar un plan nacional de titulación de todas las tierras agrícolas que

estén bajo producción, para garantizar las inversiones y dar seguridad jurídica a los ocupantes.

- La décima segunda pregunta: ¿Qué opinión le merece la Reforma Agraria en la actualidad?

Sobre esta pregunta hay diversas opiniones: Unos consideran que el proceso de reforma agraria ya concluyó en América Latina y en República Dominicana y que las autoridades deben dar por terminado este proceso, partiendo de hacer un plan de titulación de tierras que beneficie a los productores asentados por la Reforma Agraria. Las tierras no productivas en manos del Instituto Agrario deben pasar al Estado Dominicano para otros fines. Los productores ponen el grito al cielo con esta posición y creen necesario evaluarla como proceso, porque la situación actual está marcada por el criterio político partidario de los gobiernos, que aporta a la estabilidad social, pero con una incidencia negativa en la tenencia de la tierra.

También hay quienes se posicionan respecto de la conversión del Instituto Agrario Dominicano en un instituto de desarrollo cooperativo, que ayude a los beneficiarios de la reforma agraria en el financiamiento y apertura de mercados para sus productos agropecuarios.

Por último hay otros que opinan que el Gobierno Dominicano debe cifrar las expectativas de seguridad alimentaria de la sociedad dominicana en optimizar y diversificar la siembra de productos comestibles en las 800.000 ha de tierras agrícolas que están en manos de productores de la reforma agraria.

- La décima tercera pregunta: ¿Cree usted que la reforma agraria frena la migración campesina?

La mayoría opina que esa era la intención original de la reforma agraria, pero que el sólo reparto de tierras, sin que estuviera acompañado de la asistencia técnica y crediticia que necesita un agricultor para producir alimentos, hizo imposible el arraigo campesino. Y la realidad de hoy es que hay una fuerte migración de campesinos hacia Puerto Rico, las ciudades están llenas de "cordones de miseria", y los campos están abandonados hasta tal punto que la mano de obra que está trabajando los campos dominicanos son Haitianos en su mayoría.

- La décima cuarta pregunta: ¿Tiene el país reglamentaciones legales claras para hacer atractiva la inversión extranjera?

La mayoría considera que sí, que el país tiene reglas claras para la inversión extranjera. Algunos señalan que aunque existen leyes escritas que buscan incentivar la inversión extranjera, la realidad es que hay muchos cuellos de botella que dificultan el establecimiento de estos capitales, que los permisos que se gestionan en instituciones oficiales tienen una serie de plazos y pasos que hacen interminables los procedimientos: Incluso, las instituciones que apoyan al sector agropecuario se hacen eco a menudo de la necesidad de crear "ventanillas únicas", donde los inversionistas puedan realizar todos los procesos administrativos que conlleva radicarse en el país.

- La décima quinta pregunta: ¿Qué haría usted para atraer mayor inversión extranjera para la agropecuaria dominicana?

Se citan las propuestas más interesantes:

- Un plan de titulación a nivel nacional para el registro de los derechos de propiedad de la tierra;
- Estudiar la regularización de los mercados agropecuarios, bajo las normas de los tratados bilaterales y multilaterales;
- Identificar el potencial productivo de las tierras;
- Capacitar a los productores sobre el nuevo orden económico y los requerimientos del mercado para el cultivo más rentable en su zona;
- Preparar oficiales diplomáticos para la identificación de los inversionistas más confiables;
- Propiciar contratos atractivos para el inversionista, pero también para el productor;
- Identificar y aprovechar las ventajas de cada zona productiva del país.

- La décima sexta pregunta: ¿Cuáles son los beneficios que usted cree deja la inversión extranjera a República Dominicana?

Algunos de los beneficios que fueron mencionados por los entrevistados:

- Acceso a los recursos necesarios para producir competitivamente;
- Acceso a nuevas tecnologías; nuevos conocimientos y experiencias.
- Acceso a mercados internacionales.
- Crecimiento económico.
- Empleo de mano de obra.

Como se puede apreciar, las opiniones de los entrevistados tienen mucho que ver con el sector que representan dentro del área agropecuaria nacional. Sin embargo, es interesante notar que no existe un rechazo total a la posibilidad de que el país reciba inversiones extranjeras en dicho sector, y esto tiene que ver con que han existido desde siempre en la siembra y exportación de los productos tradicionales del mercado dominicano, y que además en el sector de la agroindustria han sido muy exitosas estas inversiones.

7. Conclusión

Para analizar el mercado de tierras en República Dominicana, el proceso de concentración y extranjerización y la presencia o no del *land grabbing* en el país, era necesario hacer un recorrido por la historia de la agricultura y la tenencia de tierras.

La concentración de tierras es un fenómeno que ha estado presente en toda América Latina desde finales del siglo XIX, cuando la política exterior de los Estados Unidos, respecto de estos países, estaba orientada hacia el fomento de las industrias bananeras, cañeras y madereras, que les garantizaran el suministro de productos agrícolas para el sustento de su población.

Así se tiene desde hace dos (2) siglos la presencia de capitales extranjeros en la explotación de las grandes áreas de cultivo del país. Se puede ver cómo las inversiones en el área de la producción de caña de azúcar se mantienen hasta nuestros días. Sin embargo, desde hace dos (2) décadas, se ha producido un cambio en la producción de alimentos hacia productos no tradicionales, como son, los vegetales y frutas que han desplazado la hegemonía que tenían los productos tradicionales en la producción.

En la actualidad siguen llegando capitales extranjeros con la finalidad de invertir en la producción de alimentos, sobre todo en las agroindustrias, lo que fortalece el sector agropecuario. Y también en los últimos cuatro (4) años, el país ha recibido ofertas de compañías extranjeras para la producción de Biocombustibles y Etanol, a través de la siembra de caña de azúcar y oleaginosas. Hasta el momento, estos proyectos están en fase de estudios y consideración.

Sobre el *land grabbing*, hay que señalar que existen intentos tímidos de acaparar tierras de producción agrícola de parte de algunos capitales extranjeros, según se cita en el párrafo anterior, pero no se puede hablar de un fenómeno que forme parte de la realidad del sector agropecuario. Se considera que la realidad geopolítica del país, en cuanto a la no disponibilidad de tierras ociosas y la sobrepoblación que tiene, dificulta el desarrollo de un proceso de *land grabbing* en República Dominicana.

Publicaciones revisadas

- Historia de la República Dominicana. Dr. Frank Moya Pons.
- Ley no. 1542 de fecha 1 de julio de 1947, sobre Registro de Tierras. Tribunal Superior de Tierras.
- La ley no. 7 de fecha 19 de agosto de 1966 creó el Consejo Estatal del Azúcar. Consejo Estatal del Azúcar.
- Ley no. 105/08 de fecha 23 de marzo de 2005, modificada por la ley no 51/07 de fecha 23 de abril de 2007, Tribunal Superior de Tierras.
- Ley no. 5879, sobre Reforma Agraria, de fecha 23 de abril de 1962. Instituto Agrario Dominicano.
- Los Reglamentos de la Jurisdicción Inmobiliaria. Tribunal Superior de Tierras.
- Estudio sobre la Tenencia de Tierras en la República Dominicana. Lic. Ingrid Lavandier.
- Decretos sobre la Titulación en la Reforma Agraria. Consultoría Jurídica del Instituto Agrario Dominicano.
- Historia Social de la República Dominicana. Profs. Danilo de los Santos y Valentina Peguero.

- Historia de la Industria Azucarera en la República Dominicana. Archivo General de la Nación.
- Boletines Estadísticos del Instituto Agrario Dominicano.
- Gacetas Judiciales de los Actos del Poder Ejecutivo. Consultoría Jurídica de la Presidencia.
- Historia del Consejo Estatal del Azúcar. Consejo Estatal del Azúcar.
- La Administración General de Bienes Nacionales. Archivo General de la Nación.
- Publicaciones de los Periódicos Dominicanos El Caribe, Nuevo Diario, Listin Diario, el Nacional, Hoy, Diario Libre. Desde el año 2000 al 2010. Centro de Información y datos del Grupo El Caribe.
- Publicaciones sobre Estadísticas del Centro de Inversiones de la República Dominicana (CEI/RD).
- Publicaciones sobre el sector agropecuario del Centro de Estudios de Agronomía y Forestales (CEDAF).
- Publicaciones sobre el sector agropecuario de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD.

TRINIDAD Y TOBAGO

El Caso de Trinidad y Tobago

Allan N. Williams

I. RESUMEN

La República de Trinidad y Tobago es un archipiélago en el sur del Caribe, que se encuentra al noreste de la República de Venezuela y al sur de isla Granada en las Antillas Menores. Es también un país con una historia de continuas luchas entre la propiedad territorial y la ocupación de tierras como objetivo privado de búsqueda de riqueza individual, así como instrumento político del Estado para promover inversión y desarrollo.

El proceso de concentración de tierras es un proceso histórico, cuyas raíces se hallan en el uso de concesiones territoriales por parte de los poderes coloniales para promover la inmigración a las islas. Hoy en día, estas grandes propiedades territoriales han sido, o heredadas por los descendientes de los propietarios franceses y españoles de las plantaciones, o adquiridas por el Estado en su intento por intervenir en la economía rural desde 1970 en adelante.

Como en la mayoría de los países caribeños, existe un marco legal para toda transacción dentro del mercado de tierras gobernado por unas 32 leyes diferentes y un mercado activo informal de tierras en el que se han visto varias formas de acuerdos "para-legales". Estos acuerdos para-legales se aplican en su mayoría a tierras del Estado, que comprenden el 53% del área territorial, donde tanto las parcelas más grandes como las más pequeñas pueden ser fácilmente adquiridas sin atraer excesiva atención.

La tensión en la propiedad territorial realmente se da entre el deseo del país por promover inversión extranjera y su habilidad para proteger el acceso nacional a las tierras. El Decreto sobre la propiedad territorial de extranjeros de 1921 (Aliens (Landholding) Act of 1921) fue el portador estándar de la protección del patrimonio nacional. En 1990, el gobierno revocó este decreto en favor del Decreto de inversión extranjera de 1990 (Foreign Investment Act of 1990), cambiando así el énfasis de la protección del patrimonio nacional a la liberación del régimen de inversión, y eliminando las cláusulas que restringían la propiedad extranjera de tierras. Aunque este movimiento pueda ser consistente con la búsqueda

de competitividad internacional, la vieja dicotomía entre el uso de la tierra y las necesidades de la gente persiste.

En los últimos 30 años ha habido cambios fundamentales en las propiedades de tierra agrícola en el país. A principios de los 70, se reportaron más de 35.000 explotaciones en Trinidad y Tobago, que ocupaban aproximadamente 130.000 ha. El tamaño medio de una explotación era de 6 ha, pero las 40 haciendas más grandes, según el estándar de Trinidad, ocupaban más de 400 ha. Para el Censo agrícola de 1982, el número de propiedades se había reducido a 30.513, que comprendían 93.575 ha. Y ya en el censo del 2004 se reportan sólo 19.000 unidades.

Sin embargo, un aspecto más importante es el crecimiento de la propiedad territorial de más de 100 ha, desde las 14.499 ha en 1982 hasta las 33.882 ha en el 2004, lo que supone un incremento del 134%. Esto es una prueba de que, para el año 2004, Trinidad y Tobago ya había experimentado cierto grado de concentración de la propiedad territorial. No obstante, más del 90% de estas propiedades fueron adquiridas por el Estado durante su programa de intervención en el mercado de tierras.

La propiedad extranjera de tierras no es un acontecimiento reciente en Trinidad y Tobago. En 1995 Pernod Ricard (Trinidad) Ltd., filial de Pernod Ricard Group (France) – el segundo productor y distribuidor de vinos más grande del mundo- arrendó 182 ha (450 acres) de tierra estatal en el Orange Grove Estate. No hubo mayores incidentes relacionados con la adquisición extranjera de tierras, pero en 2004 la República de Trinidad y Tobago ya había acumulado más de 10 años de experiencia con respecto a la adquisición de grandes fincas por parte de compañías extranjeras.

La isla de Tobago, sin embargo, ha tenido una experiencia un poco diferente en lo que respecta a la propiedad extranjera de la tierra. Una desconfianza hacia la "apropiación oportunista de tierras" en Tobago llevó al Ministro de Finanzas a dictar una orden adicional en el 2007," La orden de inversión extranjera en la adquisición de tierras de Tobago 2007 (The Foreign Investment Tobago Lands Acquisition Order 2007)," que declaraba la isla entera de Tobago como un área para la cual un inversor extranjero debía, en primer lugar, obtener una licencia según Decreto antes de adquirir ninguna tierra. Pero, después de varias revisiones realizadas por un comité de agentes de bienes raíces en Tobago, se vertieron bastantes dudas sobre esta resolución. El comité defendió que la mayoría de las ventas eran de menos de un acre, que el tamaño medio de la tierra comprada era de 0,5 ha (1,4 acres), y que el 20% de las transacciones eran de casas y tierras que no podían significar un proceso de "extranjerización" de las tierras en Tobago. Como resultado, el gobierno redujo su declaración a ciertas áreas, denominadas "Áreas designadas de desarrollo", en las que se requieren las licencias necesarias. Por ello, desde noviembre del 2009, los extranjeros de nuevo pueden comprar propiedades y tierras en Tobago.

Existen dos políticas en cuanto a la propiedad territorial. La primera es la antigua política de regularizar a aquellos que han sustraído ilegalmente tierras del Estado. Esta política se estableció en favor de los pobres y desposeídos, garantizándoles con ello cierto nivel de seguridad en la ocupación de sus tierras. La segunda política es el nuevo enfoque "Mega-Haciendas" adoptado por el Estado. Esta política está dirigida a hacer asequibles grandes áreas para empresarios capaces de adquirirlas. En la práctica lo que busca esta política es mantener la concentración de tierras para incrementar la producción de alimentos. De hecho, el enfoque "Mega-Hacienda" es menos hostil a la "extranjerización" de la tierra que a la promoción de políticas agrícolas "pro-pobre".

En el periodo actual de descenso de las rentas estatales, se da una oportunidad para cambiar el enfoque dirigido por un "marco para la seguridad de alimentos". La estructura integral de este marco tiene que reconocer que las necesidades de seguridad alimentaria han sido víctimas de nuestra historia de adquisición territorial, propiedad territorial y ocupación territorial informal. Esto impulsaría a examinar hasta qué punto las instituciones creadas en el periodo de post-independencia se están adaptando bien para mantener un balance entre las exigencias encontradas por el mercadeo de la tierra, la protección del medio ambiente y la provisión de acceso de los menos aventajados a la tierra.

II. Introducción

2.1 La historia de la tierra en las Islas del Caribe

La República de Trinidad y Tobago es un archipiélago en el sur del Caribe que se encuentra al noreste de la República de Venezuela y al sur de la isla Granada en las Antillas Menores.[1] Comparte fronteras marítimas con otras naciones, incluyendo Barbados al noreste, Guyana al sureste, y Venezuela al sur y el oeste. La población de la República fue estimada en 2008 en 1,3 millones de habitantes.

A lo largo de su historia, los recursos de la tierra han sido explotados para la acumulación de producción y capital, prestando poca atención al bienestar de aquellos que trabajan la tierra y viven de ella. Históricamente, el sistema de plantación ha sido principalmente un sistema de producción de azúcar para la exportación, importando el abastecimiento doméstico de alimentos desde la metrópoli. Por ello, el índice de mucha tierra concentrada en manos de corporaciones extranjeras y utilizadas para la exportación, tiene fuertes precedentes históricos.

La historia de la explotación de tierra en el Caribe también se ha prestado para levantar mitos, creencias erróneas, y desconfianzas sobre el rol de la ley. El estatus legal que representa el sistema de registro de la tierra surgió a finales del siglo XX. Estas estructuras, a pesar de intentar certificar la propiedad, todavía fallan a la hora de resolver otras reivindicaciones que ésta conlleva, como el uso de la tierra, la ocupación y las posesiones. Por ello, a pesar de que la documentación pueda legalizar el concepto de propiedad de la tierra, prácticas tradicionales, más a menudo son utilizadas para legitimar los derechos de disfrute de los beneficios de la tierra. De hecho, en un sistema en el que la propiedad formal no cubre todas las parcelas de la tierra, la estructura legal no es la única que decide quién puede hacer uso o acceder a la tierra.

Trinidad y Tobago es el caso clásico en el que la historia de la tierra ha creado oportunidades de mercado gracias a la disparidad continua entre la explotación de la tierra y el bienestar de aquellos directamente conectados con la tierra. Esto es por defecto y no por diseño. Con la partida del poder colonial, los nuevos partidos políticos que controlaban las palancas del gobierno central se establecieron rápidamente como los dueños oficiales de lo que hasta ese entonces se conocía como "Tierras de la Corona".[2] Pronto se encontraron a sí mismos administrando dichas tierras sin un documento histórico reconocible de propiedad. Así, una segunda dicotomía se despertó en el mercado de tierras, por ejemplo: las adquisiciones de grandes parcelas de tierra (en proporción con las propiedades medias) continuaron realizándose a través de negociaciones fuera del mercado con el Estado, mientras que los cambios de usufructo, subdivisiones y pequeñas propiedades representaban la dinámica del mercado de renta y venta de tierra.

Se han realizado muchos estudios respecto a la ocupación de tierras y el funcionamiento de este mercado en Trinidad y Tobago. Estos se han iniciado en apoyo de medidas para reformar la administración de la tierra, como precursores para incrementar el rendimiento del sistema de producción de alimentos local. Estos estudios, en su mayor parte, no consideran la nacionalidad de la propiedad o el tamaño de los terrenos como variables significativas. Sin embargo, la reacción pública, los conflictos y la persistencia de ventas de acceso y uso de la tierra, tienden a indicarnos que éstas sí son variables significativas.

El proyecto de la FAO (desde su Oficina Regional para América Latina y el Caribe) para examinar el proceso de concentración y "extranjerización" de la tierra en la región, da mucha relevancia a la dificultad de la ocupación/posesión de la tierra y la producción agrícola en el Caribe. Un estudio de la información revelaría que, mientras la dinámica del mercado de tierras en el Caribe ha sido

1 La República comprende dos islas mayores y 21 más pequeñas.

2 El término Tierra de la corona (Crown land) se refiere a terrenos considerados como el dominio de la Corona, el equivalente de un estado de herencia en la propiedad real que no puede ser separado de la Corona sin su consentimiento explícito.

complicada debido a su historia, el impacto de este proceso en el acceso a la tierra y la ocupación de la misma rara vez han sido en beneficio del sector de producción de alimentos.

El estudio de Trinidad y Tobago busca explicar el proceso histórico de concentración de tierras y cómo la transferencia de propiedades parcelarias a intereses extranjeros ha sido vigilada por sectores preocupados por la seguridad alimenticia de una población dependiente y la soberanía alimentaria de un pequeño Estado.

2.2 Metodología

La metodología primaria de este estudio supuso una revisión exhaustiva de la documentación existente. Por ello, la documentación del desarrollo histórico del uso de la tierra en Trinidad y Tobago ha sido referenciada para comprender el periodo actual que interesa (2004-2005), como parte de una tendencia histórica. Otras fuentes han sido utilizadas para llegar a comprender bien la dinámica del mercado de tierras, incluyendo transacciones, ya sean oficialmente restringidas o consideradas válidas, a pesar de no estar oficialmente documentadas.

Entre las fuentes referenciadas nos encontramos con:

- El censo agrícola (reportes preliminares) del 2004 (The Agricultural Census);
- Reportes procedentes de reformas de administración de tierras;
- Fuentes procedentes de instituciones gubernamentales;
- Reportes nacionales y regionales de concentración de tierra (organizaciones corporativas, rurales, de la iglesia, ONGs, etc.;
- Informantes calificados en temas concernientes a inversiones agrícolas extranjeras y concentración de tierra en general;
- Artículos de periódicos locales en relación al uso de la tierra, apropiaciones de tierras y adquisiciones denunciadas de grandes extensiones de tierra.

El análisis pretende dar a entender los incidentes históricos que hacen que la experiencia de la concentración de tierra y la propiedad extranjera en Trinidad y Tobago, sea similar en algunos aspectos y diferente en otros, a aquella reportada en otros países de la región.

III. La Economía de Trinidad y Tobago

3.1 La economía de Trinidad y Tobago

Por conveniencia analítica, la economía de Trinidad y Tobago se divide normalmente en dos sectores, el energético y el no energético. El sector energético, que comprende la producción de crudo y gas natural, contabiliza alrededor del 40% del PIB y el 80% de las exportaciones, pero sólo el 5% del empleo. El sector no energético

Tabla 1: Perfil de la economía de Trinidad y Tobago

Producto interno bruto de Trinidad y Tobago, 2004-2009 A precios constantes (2000) (Millones de dólares TT)						
Industria	**2004**	**2005**	**2006a**	**2007re**	**2008e**	**2009P**
Industria del petróleo	27.383,8	29.651,2	36.102,7	36.709,5	36.538,7	37.125,8
Industria no petrolera	43.698,8	45.900,0	48.900,8	52.492,5	54.334,2	51.624,8
Agricultura	459,1	434,1	390,1	423,5	468,8	464,2
Manufacturación	5.009,5	5.684,6	6.432,1	7.331,6	7.715,6	7.932,3
Servicios	38.230,2	39.781,3	42.078,6	44.737,4	46.149,8	43.228,3
Construcción y Minería	5.350,3	6.210,4	6.597,6	7.184,8	7.405,0	6.304,2
Finanzas, seguros, finca raíz, etc	10.726,0	10.464,6	10.567,6	11.669,5	12.126,1	12.243,1
Producto interno bruto	71.355,2	75.785,6	86.028,0	90.005,4	92.071,5	91.273,3
% cambio	7,9%	6,2%	13,5%	4,6%	2,3%	-0,9%

FUENTE: Central Statistical Office, National Income Division.

comprende el sector de servicios, que aporta el 47,46% del PIB, el sector de manufacturación con un valor del 8,9% del PIB y el sector agrícola, cuyo valor en 2009 fue del 0,5% del PIB.

En el periodo 2002 – 2009, esta rica economía energética se ha beneficiado significativamente de tres grandes hechos: la subida de precios de la energía, la explotación de nuevos campos de gas, y una expansión de la capacidad industrial. De hecho, durante este periodo, Trinidad y Tobago pasó de ser una economía basada en el petróleo a una economía basada en el gas natural, atrayendo con ello una importante afluencia de capital extranjero y, al mismo tiempo, modificando el modelo de uso de las otros dos grandes recursos, la tierra y la mano de obra. Evidencia de esta transición se puede apreciar en el hecho de que para 2009 Trinidad y Tobago ya se había convertido en el quinto mayor productor de gas natural en el mundo, suministrando dos tercios de todo el GNL importado por EEUU. Actualmente, "Train 4", en Trinidad, es la planta de GNL más grande del mundo.

Como consecuencia de esto, ahora Trinidad y Tobago puede jactarse de ser el Estado independiente más rico del Caribe, con un relativo alto estándar de vida y alfabetización. Entre las 32 naciones de Latinoamérica y el Caribe, Trinidad y Tobago está en el puesto 13 dentro del ranking de PIB (USD 24.809 millones) y segunda en el ranking de PIB per cápita, con USD 15.581[3], justo detrás de Las Bahamas. El tamaño es, por lo tanto, engañoso.

3.2 El rendimiento de los distintos sectores económicos entre 2004-2009

Durante el periodo que interesa (2004-2009), la economía de Trinidad y Tobago fue testigo de un enorme crecimiento. Como el gráfico indica, la espiral ascendente del crecimiento económico llegó a su pico en 2006 con un 13,4%[4] (en precios constantes 2000). Para 2009, sin embargo, el índice de crecimiento real se había hundido significativamente. La expectativa para 2010 es que la economía siga descendiendo.

Gráfico 1: Índices reales de crecimiento del PIB (2004-2009)

FUENTE: Review of the Economy, 2010

Las contribuciones de los sectores importantes de la economía se han mantenido constantes, indicando cambios sin relevancia en la composición de la economía. Durante el periodo entre el 2004 y el 2009, el sector petrolero mantuvo su dominio del 40% del PIB. En cuanto al sector de servicios, éste presenta dos importantes subsectores, cuyo rendimiento determina el potencial, tanto del crecimiento como de la diversificación de la economía. Además, el sector turístico ha contribuido significativamente a la economía de Trinidad y Tobago. Según un estudio realizado por World Travel and Tourism Council (WTTC) en 2005, la industria del viaje y el turismo contabilizó el 4,8% del total del PIB. En Tobago, la expansión de la economía del turismo (directa e indirectamente) se estima que representó el 46% del PIB de la isla en 2005.[5] El siguiente sector en importancia dentro de servicios, es el subsector de "Finanzas, seguros y Finca Raíz". Se espera que este subsector se expanda en un 0,9% en 2010. Para finalizar, existe un sub sector de construcción y minería, cuyo tamaño es importante, pero que descendió en un 7,6% en 2009. La contribución del sector de manufacturas al PIB continuó en las inmediaciones del 8,3% en 2009.

3 IMF Staff Estimates 2009.

4 Revised Estimates provided in Review of Economy, 2010. Appendix 2, p.53

5 "Tourism Investment Climate: SECTOR PROFILE", Tourism Development Corporation. 2007

Tampoco se espera que cambie demasiado la contribución del sector agrícola al total del PIB. Se espera que la contribución total del sector al PIB se mantenga en un 0,5% en 2010. También se espera que el subsector de la agricultura doméstica, que contabiliza dos tercios de la producción del sector agrícola, crezca secundariamente en un 0,9%. Al menos, esto significará un giro con respecto a la contracción del 2009.

3.3 El Sector Agrícola (2004 – 2009)

A pesar de que la contribución del sector agrícola al PIB ha caído durante el periodo comprendido entre el 2004 y el 2009 (del 1,02% en 2004 al 0,5% en 2009), se mantuvo como una base importante del sector no energético. La industria de la bebida y la comida, por ejemplo, es actualmente la industria más grande dentro del sector no-energético de manufacturación, con unas excedencias de exportación de TT$900 millones (2005) y un empleo aproximado de 9.000 personas. El país es un exportador global de bebidas y tabaco. Sin embargo, las exportaciones tradicionales de azúcar, cacao, café y cítricos no han funcionado tan bien. El azúcar cayó definitivamente con el cierre de la principal entidad productora de azúcar, Caroni (1975) Ltd. en 2003. Otras exportaciones no tradicionales de cultivos como los cítricos, tomates y pimientos rojos se están destacando ahora como las exportaciones con mayor potencial.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para incrementar la producción de alimentos, la cuenta de importación de alimentos ha sido una fuente de preocupaciones. Trinidad y Tobago se mantiene como un importador global de comida. En 2007 una publicación (IICA) del entonces Ministro de Agricultura, indicaba que Trinidad y Tobago importaba unos 2,6 millones de toneladas de comida con un costo de USD1,5 billones.[6] El país importa el 95% de todos los granos consumidos domésticamente. La importancia de estos productos es incuestionable, ya que contabilizan más del 40% de todas las calorías consumidas en la dieta Trinitense.

La preocupación por la seguridad alimenticia aumentó a mediados del 2008, cuando los precios internacionales del grano subieron un 161%, comparado con 2005. La capacidad para administrar grandes importaciones de comida versus los antecedentes de Trinidad y Tobago como gran exportador (TT$113.5 billones en 2008), se cuestiona en base a tres razones: La primera es que la mayor exportación proviene de una fuente no-renovable[7], cuyas reservas son cada vez más costosas de encontrar; la segunda es que las rentas basadas en la energía, que financian la mayoría de los gastos del gobierno, son volátiles e inestables, poniendo en peligro la habilidad de la nación para permitirse volúmenes tan grandes de importación de comida, ni que hablar para mantener los subsidios del precio de los alimentos; la tercera es que el impacto en el mercado de la tierra ha llevado a que muchas tierras agrícolas se pasen de la producción de alimentos a otros usos alternativos.

4. El marco legal e institucional de la tierra

4.1 Precedentes históricos de la tenencia de tierra

La propiedad de la tierra y la ocupación de la misma en Trinidad y Tobago se ha relacionado siempre con objetivos privados en búsqueda de la riqueza individual, así como un instrumento político para promover una iniciativa de desarrollo. Por ello, la concentración de la propiedad de la tierra en su historia ha sido sinónimo de concentración de riqueza privada y poder en la comunidad.

Hay tres fases distintas en la historia de la posesión y la propiedad privada que ejemplifican la mezcla de la riqueza privada y la política pública, para forjar una estructura social y económica única. La primera fase comenzó con el empuje para promover el asentamiento en la isla de Trinidad (la historia de la tierra de Tobago es diferente). En 1776, los españoles abrieron las puertas de Trinidad a católicos no españoles, ofreciéndoles parcelas de hasta 1.210 ha. La tierra fue ofrecida

6 IICA Connection, Bulletin No. 07, Junio 2007

7 De esta cantidad, TT$102,4 billones fueron del sector de energia, y TT$11,1 billones vinieron del sector no energético. TT$6,30 = USD1,00

como aliciente a posibles colonos y su mano de obra esclava. En 1783 una cédula de población expandió esta invitación y ofreció nuevos asentamientos de 13 ha cada uno, y junto con ello la mitad de esa cantidad por cada esclavo que trajeran con ellos. El efecto de la Cédula fue inmediato, y lo que en 1793 había sido una pequeña colonia de 1.000 personas, para 1797, es decir, en 25 años, se había convertido en un asentamiento colonial de 18.627 personas.[8]

La segunda fase comienza en el periodo inmediato que siguió a la emancipación. En esta fase, el objetivo era prevenir que los esclavos africanos liberados se convirtieran en campesinos productores independientes y, por lo tanto, que no pudieran retener su trabajo en las grandes fincas de azúcar y cacao. En este periodo de post-emancipación, el enfoque oficial consistió en negar a los esclavos africanos liberados el acceso a la tierra, y si esto no era posible, utilizar dicho acceso para atraer trabajadores contratados, chinos y después hindúes. La alienación de las tierras de la Corona se controló cuidadosamente, como demuestra en el registro de escrituras, basado en el sistema legislativo común inglés, que se aprobó en 1885 (Cap. 19:06). Este decreto no sólo aseguraba que ninguna tierra de la Corona fuera concedida a esclavos liberados, sino que también sirvió para disuadir a propietarios de tierras de realizar concesiones extraoficiales a éstos, al otorgar prioridad a la transmisión de una escritura registrada sobre una no registrada. En esencia esta política no funcionó, y la mano de obra contratada tuvo que ser importada principalmente de India. A ellos se les trajo en principio con una vaga promesa de retorno, que pronto fue sustituida por una oferta de pequeñas parcelas para su subsistencia.

La tercera fase comprende desde 1970 en adelante. En el periodo de post-independencia, se introdujeron varias legislaciones para intentar regularizar la estructura del mercado de tierra. Estas legislaciones incluyeron un Decreto de restricciones de renta, cuyo objetivo primordial era el mercado de renta de casas; un Decreto de contratos agrícolas, que reforzaba la contratación agrícola; y un Decreto de agricultura de minifundios, que buscó definir las relaciones entre los propietarios y los arrendatarios de la tierra.

Durante este periodo, el Estado se sintió obligado a comprar algunas de las propiedades agrícolas más grandes, en particular las haciendas de azúcar. Éste no fue un programa de nacionalización forzada, como sucedió con los programas de reforma agraria de otros países latinoamericanos. Debido a las ganancias inesperadas procedentes del boom del petróleo en los 70, el Estado fue capaz de realizar ofertas atractivas para que los propietarios quisieran vender dichas propiedades, y así adquirirlas. Además, en este periodo, el Estado también inició un programa para regularizar la ocupación de las tierras estatales por ocupantes ilegales. En 1998, se aprobó una enmienda del Decreto de tierras estatales, creando con ello una nueva Agencia de asentamiento territorial.

Desafortunadamente, la historia de la adquisición de la tierra en Trinidad y Tobago ha dejado una enorme confusión con respecto a los derechos de ocupación, los modelos de uso de la tierra y la propiedad versus la ocupación territorial. Los términos descriptivos que comúnmente se usan hoy: tierras del Estado, tierras de empresas estatales y tierras privadas, ocultan un panorama mucho más complicado. De hecho, hay individuos que, alegando una desposesión injusta, han presentado reclamaciones, que tienen fuerza legal, sobre tierras que son consideradas del Estado.[9] También hay parcelas de tierra ocupadas bajo regímenes de posesión comúnmente aceptados, como la "tierra familiar", que no son reconocidos por la ley. Por ello, hay tierras ocupadas por personas sin derechos reconocidos por la ley vigente.

8 The Book of Trinidad, editado por Gérard A. Besson y Bridget M. Brereton. Port-of-Spain: Paria Publishing Company Ltd., 1991.

9 Chaguaramas Legal Land Owners (CLLO) está intentando recuperar tierras que consideran que fueron medidas ilegalmente en 1941, cuando Gran Bretaña arrendó miles de acres de la península a EEUU, a cambio de barcos de Guerra para continuar la Guerra contra la Alemania de Hitler. The Trinidad Guardian, 9 Agosto, 2009.

4.2 El marco legal de la propiedad territorial

Actualmente, en Trinidad y Tobago rigen 32 artículos legislativos[10] relacionados con la regulación del traspaso de la propiedad territorial. Estas leyes, que representan el sistema formal de la propiedad territorial, tienen su origen en la ley británica que permite el ejercicio de derechos que están restringidos a la propiedad o el arrendamiento, mediante contratos que pueden ser compartidos.

El núcleo del marco legal es el sistema de registro de derechos territoriales, que actualmente comprende dos sistemas: un sistema de registro de escrituras y un sistema de registro de títulos. El sistema de escrituras de la "antigua ley" registra la historia de las actividades que se realizan en una propiedad. Cuando una finca cambia de manos o es hipotecada, para certificar un título, un abogado (o alguien delegado por un abogado) tiene que buscar en los archivos para encontrar una cadena de acontecimientos que permita identificar al actual propietario de la tierra, ubicar dónde está situada la propiedad y conocer si ella está o no hipotecada.

El "nuevo sistema" fue introducido en 1889. Es un tipo de registro de títulos Torrens introducido por una legislación conocida como Ordenanza de la Propiedad Real (Real Property Ordinance [RPO]) Cap. 27 No. 11. La tierra regida bajo esta legislación se conoce como tierra RPO. Dicho término se introdujo como representativo del sistema de registro de tierra, al creer que muchas de las tierras inscritas con la ley antigua se cambiarían a este nuevo sistema de títulos. En los 100 años que lleva vigente este sistema, sólo 3.000 propiedades han sido registradas a través del mismo.

Como resultado de la coexistencia de estos dos sistemas, se pueden encontrar tierras cuya propiedad está registrada bajo tres tipos de escrituras: (a) La ley de escritura común (Common Law Deed); (b) la escritura de Ordenanza de Propiedad Real (Real Property Ordinance [R.P.O.]); y (c) la escritura de arrendamiento (Leasehold Deed).

Estos tres tipos de escrituras funcionan de diferentes maneras. Si una propiedad tiene una Escritura de ley común, se realiza una nueva escritura cada vez que hay un nuevo propietario, y, a no ser que haya una cláusula restrictiva, sólo el vendedor tiene que firmar al final de la venta. Bajo el RPO, la misma escritura pasa de propietario a propietario, y al final de la venta, tanto el vendedor como el comprador tienen que firmar la transacción. Cuando la propiedad tiene una escritura de arrendamiento, la persona o personas cuyos nombres aparezcan en la escritura, mientras dure el contrato de alquiler, son los titulares.

No obstante, este proceso legal de ninguna manera representa en su totalidad la situación real. Existen otros sistemas de propiedad que no están ni reconocidos ni descritos por ninguna ley. Uno de ellos sería el denominado Tierras Familiares, al que se acogen los herederos de tierras. Esencialmente consiste en un sistema de propiedad común o tradicional, que continúa siendo reconocido en algunas comunidades donde la propiedad en cuestión es grande. En los valles del norte, los restos de grandes terrenos que anteriormente habían sido plantaciones de cacao, se reconocen mediante este sistema. Tampoco hay fincas que se rigen bajo el sistema de propiedad indígena individual, a pesar de que las comunidades indígenas también existen en Trinidad y Tobago. Hace poco, la comunidad Carib de Arima ha declarado públicamente su intención de establecer dicho sistema.[11]

Estas formas ilegales de propiedad permiten un mercado informal de tierras muy activo, que presenta una gran variedad de acuerdos para transferir derechos entre partes que funcionan fuera del sistema legal. Generalmente, estos acuerdos tienen que ver más con especificar los montos de las transacciones que los derechos y privilegios transmitidos. Estos acuerdos fuera de lo legal en su mayoría se aplican a Tierras del Estado, y es en esta categoría que comprende el 53% de la superficie nacional, donde las parcelas son más fáciles de adquirir.

10 Ver Anexo 1

11 "Govt promises more land to Amerindians" por Miranda La Rose Trinidad Express Oct 11, 2010

4.3 El marco institucional de la propiedad territorial

El marco institucional de la propiedad territorial ha sido el último en la historia de las transacciones territoriales. Este marco está formado por instituciones que realizan funciones administrativas, reguladoras e implementadoras. El propósito principal del marco institucional es lograr los siguientes objetivos:

- Determinar las condiciones legales de cada finca en el país;
- Implementar medidas especiales de regularización de ocupantes ilegales de tierras del Estado;
- La concesión activa de arrendamientos del Estado;
- Mejorar la tecnología en uso para crear, actualizar y mantener mapas topográficos de Trinidad y Tobago.

Cuatro instituciones principales han sido diseñadas para establecer los intereses legales de la tierra. Éstas son: Departamento General de Registros (Registrar General's Department), División de Tierras e Inspecciones (Lands and Surveys Division), División de Avalúos (Valuations Division), y el Comisionado de la Tierra Estatal (Commissioner of State Lands). La principal estructura institucional para determinar situaciones legales de la tierra es el Sistema de Registro de Tierras (Land Registry System).

Las instituciones reguladoras comprenden instituciones de gobiernos locales (corporaciones municipales y regionales) encargadas de la salud pública local, la infraestructura pública, agencias planificadoras como la división de Planificación de la Ciudad y el Campo (Town and Country Planning Division) y la Autoridad de la Administración Medioambiental (Environmental Management Authority).

La Agencia de Asentamiento Territorial (Land Settlement Agency [LSA]) establecida bajo el State Lands (Regularisation of Tenure) Act (1998), es la principal institución encargada de establecer o restablecer la propiedad, pero está limitada a la propiedad de las tierras estatales. La LSA tiene el poder para investigar títulos, realizar inspecciones, planificar y diseñar trazados, y realizar trabajos de mejora de la infraestructura. Gran parte de su actividad está concentrada en trabajos de ocupación ilegal, más que en regularizaciones de la propiedad, ya que el decreto se aplica esencialmente a ocupaciones ilegales de tierras del Estado anteriores al primero de enero de 1998. Un aspecto importante de este decreto es que intenta incrementar la seguridad de la propiedad a los ocupantes ilegales a través de un instrumento llamado "Confort Certificate"que protege a ocupantes del desalojo, a no ser que el Estado sea capaz de proporcionar un sitio alternativo adecuado en una de las áreas de asentamiento establecidas por el decreto.

Las cuestiones de la propiedad que más atención atraen son aquellas relacionadas con la regularización de la propiedad en las tierras agrícolas del Estado. El gobierno ha establecido el "Programa de distribución acelerada de tierra" (Accelerated Land Distribution Programme [ALDP]), con el propósito de concentrarse en la regularización de los ocupantes ya existentes de las tierras estatales. Los procedimientos utilizados son esencialmente los mismos que aquellos utilizados para transferir tierra del Estado a través de la concesión de nuevos arrendamientos estatales.

Los arrendamientos agrícolas del Estado han sido computarizados en un "Sistema de Información Sobre la Tierra Agrícola del Estado" (State Agricultural Land Information System [SALIS]). Construido alrededor de un sistema geográfico de información [GIS]), SALIS contiene información de campo corroborada de casi 17.000 fincas de tierra agrícola del Estado, incluyendo información sobre los ocupantes, los cultivos que siembran, clases de tierra, etc.

4.4 Disposiciones legales en relación con propiedades de tierra en manos extranjeras

La propiedad extranjera de la tierra en Trinidad y Tobago no se ha visto frenada por este laberinto de estructuras legales e institucionales. La tensión en la propiedad extranjera de tierra realmente se fundamenta en los propósitos contradictorios del país, de promocionar la inversión extranjera y proteger el acceso nacional a las tierras, al mismo tiempo. Los inversores extran-

jeros en la economía de Trinidad y Tobago son atraídos por las grandes actividades económicas, como la minería, la construcción de viviendas, la hostelería y manufacturación ligera y pesada. Todas estas actividades requieren una inversión en tierra.

El Decreto extranjero de la propiedad de 1921 (The Aliens (Landholding) Act of 1921) fue el portador de la protección del patrimonio nacional. Este decreto expone un esquema exhaustivo y potencialmente restrictivo de la propiedad extranjera de tierra. En líneas generales, el decreto define a los "extranjeros" como individuos que no son ciudadanos, asociaciones que contienen uno o más de un no-ciudadano, y compañías que no hayan sido fundadas en Trinidad y Tobago, o que, habiendo sido fundadas allí, están bajo control extranjero. La función reguladora no fue relacionada a "adquirir una licencia", lo que todavía hoy en día es un paso del procedimiento. Más bien, uno de los requerimientos era que "la licencia no era operativa hasta que se registrara en el registro general, y si cualquiera de estas condiciones eran incumplidas, la tierra o interés era entregado al Estado".[12]

En 1990, bajo consejo del Servicio Asesor de Inversión Extranjera (Foreign Investment Advisory Service [FIAS]) del Banco Mundial, el gobierno revocó el Decreto de propiedad extranjera con el Decreto de inversión Extranjera de 1990. Con ello, se dejó de proteger el patrimonio nacional para liberalizar el régimen de inversión y eliminar las cláusulas restrictivas fundadas en las anteriores licencias. El procedimiento para comprar una tierra ahora en Trinidad y Tobago es considerado como simple y directo. Por lo general, extranjeros y compañías extranjeras pueden comprar hasta un acre de residencia y hasta dos hectáreas (5 acres) para comercio, sin solicitar una licencia. Cualquier compra superior requiere que el comprador extranjero obtenga una "licencia" del Presidente de la República.

12 LAND OWNERSHIP AND FOREIGNERS: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners, por Stephen Hodgson, Cormac Cullinan and Karen Campbell. FAO LEGAL PAPERS ONLINE #6, diciembre 1999. Box 9: Trinidad and Tobago, P.41

Por lo tanto, se puede concluir que el actual marco legal de la propiedad territorial se ha alejado del objetivo de asegurarse el control de los recursos de tierra para las necesidades nacionales, como la seguridad alimenticia. De hecho, la ley no cohíbe o restringe plenamente la propiedad extranjera de la tierra en Trinidad y Tobago. Sin embargo, todavía se pueden reconocer partes del mandato proteccionista en una cláusula del nuevo Decreto de Inversión Extranjera que permite al Ministro designar zonas particulares de tierra en las que siempre se requiera una licencia.

4.5 La orden de adquisición territorial de Tobago (2007)

La isla de Tobago, sin embargo, ha presentado una reacción ligeramente diferente a este cambio en el acceso de la tierra como inversión. En una nota fechada el 9 de junio del 2006, la Secretaría permanente del Ministerio de Finanzas argumentó que las disposiciones del Decreto de inversión extranjera podían haber sido violadas por los profesionales que parecían buscar ofertas atractivas en la adquisición de tierras en Tobago para sus clientes extranjeros. La nota continúa:

"El Secretario jefe de la Asamblea de Tobago ha escrito recientemente al Primer Ministro destacando el comportamiento de extranjeros e indicando que ´los extranjeros están relacionados con actividades de toma de tierras que impulsan el precio de la tierra más allá del precio que los residentes de Tobago se pueden permitir pagar."

"The Chief Secretary of the Tobago House of Assembly has recently written to the Prime Minister highlighting the behaviour of foreigners and indicated that 'foreigners are involved in land-grabbing activities that fuel the price of land well beyond the price that Tobago residents can afford."[13]

Esta sospecha de "toma de tierras" en Tobago llevó al Ministro de Finanzas a dictar una nueva orden de adquisición de la tierra de Tobago me-

13 Como se reporta en "Closer scrutiny for Tobago land sales", Trinidad Guardian, 26 abril 2006

diante inversión extranjera del 2007 (The Foreign Investment Tobago Lands Acquisition Order 2007), que se hizo efectiva el 16 de febrero del 2007. Esta orden establece que "la isla de Tobago se declara como área para la cual un inversor extranjero necesita obtener en primer lugar una licencia según el Decreto, antes de adquirir ninguna tierra". [14] La orden del Ministro se dio ante el temor despertado por rumores de que los extranjeros estaban comprando tierras en Tobago a un paso vertiginoso, elevando con ello el precio más allá del alcance de muchos tobagolenses.

Tras algunas revisiones realizadas por el comité de agentes inmobiliarios de Tobago, se arrojó suficiente duda como para hacer que el gobierno se echara para atrás en esta propuesta. Como resultado, desde noviembre del 2009, los extranjeros pueden volver a comprar propiedades y tierra en Tobago. Así, en ciertas áreas que han sido denominadas como "Áreas designadas para el desarrollo", se otorgarán libremente licencias una vez que el comprador presente la información relevante. Estas áreas son:

- Arnos Vale y Culloden;
- Bacolet Estate;
- Buccoo y Golden Grove Estate;
- Lowlands y Diamond Estate;
- Mt. Irvine y Grafton Estates.

Si las disposiciones legales para la propiedad extranjera de tierra en Trinidad y Tobago parecen responder a la demanda local y la convivencia, es porque así es. Una vez que el país haya aceptado que un régimen liberal de inversión le proporciona mayor competencia en la economía mundial, verá cómo la tensión en la propiedad territorial aumenta en lugar de desaparecer. Mientras que la búsqueda de competitividad internacional sea deseable desde el punto de vista de la urgencia por diversificar la base de la producción, la antigua dicotomía entre el uso de la tierra y las necesidades de la gente persistirá, como lo ha hecho a lo largo de la historia de la propiedad y la ocupación territorial en Trinidad y Tobago.

14 Anexo 4

5. Ocupación territorial en Trinidad y Tobago

5.1 Ocupación territorial y propiedad estatal

La República comprende dos islas principales, la más grande, Trinidad, con un total de 512.600 ha, y Tobago con un poco menos de 32.000 ha. Aproximadamente el 52% (266.552 ha)[15] de Trinidad pertenece al Estado. Más allá de estas tierras del Estado, alrededor del 47% (126.490 ha) del territorio está conformado por bosque y el resto está controlado por varias compañías y agencias. La posesión de la tierra por parte del Estado en Tobago es menor, un 34% (10.772 ha).

Trinidad y Tobago es uno de los primeros países en la Comunidad Caribeña (CARICOM) que presentan altos índices de propiedad territorial estatal.

Tabla 2: El modelo de ocupación territorial en países del CARICOM

País	% propiedad estatal de tierras	% propiedad privada de tierras
St. Kitts & Nevis	82	18
Guyana	78	22
Dominica	66	34
Trinidad y Tobago	51	49
Belize	45	55
Antigua & Barbuda	41	32
St. Lucia	38	62
Suriname	33	67
Jamaica	22	78
Grenada	10	90
Barbados	1	99

FUENTE: CARICOM Secretariat, 2000

Esta situación refleja el hecho histórico de que la posesión privada de tierras en Trinidad y Tobago siempre ha implicado un proceso de transferencia de tierras de la Corona (ahora tierras del

15 TRINIDAD & TOBAGO: Land Policy, Administration and Management The Trinidad & Tobago Experience by Asad Mohammed in LAND IN THE CARIBBEAN, edited by Allan N. Williams, 2003, p.449

Estado) a individuos privados, controlando así a quién se transfería la tierra. Pero incluso dicha transferencia a individuos privados puede fácilmente ser utilizada para servir al interés de aquellos con más influencia en el Estado y sin los beneficios del debido proceso legal. Éste ha sido uno de los instrumentos que han facilitado la "toma de tierra" a través del poder político.

El caso más conocido de ocupación forzada de tierras fue el caso del Chaguaramas (1940) en el cual el Estado (entonces controlado por el gobernador colonial) legalizó la "toma de tierra" para beneficio del gobernador de los EE.UU. y sacrificio de los residentes locales. Chaguaramas es una península situada en el noroeste de la península de Trinidad. Durante la segunda guerra mundial, el gobierno de EE.UU. recibió permiso del gobierno británico para establecer bases aéreas y navales en la colonia británica de Trinidad y Tobago. Las tierras dispuestas para los Estados Unidos comprendían 2.550 ha (6.300 acres) de tierras de la Corona en Wallerfield, en Veredant Vale 17 ha (42 acres) de tierra de la Corona y 35 ha (85 acres) de tierra privada adquirida por el gobernador de Trinidad y Tobago bajo la ordenanza de adquisición de tierras. La fachada legal para justificar esta exención fueron las regulaciones de tierras fundadas bajo las reglas y leyes de Trinidad y Tobago, 1950, Regulations Vol. IX, chapters 21 – 43, que se dictaminan en Regulations 51, page 772:

"El gobierno puede otorgar arrendamientos de cualquier parte de las tierras de la Corona a cualquier persona para los propósitos que pueda aprobar el gobernador, certificando que el periodo de renta no exceda los treinta años, con el poder de renovarlos por otros treinta años…"

"The Government may grant leases of any portion of Crown land to any person for such purposes as may be approved by the Governor, provided that the lease shall be for such term not exceeding thirty years with power to renew for a further term not exceeding thirty years..."

El Acuerdo de renta de tierra, sin embargo, fue mucho más allá y otorgó a los americanos el derecho a desalojar gente de la península. Esto no sólo generó un problema al obligar a los aldeanos a abandonar Chaquaramas, sino que también se pusieron límites en las playas a los turistas y aldeanos. El 23 de febrero de 1941, el gobierno organizó un comité de reasentamiento para ayudar a los aldeanos. El 14 de marzo del mismo año, a las últimas 25 familias del distrito conocido como Nicholas se les dio tres meses para encontrar otra vivienda. Al comienzo de diciembre de 1941, Stubles Bay fue cerrada, y más tarde en el mismo mes ocurrió lo mismo con Tetron Bay. Notificaciones de abandono fueron entregadas a los residentes de Tetron a mediados de diciembre. Algunos de los residentes de Nicholas y Tetron Bay fueron realojados en Carenage. Otros se mudaron a Diego Martin, Port-of-Spain, y especialmente a St. James.[16]

5.2 Cambios recientes en la ocupación territorial

Trinidad y Tobago ha intentado llevar a cabo un censo agrícola cada 20 años, por lo que hasta ahora ha habido uno en 1963, 1982 y 2004. La cuenta total del censo del 2004 todavía no se ha publicado. A pesar de ello, se pueden extraer algunos cambios en el perfil de los recursos territoriales, gracias a unos resultados preliminares del censo del 2004.

En los últimos 30 años, ha habido cambios fundamentales en las propiedades de terrenos agrícolas en el país. A comienzos de los 70, se reportaron más de 35.000 fincas en Trinidad y Tobago, las cuales ocupaban aproximadamente 130.000 ha. El tamaño medio de una finca era de 6 ha, pero las 40 fincas más grandes, según el estándar de Trinidad, ocupaban más de 400 has.[17] Para el censo agrícola de 1982, el número total de propiedades se había reducido a 30.513, que ocupaban 93.575 hectáreas.

16 Mimeo, Chaguaramas 1941-1998 The Americans: Capítulo 2, por Boswell John - 1998

17 La información descriptive de este period ha sido extraída de Caribbean Islands: A Country Study. Sandra W. Meditz y Dennis M. Hanratty, editores. Washington: GPO for the Library of Congress, 1987.

Gráfico 2: Cambios en la distribución de terrenos (ha totales) según su tamaño

Fuente: Censos agrícolas, 1982, 2004 (Resultados preliminares)

Las fincas con más de 200 ha ahora se contabilizan en 26 y ocupan 8.230 ha, un 8,79% del total. Los resultados preliminares del censo agrícola del 2004 indican tres cambios notables:

- Un descenso importante en el número de propiedades agrícolas a 18.951;
- Un ligero descenso en el número de hectáreas a 84.989;
- Un aumento grande de las propiedades con más de 200 hectáreas.
- La información revelada en 1982 indicaba que el mayor número de propiedades se encontraban en la categoría 4, tierras con un tamaño de 2 a 5 ha, las cuales ocupaban 30.187 ha, el 32% del total de las propiedades agrícolas. Ya en el 2004 el mayor número de propiedades se encontraba en la categoría 10, tierras con un tamaño mayor a 500 ha, las cuales constituían 29.022 ha, el 34% del total de las propiedades agrícolas. Estos cambios reflejan un sistema de concentración de la propiedad de la tierra vigente en Trinidad y Tobago.

Se han de realizar tres observaciones importantes aquí. La primera es que durante el periodo entre censos (1982-2004), mientras el número de hectáreas de propiedad agrícola descendía en un 9%, el número de agricultores en el país lo hacía en un 38%. La segunda es que la pérdida de propiedades dentro de la categoría de las tierras más pequeñas ha sido importante, como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 3: Cambios en las propiedades de tierra entre censos

Categoría	% Cambio 1982, 2004
Menos de 0.5ha	- 34,03%
0.5ha a >1ha	- 34,92%
1ha a >2ha	- 35,62%
2ha a >5ha	- 39,18%
5ha a >10	- 42,52%

Fuente: Censos agrícolas, 1982, 2004 (Resultados preliminares)

Estas dos observaciones sugieren por sí mismas que la retórica de que los agricultores tienen "menos tierra" no se puede aplicar a Trinidad y Tobago sin algunas reservas. La realidad, más bien, se ajusta a que la tierra tiene "menos agricultores". La tercera observación es un crecimiento importante de propiedades superiores a las 100 ha. De hecho, el total de las propiedades que superan las 100 ha aumentó de 14.499 ha en 1982, a 33.882 ha en 2004, lo que significa un incremento del 134%. Esto se puede tomar como prueba de que en el año 2004 Trinidad y Tobago ya había experimentado un grado importante de concentración de la propiedad territorial.

5.3 Cambios en la ocupación de la tierra en Tobago

Tobago, al ser parte del Estado Unitario de Trinidad y Tobago, comparte la mayoría de las experiencias en relación a las adquisiciones de tierra que han resultado en un proceso de concentración de la propiedad territorial. Pero su respuesta a la cuestión de la "ocupación extranjera de la tierra" ha sido muy diferente. En primer lugar, la historia colonial de Tobago es diferente a la de Trinidad. Esta isla ha sido predominantemente una sociedad agrícola que no ha sufrido asentamientos españoles ni ninguna transición a una economía basada en los energéticos. De hecho, un gran porcentaje de los habitantes de Tobago crecieron en pequeñas propiedades de tierra, y pueden atribuir parte de su bienestar económico

a una participación activa de los beneficios del cacao y algún otro cultivo. Por ello la transición que ha conllevado pérdida de tierra agrícola ha tenido un efecto profundo en el bienestar de muchos Tobagolenses.

En términos de ocupación territorial, Tobago ha sufrido la reducción más drástica de la propiedad de tierra agrícola. Reportes del censo de 1963 indican que el 83% de la tierra agrícola pertenecía a 2.740 propietarios. A lo largo y ancho de Tobago, las plantaciones más grandes, como el Roxborough, Richmond y Goldsborough Estates – todas mayores de 100 ha – se habían concentrado en la producción de cacao, que era un cultivo que daba beneficios. Estos grandes terrenos, que eran propiedades privadas, producían la mayoría del cacao de Tobago. El resto provenía de pequeños agricultores que trabajaban con propiedades de 4 ha o menos.

Para el censo de 1982, el número de propietarios se había reducido a 1.414, los cuales hacían uso de sólo un 51% del total de la tierra agrícola. Nueve terrenos grandes que comprendían 2.076 ha, el 35% de la tierra habían sido adquiridas por el Estado. Claramente, mientras se mantenía vivo el boom del petróleo, la base de las grandes y pequeñas propiedades de tierra de Tobago se estaba modificando. Lo que perduró de esta base, de acuerdo con el censo agrícola del 2004, es sólo una pequeña reminiscencia de la estructura agrícola que históricamente caracterizaba a Tobago. De acuerdo con el informe preliminar del censo:

- El 45,8% de las propiedades no superaban la 0,5 hectáreas;
- El 48,9% tenían ente 0,5 y menos de 5 hectáreas;
- El 3,5% entre 5 y menos de 10 hectáreas; mientras que sólo
- El 1,8% superaban las 10 hectáreas.

5.4 Política de la propiedad territorial

Existen dos políticas distinguibles con respecto a la propiedad de la tierra. La primera es la antigua política de regularización de aquellos que se habían apoderado ilegalmente de tierras de la Corona (Estado). En Trinidad y Tobago estos programas de regularización tienen una historia que se remonta a 1847.[18] Hoy en día, aquellos ocupantes no autorizados de tierras agrícolas del Estado, pueden optar a una regularización bajo la política establecida por el decreto número 436, fechado el 14 de febrero de 1999. La segunda es una política más reciente que habilita grandes cantidades de terreno para empresarios capaces de adquirirlos. Esta política está basada en la creencia de que la iniciativa empresarial que abarque nuevas tecnologías, ha de impulsar proyectos atractivos y la producción de alimentos.

6. Principales procesos en la concentración de tierra

6.1 Cambios en la base territorial agrícola

El perfil de la base territorial de la agricultura en Trinidad y Tobago es complejo. Hay dos tipos diferentes de operaciones agrícolas: los terrenos grandes o plantaciones, administrados por especialistas, que dan empleo a un gran número de trabajadores y producen principalmente cultivos para exportar (azúcar y cacao); y las fincas pequeñas, cultivadas por el propietario o arrendatario y su familia. Estas últimas cultivan principalmente para al mercado local. Sus cultivos incluyen maíz, arroz, guisantes, alubias, patatas, otros vegetales, y una gran variedad de frutas. El arroz es cultivado casi en su totalidad por agricultores descendientes del este de la India. Pero, en el periodo correspondiente entre los censos de 1982 y 2004, este perfil ha sido modificado por el descenso en el número de propiedades, un predominio de mujeres agricultoras, una proporción importante de tierras inutilizadas, y una reducción drástica de la exportación, sin un incremento correspondiente en la producción de comida local.

El número total de propietarios contabilizados en Trinidad y Tobago durante el censo agrícola del 2004 era de 19.143, de los cuales 18.169 (94%) eran de Trinidad y 974 (5,1%) eran de Tobago. En

18 Ver el Anexo 1 – Proclamación del Gobernador en 1848 para regularizar la situación de los ocupantes ilegales de tierras de la Corona, que resultó en la regularización de 295 ocupantes.

Trinidad, 13.874 o sea 72,4% de las propiedades, eran cultivadas. El número de propietarios que se dedicaban a actividades mixtas era de 3.077, el 16,1%, mientras que los que se dedicaban a la ganadería eran 2.046, el 10,7%. En Tobago, la mayoría de los propietarios, el 38,9%, se dedicaban al cultivo; el 30,6% de los propietarios de Tobago estaban involucrados en actividades mixtas; y el 28,5% en la ganadería.

Otros dos aspectos son importantes. Un estudio de la FAO de 199519 revela que las mujeres agricultoras entre 30 y 45 años representaban el 62,5% de los agricultores en Trinidad. Éstas estaban involucradas tanto en la agricultura como en el mercadeo (88,75%). Pero en términos de propiedad de la tierra sólo el 8,75% eran titulares de la propiedad, mientras que el 18,75% alquilaban la tierra para sus propios cultivos.

Un estudio de 199220 sobre los beneficios económicos directos obtenidos por propietarios agrícolas gracias a la regularización de situaciones de ocupación, se encontró con que el 40% de las tierras privadas con escrituras actualizadas no se usaban. En tierras del Estado la situación era todavía más ambigua. El porcentaje más alto de tierras sin usar entraba dentro de la categoría de tierras que eran consideradas como legalmente documentadas (contratos a largo plazo), el 43%, así como dentro de la categoría de no documentadas (ocupas), el 41%. Cuando consideramos que más del 70% de las demandas en todas las categorías de ocupación eran vistas como que tenían un control completo sobre el uso agrícola de su tierra, sólo se puede concluir que hay otros factores que influencian el nivel de utilización de la tierra dentro de cada categoría.

La situación de la base territorial creó dos oportunidades. La primera, fue que el descenso en los beneficios procedentes de la exportación de cultivos proporcionó la oportunidad de hacer uso de algunas de las fincas más grandes para producir alimentos locales. La segunda, fue que la alta proporción de tierras sin usar entre las propiedades privadas, provocó una pérdida de interés en la producción agrícola o un deseo de cambiar el uso del activo de las tierras.

6.2 Los procesos en la concentración de tierras

El proceso de la concentración de tierras fue de lo más dramático en Trinidad y Tobago durante el periodo correspondiente a los dos últimos censos agrícolas. De acuerdo con el censo agrícola de 1982, las propiedades que excedían las 500 ha pasaron de ocupar el 2,97% del total de la tierra agrícola (9.357ha) en 1982 a ocupar 34,15% de dicha tierra (84.989 ha) en 2004.

Gráfico 3: Concentración de propiedad territorial entre 1982-2004

Fuente: Censo agrario de 1982; informe preliminar del censo agrario del 2004

Hay dos factores que hicieron posible esta rápida concentración territorial en Trinidad y Tobago. El primero fue el hecho de que, según el Project Concept Document del 2005, sólo el 31% de la tierra privada había sido adquirida a través de transacciones basadas en el mercado[21], el resto, con la excepción de los "ocupas" y otras transacciones informales, se transmitió por herencia.

19 Improving the relevance and effectiveness of agricultural extension activities for women farmers - An André Mayer Research Study, por Manju Dutta Das, FAO 1995.

20 Economic and Least Cost Analysis of the Viability of the Land Rationalization and Development Programme, por Allan N. Williams, Project Reports, Land Tenure Center, 1992.

21 Project Concept Document (PCD), Land Adjudication and Registration Project I (LARP), IADB Mission Analysis, junio 2005, p. 4.

Para 1982, la cantidad de terrenos "abandonados" demostraba la falta de interés de los propietarios por continuar las actividades agrícolas en las tierras que habían heredado. El Segundo factor fue el Estado, ya que debido a los ingresos del petróleo, éste había sido capaz de entrar en el mercado de tierra y adquirir la mayoría de estas propiedades. Desde hace poco, el mercado de la tierra ha comenzado de nuevo a afectar cómo se usa la tierra agrícola en un mercado emergente de crédito.

6.3 La actividad de demanda del mercado territorial

El mercado territorial jugó un papel crítico a la hora de reforzar el proceso de concentración de la propiedad territorial y la salida de tierras de la actividad agrícola durante el periodo 2004 – 2009. La primera influencia vino de la demanda de vivienda y las estrategias utilizadas para llevar a cabo esta demanda en Trinidad y Tobago.

En el 2002, el Ministerio de Vivienda tenía 10.700 personas enlistadas en su base de datos como aspirantes a vivienda pública. Esta situación llevó al gobierno a ordenar la entrega de 10.000 viviendas nuevas durante un periodo de 10 años (2002-2012)[22] para resolver el problema de falta de vivienda en el país. Para lograr esta demanda se propusieron las siguientes estrategias:

- Una aceleración en la construcción de viviendas y unidades de renta por el Estado;
- Financiar mecanismos dirigidos a proporcionar una gran cantidad de residencias rurales;
- Renovación urbana y desarrollo de la tierra;
- Regularización y contención de ocupas.

La combinación de instituciones financieras, compañías de construcción de viviendas públicas y privadas, y la cooperación de los propietarios previos de los terrenos, ha permitido que tierras agrícolas se conviertan en terrenos residenciales.

Una segunda actividad que ha impulsado la necesidad de grandes parcelas de tierra, fue la demanda material derivada del boom del sector de la construcción. El incremento de la riqueza del país ha engendrado una demanda creciente de material de construcción procedente de la minería, y el Northern Range es la principal fuente de piedra caliza azul y otros materiales de construcción no-hidrocarbonados. Por ello, una gran cantidad de terrenos fueron rentados por propietarios privados y el Estado para la minería.

El tercer factor es la especulación asociada con el importante crecimiento de la economía entre 2004 y 2008. Tras un superávit de USD334,2 millones (3% del PIB) en la balanza de pagos del

22 Ministry of Housing, Office of the Minister, Septiembre 18, 2002

Tabla 4: Canteras del Northern Range

Nº.	Cantera	Localización	Terreno	Propiedad
1	Home Construction Limited	Morne Coco Road, Petit Valley	72 Acres ,	Private
2	Hermitage Limestone Limited	Heights of Guanapo Road	70 Acres	Propiedad privada de una parte de un terreno de 114 acres
3	Spring Bank Quarry	Heights of Guanapo Road	80 Acres	Propiedad privada de una parte de un terreno de 116 acres
4	P.T.F . Mining Limited	Verdant Vale ,Arima	100 Acres	Propiedad privada
5	Dipcon Engineering Services Limited	Verdant Vale ,Arima	36 Acres	Estatal
6	National Quarries Company Limited	Verdant Vale , Arima	114 Acres	Estatal
7	Coosal's Construction Company Limited	Eligon Road , Maracas, St. Joseph	300 Acres	Propiedad privada

FUENTE: Northern Range Assessment, Para 5.2.3.1.4 Quarrying, The Cropper Foundation 2007
(Conversion: 1 acres = 0.404685642 hectares)

2003, el balance exterior de Trinidad y Tobago se multiplicó por más del doble en 2004, alcanzando los USD734 millones (6,4% del PIB). Para el año fiscal del 2008 el superávit ascendió hasta los USD1,98 billones (el 7,8% del PIB). Estos grandes superávits permitieron al gobierno incrementar rápidamente su gasto público y el nivel de liquidez en el sistema financiero.

Lo que sucede en este sistema financiero "liberado", con más de siete años de afluencia financiera como resultado de la subida de los precios de los artículos internacionales, ha sido el objetivo de muchos estudios. Un informe IMF del 2007 sobre el mecanismo de transmisión monetaria en la economía de Trinidad llegó a los siguientes resultados:

- El exceso de liquidez generado por la modernización de los ingresos de energía ayudó a financiar el déficit del presupuesto no energético:
- El excedente en activos de moneda local ha bajado, pero, al mismo tiempo, ha aumentado la capacidad de sustitución entre activos extranjeros y domésticos;
- El factor expectativas opera a través de las expectativas de los agentes económicos sobre el índice real de rentabilidad de sus activos (ex-apuesta).
- Este factor opera a través de riquezas generadas por precios de activos, principalmente bonos, valores y bienes raíces.

En otras palabras, el éxito financiero entre 2004 y 2008 ha generado suficiente liquidez para impulsar una nueva ola de adquisiciones de tierra, que ha hecho que tanto los propietarios como sus herederos puedan vender propiedades agrícolas a altos precios, barriendo con ello algunos de los excesos de liquidez en el sistema.

6.4 Adquisiciones de tierra por parte del Estado

En la transición desde colonia hasta República independiente, la propiedad de la tierra realmente nunca evolucionó de un sector agrícola basado en la plantación, al sistema actual de producción alimenticia de pequeña escala ampliamente expandida. Los herederos de terrenos privados, o invirtieron sus terrenos en usos alternativos más lucrativos (desarrollo de la vivienda, establecimiento de hoteles, minería, etc.), o, en el caso de los propietarios corporativos, vendieron sus propiedades al Estado.

Las tierras privadas[23] adquiridas por el Estado incluyen:

- Non Pareil Estates, que comprenden una propiedad total de aproximadamente 770 ha adquiridas por el gobierno en 1978, por un total de TT$1.425 millones (GanteaumeFarrell, 1993 b.).
- "Jamadar lands" en Oropouche, que comprenden alrededor de 260 ha de tierra, adquirida por el gobierno a mediados de los 70 (FAO 1999).
- Grande Riviere Estate, que comprende unas 123 ha de tierra adquirida por el gobierno en 1981 (Nedeco, 1983, Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources correspondence files).
- 18 estados en Tobago, incluyendo Goldsborough (951ha), Studley Park (251ha) y Louis Dior (244ha), adquiridos en distintos momentos y que comprenden un total de 4700ha (Wijetunga, 2000).

Importantes adquisiciones de tierras agrícolas corporativas en el sector azucarero incluyen:

- El Orange Grove Estate en 1968;
- Los grandes terrenos de Caroni Limited en 1975, que poseía o controlaba un total de 31.363ha (28.461ha bajo plena propiedad, 1.365ha bajo renta y 1.536ha sobre las cuales la compañía poseía el "poder notarial").

Las adquisiciones de tierra del Estado no sólo mantuvieron la estructura de concentración de la propiedad de la tierra, sino que también, y más importante, hicieron del Estado el mayor proveedor en el mercado territorial.

23 REFORMING THE AGRICULTURAL LAND RENTAL MARKET IN TRINIDAD & TOBAGO, Thackwray Driver & Erica PrenticePierre, Agriculture Sector Reform Programme, Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources. Marzo 2002.

6.5 Propiedad corporativa territorial en Trinidad

La propiedad corporativa de tierra no es un acontecimiento reciente en Trinidad y Tobago. En 1995 Pernod Ricard (Trinidad) Ltd., sucursal de Pernod Ricard (Francia)– el segundo productor y distribuidor de vinos más grande del mundo- alquiló una gran superficie de tierra en Trinidad. La transacción consistió en la renta de 182 ha de tierras del Estado y el alquiler de un grupo de edificios en Orange Grove Estate, al sur de la autopista Churchill-Roosevelt. Los territorios arrendados, que en los setenta y ochenta produjeron principalmente fruta y caña de azúcar, ahora han sido transformados en una plantación de anís. Trinidad se consideró ideal para este proyecto por varias razones: el anís es una planta comúnmente utilizada en Trinidad y Tobago, que produce un aceite aromático utilizado para dar sabor al Mauby, una bebida no-alcohólica indígena; y el terreno de Orange Grove es el único que produce esta variedad de anís en el mundo, por lo que es exportado a Pernod Ricard Group en Francia, donde es usado como elemento clave para realizar el licor de anís de la compañía. En 2004, la República de Trinidad y Tobago ya había acumulado más de 10 años de experiencia en la adquisición de grandes terrenos para la producción de compañías extranjeras.

Sin embargo, en el 2004, debido a un gran gasto en la importación de alimentos y a la subida de los precios, el gobierno prohibió la renta de grandes terrenos a inversores extranjeros, a no ser que éstos se dedicaran a la producción de alimentos locales. De ahí nació el concepto de mega-haciendas.

En el 2008 el gobierno de la República de Trinidad y Tobago, aunque no abandonaba el enfoque de un mercado de renta de tierra, decidió utilizar sus propiedades agrícolas en expansión para establecer grandes cultivos tecnológicos y otros negocios agrarios a gran escala. El anterior Ministro de Agricultura Hon. Arnold Piggott, afirmó en el discurso regional de seguridad de alimentos que el reposicionamiento de la agricultura de Trinidad y Tobago, significaba que "nosotros abrazamos completamente la idea de que el sector incluye producción agrícola, procesamiento agrario, manufacturación de alimentos, servicio culinario especial y único, y entretenimiento o turismo agrario".[24]

Se propuso instalar las mega-haciendas en: (Conversión: 1 acres = 0.404685642 hectáreas)

- Jerningham (108 acres para cultivo de vegetales);
- Edinburgh (354 acres para cultivo de vegetales);
- Orange Grove (100 acres para cultivo de vegetales);
- Caroni (100 acres para cultivo de raíces y arroz);
- La Gloria (364 acres para uso mixto de agricultura y ganadería);
- Mon Jaloux (417 acres para integrar agricultura, ganadería y obtención de agua);
- Picton Estate (1.201 acres para ganadería, cultivos de árboles y raíces); y
- Chaguaramas (200 acres administrados en colaboración con el gobierno de Cuba para cultivos de raíces, producción de arroz, integración de agricultura y ganadería).

Se otorgó licencia a cuatro compañías para administrar las mega-haciendas del Estado. Éstas eran:

1) Supermix Feeds (Trinidad);
2) Technology Farms Limited (Trinidad);
3) Two Brothers Corporation (Guyana); y
4) Caribbean Chemicals Limited (Trinidad).

La lógica de esta participación fue explicada por el anterior Ministro Piggot cuando dijo que el gobierno no estaría financiando el proyecto, sino sólo proporcionando tierras para las haciendas. Por ello, los inversores eran los responsables de todo el trabajo de infraestructura como carreteras, irrigación y otros trabajos.25 Se esperaba que la iniciativa impactara en las provisiones de alimentos de consumo primario, así como en el

24 "T&T technology-driven mega-farms to push food security", Stabroek News, Georgetown, Guyana. Junio 27, 2008.

25 "Four firms get licences for mega farms" por Dixe-Ann Dickson. Trinidad Guardian, enero 21, 2009.

abastecimiento de los subsectores de procesamiento agrario y fabricación de alimentos.

6.6 La salida de la producción de la agricultura de tierras privadas en Tobago

Lo que más ha impulsado este fenómeno ha sido la transición de la economía local, basada en la agricultura, al turismo. En el periodo de postguerra, la importante contribución de Tobago a la economía del país se terminó con el descenso de la producción del mundialmente famoso sabor de cacao. En los 70, el cacao ya no era considerado un cultivo prioritario en la agricultura de Tobago. Para confirmar este hecho, el Consejo para la rehabilitación del cacao fue deshecho en 1970[26], y los oficiales de extensión del Estado fueron incorporados en el Ministerio de Agricultura como asistentes agrícolas. El turismo se convirtió en el nuevo mantra del desarrollo.

Pero el inmenso apoyo del gobierno a los Tobagolenses para reconvertir la economía de la agricultura al turismo, tiene más que ver con lo que estaba sucediendo en Trinidad, donde el Estado estaba ocupado utilizando sus recursos energéticos e interviniendo en la dirección de la economía. En un estudio de desarrollo de las islas circundantes a la isla principal, Weaver ha argumentado que Trinidad, en contraste con las islas de Antigua y Barbados, debido a su gran riqueza, apoyó al turismo de Tobago para generar una ola de turistas locales y un turismo de inversión. El turismo de Tobago fue identificado como una fuerza centrífuga que reflejaba y ampliaba las relaciones existentes entre el corazón y la periferia.[27]

A finales de los 90, cuando los precios de la tierra comenzaron a dispararse a un ritmo alarmante, a los residentes locales les era extremadamente difícil comprar propiedades en su propia isla. Los precios continuaron disparándose hasta el final del 2008, cuando grandes superficies de tierra aparecieron en el mercado inmobiliario. Una de ellas es el terreno de Indian Point, que comprendía 33 ha y se anunciaba como un "un terreno de Tobago frente a al mar, con isla privada- tierra de desarrollo". El precio era de USD $8.000.000.[28]

Vista aérea del terreno de Indian Point

Muchas de éstas son áreas en las que los antiguos agricultores estaban alquilando terrenos para subsistir. Es en este desarrollo del mercado territorial donde la participación extranjera comenzó a llamar la atención.

7. Percepciones con respecto a la concentración y la extranjerización

7.1 Caminos alternativos a la ocupación territorial

Aunque algunos sostengan que este laberinto de reglamentos pueda dificultar la compra de tierras, sorprendentemente, es más fácil adquirir grandes parcelas de tierra, sin importar si eres extranjero o local, sin llamar atención. La razón principal es que el principal proveedor en el mercado de tierras sigue siendo el Estado.

Siempre ha habido desacuerdos sobre el estatus legal exacto de algunas áreas de las tierras del Estado. Si la tierra pertenece al Estado, luego pasa a la autoridad de la Comisión de Tierras Estatales. Pero esta Comisión, como prestataria de servi-

26 Cocoa: The Tobago Story, por Ruby Warner. Trinidad Guardian, junio 30, 1998. Page 38.

27 "Peripheries of the periphery : Tourism in Tobago and Barbuda", References and further reading may be available for this article. To view references and further reading you must purchase this article.
D. B. Weaver, Annals of Tourism Research Volume 25, Número 2, abrill 1998, Pags, 292-313.

28 http://www.ahyer.com/tobago-island-commercial-land-for-sale-11622-1

cios, responde a las directrices de un Ministro, normalmente el de Agricultura. Por lo tanto, la mejor fuente de acceso a las tierras estatales es desde dentro del sector político.

Si por otro lado, una empresa del Estado reclama poder sobre la tierra, el reclamo debe ser realizado ante el Estado mismo. Este fue el caso con el Orange Grove Estate sobre el cual Caroni (1975) Ltda., una compañía estatal de azúcar, reclamó poder de representación legal. También existe un procedimiento legal por el cual las tierras del Estado pueden ser otorgadas a instituciones oficiales. Legalmente, el Presidente de la República es el fiduciario de todas las tierras estatales, y actúa mediante la Comisión de Tierras del Estado. El Presidente puede, sin embargo, expedir un instrumento otorgando[29] tierras del Estado a una empresa estatal, traspasando derechos a ésta para disponer de las tierras. Esto se ha tratado generalmente como un tema secundario.

Con respecto a las pequeñas parcelas de tierra estatal ocupadas por personas no autorizadas, ocurre una situación similar. Debido al reglamento de posesión adversa, hay áreas significativas de tierra pública que podrían ser definidas como destinadas a la vivienda privada, a pesar del hecho de que no existan documentos legales para sustentar esta definición. Los criterios y mecanismos que permiten a los ocupantes ilegales obtener derechos de propiedad reconocidos incluyen los siguientes:

- En tierra privada – posesión no disputada por al menos 7 años y registro posterior bajo el RPO;
- En tierra estatal agrícola – ocupación productiva y utilización de la parcela (utilización mínima del 30%) y la disposición y habilidad para pagar por honorarios de encuestas, legales y alquiler del primer año;
- En otras tierras estatales – residentes ilegales – prueba de ocupación previa al 31 de diciembre de 1998 y prueba de que sea la única residencia. El ocupante ilegal debe haber postulado a un Confort Certificate hasta octubre del 2000. Una vez obtenido el Certificado, el ocupante puede postular a un contrato de 30 años.

7.2 Regularización de la posesión ilegal

El Estado ha confiado extensamente en su estructura institucional, para regularizar y proveer seguridad de ocupación a las familias que se encontraban en ocupación ilegal de tierras del Estado antes del 1 de enero de 1998. Esta agencia es la Agencia de Resolución de Tierras (ART). Un indicador de los límites en su capacidad de lidiar con una demanda abrumadora, es que la ART ha expedido una notificación de que no se aceptan nuevas postulaciones para regularización, sólo se tendrán en cuenta las postulaciones realizadas antes del 27 de octubre del 2000. Es decir, hace 10 años.

El enfoque de regularización, sin embargo, se ha ampliado para incluir la mejora o construcción de infraestructura física como vías y drenajes, así como la provisión de servicios como agua potable y electricidad. Estos trabajos se realizan de acuerdo con los estándares establecidos por las autoridades de Planeación Nacional. En diciembre de 2010, se anunció un préstamo del BID de USD40 millones con el fin de mejorar las condiciones de vivienda de las familias de bajos ingresos30. Se estima que 5.360 familias en 25 asentamientos de ocupantes ilegales existentes se beneficiarán del proyecto dentro de los próximos 6 años y que al menos 8.477 ocupantes tendrán títulos de propiedad regularizados. El proyecto proveerá subsidios hasta para que 2.000 familias financien mejoras de sus viviendas. Otras 1.530 familias recibirán subsidios para comprar o construir nueva vivienda incremental.

7.3 La Compra Extranjera de Tierras en Tobago

La imposición de la Orden de Adquisición de Tierras de Tobago pareció haber perturbado el esfuerzo de ventas de tierra. La Island Investment Company Ltd., reportó 18 contratos en espera

29 La concesión de tierras, normalmente a una autoridad estatal, cambia la propiedad de la tierra como resultado de la publicación de un aviso en el Gaceta del Gobierno.

30 Banco Interamericano del Desarrollo, Nueva Publicación, 3 de diciembre, 2010.

debido a la imposición de la necesidad de una licencia para los extranjeros que les permitiera comprar tierra. La compra extranjera de tierras era principalmente para su uso en instalaciones de turismo privadas. Estas adquisiciones privadas, aunque provocaron una reacción entre los residentes locales de Tobago, no tenían el tamaño suficiente para ser consideradas apoderamiento extranjero de tierras.

Tabla 5: Perfil de Compradores Extranjeros de Tierras en Tobago

Comprador	Tamaño o valor	Ubicación en Tobago	Actividad
Inglés y Trinitense	24.5 acres	Englishman's Bay	Resort de 12-villas
Promotor Inmobiliario Inglés		Lovers' Retreat, Plymouth	8 villas de lujo, restaurant, bar y gimnasio
Escocés	USD10 millones	Lambeau	24 condomínios y unidades de apartamentos
Británico y Trinitense	6 parcelas de tierra	Carnbee	Subdivisión

FUENTE: Compilación de reportes de prensa.

En el 2006, 5 unidades de negocio – la Cámara de Tobago, la Asociación de Hoteles y Restaurantes de Trinidad, la Asociación de Hoteles y Turismo de Tobago, la Cámara de Industria y Comercio de Trinidad y Tobago y la Asociación de Agentes de Finca Raíz (AAFR) – formaron un comité para definir la propiedad de tierras en Tobago[31]. Los datos fueron compilados desde julio de 1990 a junio de 2005. El Comité afirmó en una publicación del 5 de octubre del 2006 que habían:

- 370 compras extranjeras de tierras fueron realizadas en ese periodo de 15 años;
- 479 transacciones involucrando la venta de tierras – 678 acres – a extranjeros;
- 41% ó 195 de las compras del Reino Unido;
- 21% ó 98 de las compras de Norteamérica;
- 19% ó 93 de las compras de Alemania;

31 Licencia y Propiedad de Tierras TRINIDAD GUARDIAN 26 de abril, 2007.

La venta anual promedio de tierras a extranjeros fue de 32; ha bajado a 25 en los últimos 5 años y el 14% de las transacciones fueron entre 1 y 10 acres de tierra. Una investigación de seguimiento de este fenómeno parece indicar que la venta de tierras a extranjeros fue menos significativa de lo que se había presumido previamente. Algunas de las conclusiones son:

- Las transacciones de tierras a extranjeros representan entre el 15 y el 18% para todos los agentes de finca de Tobago.
- Los inversores ingleses compraron la mayor cantidad de tierra con un 45% (301 acres), seguidos de los alemanes (aproximadamente 103 acres) y los norteamericanos con un 16% (99 acres).

"A lo largo de los últimos ocho años, al menos el 65%, y hasta el 70% de las ventas de tierras son realizadas por Trinitenses, ya sea para la inversión, casas vacacionales o vivienda de jubilación. Algunos son promotores inmobiliarios", dijo Natalie Mahabir, dueña y corredora de Caribbean Estates, Lands and Villas.

7.4 Concentración de tierras y producción de alimentos

Aunque todavía se esté a la espera de que el experimento de las Mega Haciendas despegue de una forma significativa, la reacción de la comunidad ha sido fuerte y clara. La producción de la primera Mega Hacienda en Tucker Valley Chaguaramas causó una caída en los precios del mercado mayorista. Por ejemplo, los 20.000 kg de producción de pepino, listados en el Mercado Mayorista de Macoya, llegaron a una fuerte caída de precio a USD6,06 por kg en ese mes. Otros productos agrícolas para los cuales se espera una caída similar de precio son: tomates, yuca, coliflor, bodi, zanahorias, remolacha, vegetales de hojas, pimientos dulces y picantes, berenjenas y melones. Estos son pequeños cultivos y la baja de precios, aunque fuera bienvenida por el público, significaría un menor valor de cosecha para los agricultores.

Esta reconversión puede ser realizada a cierto costo por otra entidad del sector agrícola, que es el Proyecto de Desarrollo Agrícola Charaguamas

(PDAC) en Tucker Valley. El PDAC era una unidad del gobierno que se convirtió en la planta de producción de semillas para el país. Esta unidad se utilizó para la producción de semillas para mercado local y para la exportación a la región del Caribe. Los trabajadores del PDAC creían que el gobierno estaba en el camino a su destrucción, en vez del desarrollo de la agricultura. También afirmaron que la tierra en esa zona no era la mejor para ningún tipo de cultivo. La PDAC tiene 58 empleados actualmente, una baja respecto de los 200 inicialmente requeridos.

En Tobago, la pérdida de tierras de la agricultura ocurrió en la década de los ochenta, cuando el gobierno de Trinidad y Tobago decidió comprar las grandes propiedades. Estas compras eliminaron más de 2.000 ha de tierra de la producción activa. Muchas de éstas solían producir cacao, suministrando así soporte infraestructural y opciones de mercado a una población agrícola vecina importante. A la fecha, el gobierno no ha restablecido este recurso a un nivel significativo de producción. Esta compra de grandes tierras por el gobierno, eliminó lo que era esencialmente el liderazgo central del sector agrícola en Tobago. Esto se observa en el cuadro 6 abajo. El número de agricultores alquilando tierras cayó en un 14%. Pero de mayor importancia, las propiedades en alquiler (en hectáreas) cayeron en un 57%. Además, la contracción de la agricultura llegó casi a su desaparición, y la ocupación ilegal fue señalada como evidencia del empobrecimiento de los hogares rurales.

Antes de 1970, Tobago era visto como una canasta de alimentos de las islas gemelas. Una vez que Trinidad comenzó a disfrutar de los beneficios de la rentabilidad proveniente del aumento de los precios de petróleo, dos directrices parecen haber sido adoptadas. La primera, es que la renta significativa del Estado permitió un régimen de importación de alimentos que convenía a los trinitenses, que aspiraban al acceso de alimentos de "supermercado" más procesados. La segunda, es que Tobago puede ser relegado al turismo para su desarrollo. No sólo es cuestionable la base para estas directrices, sino también las acciones basadas en las mismas han aumentado la negligencia de la agricultura en Tobago y el incremento de la demanda de tierras para el turismo.

7.5 Percepciones de las partes interesadas

El efecto "Volumen-Precio" de la producción de las Mega Haciendas que llega al mercado local, es una preocupación para algunas partes interesadas. La activista política Lee Yuen advirtió que el concepto de las Mega Haciendas podría crear un monopolio en la producción de alimentos, desplazando a los pequeños agricultores fuera de la industria. Una hacienda grande, inundando el mercado con productos una semana, puede reducir los precios artificialmente y cuando el pequeño agricultor recibe la señal se retira del mercado, bajo la falsa creencia de que no puede competir. A la semana siguiente, cuando la gran hacienda vuelve al mercado y se identifica como

Tabla 6: Cambios Inter-Censales en la Propiedad de Tierras de Tobago

		Censo de 1963				Censo de 1982		
Título	# Propied.	%	Ha.	%	# Propied.	%	Ha.	%
Propias	2.740	67,16	1.526	83,56	1.414	5,09	3.022,0	51,47
Alquiladas	800	19,61	1.923,1	10,35	684	24,23	822,9	14,02
Contrato	50	1,23	61	0,33				
Ocupación Ilegal					205	7,26	263,0	4,48
Otros	490	12,01	1.072,0	5,77	520	18,42	1.763,0	30,03
Total	4.080	100	18.582,1	100	2.823	100	5.870,9	100

Fuente: Compilado del Censo Agrícola de 1982.

el único proveedor, los precios aumentan y la gran hacienda domina el mercado.

Sin embargo, la seguridad de alimentos se debe ver en un contexto más amplio que el aumento de la disponibilidad de alimentos, reducción de precios y una inflación más baja. El agente de Educación e Investigación de la Asociación Nacional de Agricultores de Cultivos de Alimentos (ANACA), Norris Deonarine ha recurrido al "[…] gobierno para establecer un marco para el desarrollo de la seguridad de alimentos y soberanía de alimentos en T&T" [32]. Su organización ve este marco como incluyendo asuntos tales como el financiamiento de agricultores, seguridad de propiedad de tierras, desarrollo de infraestructura e investigación.

La mayoría de los agricultores cree que la iniciativa de las Mega Haciendas limita totalmente la oportunidad de lidiar con soluciones a corto, mediano y largo plazo. Algunos agricultores creen que la solución de las Mega Haciendas pondrá a la población agrícola actual en una desventaja distintiva. La posición del Sr. Deonarine, es que aquellos con Mega Haciendas tienen una mayor ventaja que los productores locales y esto puede habilitarlos a vender sus productos a precios más bajos. "Los agricultores locales han luchado por décadas para lograr los permisos de tierras, pero estas Mega Haciendas los están obteniendo de inmediato. También tendrán acceso a los recursos y fondos del Estado".[33]

Incluso el nuevo Gobierno de la Asociación del Pueblo, elegido en mayo del 2010, ha expresado preocupación sobre la eficacia de este concepto. Luego de descubrir que más de USD90 millones habían sido invertidos en infraestructura para el desarrollo de las 15 Mega Haciendas, el nuevo Ministro de Producción de Alimentos, el Sr. Vasant Bharath, sintió que el gobierno no tenía otra opción más que continuar con su desarrollo. El Ministro, sin embargo, tenía la opinión de que había una falta de asignación de responsabilidad cuando se proyectó retorno de esta inversión. 34

La concentración de tierras en posesión del Estado también se percibe como un impedimento para subsanar los grandes montos de importación de alimentos. La Asociación Nacional de Agricultores de Cultivos de Alimentos (ANACA) ha indicado la intención de fomentar a sus 19.000 agricultores registrados, para que cultiven una variedad de alimentos y críen ganado, y de atraer a aproximadamente 11.000 agricultores más, quienes abandonaron sus tierras, para que vuelvan al sector y aumenten la producción de alimentos. Esta asociación se está enfocando en las grandes Mega Haciendas como tierra potencial para los pequeños agricultores. El agente de Educación e Investigación de la ANACA, Norris Deonarine, dijo que "la Mega Hacienda del gobierno en Charaguamas, Tucker Valley, que ha estado produciendo cosechas pobres, y las tierras subutilizadas Caroni 1975 Ltda., son 2 ubicaciones consideradas por la asociación como potenciales causantes de un aumento en la contribución agrícola".[35]

8. Conclusiones sobre la concentración y extranjerización

8.1 Concentración y uso del territorio estatal

El gobierno de la República de Trinidad y Tobago ha intentado intervenir en el mercado territorial rural de dos maneras. La primera, a través de la posesión de los recursos financieros para intervenir en y controlar simultáneamente la mayoría de las antiguas tierras estatales. Además esto supone que los objetivos sociales más amplios, como asegurar el acceso de los pobres a la tierra rural e incrementar la productividad en el sector agrícola, justificaría esta intervención. Pero la po-

32 "Esperando el presupuesto del miércoles… Los agricultores quieren un marco para la seguridad de alimentos", Yvonne Baboolal, The Trinidad Guardian, 6 de septiembre, 2010.

33 "Los 'regalos' a Mega Haciendas enfurecen a los agricultores", Yvonne Baboolal, Trinidad Guardian, 1 de febrero, 2009.

34 "Bharath sobre las Mega Haciendas: No hay valor sobre la inversión", Alicia Llanos, Trinidad Guardian: 9 de junio, 2010.

35 "Los agricultores pujan para reducir a la mitad la cuenta de importaciones de alimentos", Shaliza Hassanali, Trinidad Guardian, 13 de junio, 2010.

lítica para asegurar el acceso de los campesinos pobres a la tierra entró en conflicto con la política de utilizar tierras del Estado, como vehículo para reconvertir el sector agrícola desde la producción de cultivos de exportación a un sector más diversificado que produzca alimentos para el mercado local. Está claro que la estrategia de las mega-haciendas, que corresponde a un proceso que mantiene la concentración de tierras, no puede lograr ambos objetivos. De hecho, la estrategia de las mega-haciendas es más consistente con la "extranjerización" de los recursos de la tierra que con las políticas "pro-pobres" de agricultura.

Una economía de libre mercado, sugiere que el mecanismo de mercado debe producir la solución más eficiente para la asignación de recursos y los costos de producción. La lógica principal tras el mercado de renta de tierra agrícola, era generar un mecanismo efectivo para juntar a personas que necesitaban y podían hacer uso de la tierra agrícola, con agricultores que eran incapaces de utilizar adecuadamente la tierra bajo su control, para incrementar con ello la eficiencia total del sector agrícola. Sin embargo, siempre ha prevalecido una tendencia hacia la segunda y tercera generación de propietarios de grandes tierras, para monetizar sus activos o trasladarlos a usos alternativos más provechosos. En muchos casos, estos propietarios son los descendientes de criollos franceses a los que la Corona español les había otorgado las propiedades.

8.2 Extranjerización y preocupaciones en Tobago

Antes de 1970, Tobago era considerado como la fuente de alimento del Estado de las islas gemelas. Pero una vez que Trinidad comenzó a disfrutar las ganancias inesperadas del boom del petróleo, las rentas del Estado apoyaron un régimen de importación de alimentos. Esto hizo que el desarrollo de Tobago quedara relegado, en esencia, a su capacidad para utilizar los recursos de la isla para atraer inversión turística. Este enfoque coincidió con un descenso rápido de la producción de alimentos en Tobago. Es en este contexto que se despertaron las preocupaciones sobre las adquisiciones extranjeras de tierra en Tobago.

Un comité de agentes inmobiliarios sugirió que en no más del 0,1% de toda la tierra de la isla de Tobago vendida a extranjeros, se había dado especulación. Las reivindicaciones de que la mayoría de las ventas fueron por menos de un acre, que el tamaño medio de la tierra comprada era de 0,5 ha, y que el 20% de las transacciones eran de casas y tierras, intentaron demostrar que el proceso no estaba a la altura de un proceso de "extranjerización" de las tierras en Tobago.

8.3 Pérdida del territorio agrícola en beneficio de usos alternativos

Con la mayoría de las grandes propiedades de tierra en manos del Estado, los usos y efectos de tal concentración están gobernados más por los objetivos a gran escala del Estado, que por las necesidades propias del sector de la agricultura. Los dos objetivos son:

a) **Competitividad:** Habilidad para competir en el marco de un mercado internacional y buscar el sistema más productivo;
b) **Inclusión:** Incluir a todos los que tradicionalmente han sido dejados de lado, a todos los que todavía son víctimas de un sistema económico fallido.

La eficiencia como objetivo, otorga al Estado una justificación para mantener sus grandes posesiones de tierra. El objetivo de la inclusión justifica el uso de algunas de esas tierras como respuesta ante las necesidades de vivienda de los grupos con menores ingresos. Así, para cuando el primer boom del petróleo de 1970 ya había amainado, muchas de las tierras agrícolas en los valles del norte habían sido convertidas en comunidades de casas. Estos terrenos incluían, entre otros: River Estate en Diego Martin Valley, que antes había sido una estación experimental de cacao; Santa Cruz Valley, Maracas Valley y Caura Valley, que una vez fue cultivado con toronja y cacao; el área de Aranjuez, que era predominantemente una zona de cultivos de vegetales; los territorios de Valsayn y Orange Grove, que fueron territorios de producción de azúcar y ahora están ocupados por viviendas y otras construcciones.

Esta estrategia también se refleja en el cambio de modelo de la tierra en Tobago. En el suroeste

de Tobago la tierra clasificada como "muy buena" a "moderadamente buena", y que había sido ocupada por cultivos muy productivos de coco y ganado, se ha estado vendiendo para proyectos hoteleros, viviendas de alto coste, campos de golf, y, hace poco, para complejos deportivos— the Dwight Yorke Stadium. Un proyecto de vivienda en Roxborough Estate en Tobago remplazó al cacao, mientras la producción del mundialmente famoso cacao de Trinidad y Tobago seguía descendiendo.[36]

8.4 Recomendaciones en políticas públicas

La última gran política de 199237, estableció cuatro amplios objetivos, con el objetivo de fondo de perfeccionar la eficiencia en el uso y la administración de la tierra:

- Prevenir que la tierra óptima para la agricultura sea usada para otros propósitos, mediante un sistema de definición de zonas de uso diferenciado.
- La provisión de una seguridad adecuada para la ocupación de los arrendatarios de las tierras del Estado.
- Desalentar la especulación de la tierra y tomar los pasos necesarios para que entren en producción las tierras inactivas.
- Promover el desarrollo que es sostenible económica, social y ecológicamente.

Esta política continúa siendo víctima de los grandes imperativos económicos hechos atractivos por la abundancia de ingresos del Estado. En un periodo de descenso de las rentas estatales, hay una oportunidad para cambiar el enfoque dirigido por un "marco para la seguridad alimentaria". El punto de partida para este marco debería ser un análisis de los impactos sobre el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de agua, las especies invasivas, y otros problemas ambientales que impacten la seguridad nacional de alimentos. Esto traería el reconocimiento de que ya no se puede esperar un resultado sencillo, al incurrir en lo que puede parecer un esfuerzo directo para aumentar la producción de alimentos; enfoque continuamente rechazado por las estrategias de administración de ecosistemas alineadas con políticas de producción de alimentos.

La estructura de este marco debe reconocer que las necesidades agrícolas han sido rehenes de la historia de adquisición de tierras, propiedad de tierras y ocupación ilegal de tierras. Esto impulsaría enfoques más efectivos para reformar los principios catastrales e institucionales, los acuerdos, las necesidades espaciales de infraestructuras y las guías técnicas necesarias para el desarrollo de la tierra, en línea con las necesidades humanas básicas de la sociedad.

La administración de dicho enfoque incluiría:

- Un examen de hasta qué punto se están adaptando bien las instituciones creadas durante el periodo post-independencia, para mantener un balance entre las demandas del mercado de la tierra, protección del medioambiente, y provisión de tierras a los desaventajados.
- Una guía general para las políticas de intervención de tierras y los objetivos nacionales, que han de ser perseguidos por un régimen administrativo integral de la tierra.
- Una oportunidad para tratar los legados históricos de acceso a la tierra en Trinidad y el enfoque orientado hacia el acceso de la tierra y el crecimiento económico.

BIBLIOGRAFIA

- AGRICULTURAL CENSUS, 1982, 2004 (Preliminary Results)
- ARVAI, Zsofia (MFD). 2007. The monetary transmission mechanism in Trinidad and Tobago. IMF Country Report No. 07/8 January 2007.
- BESSON, G. A., and Bridget M. Brereton, editors. 1991. The Book of Trinidad, Port-of-Spain: Paria Publishing Company Ltd., 1991.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE, S/F. National Income Division.
- CROPPER FOUNDATION. 2007. Northern Range Assessment.
- DAILY EXPRESS. 2010. "Govt promises more

36 Best Use of Land", Prof. John Spence, Trinidad Guardian, Julio 23, 2010.

37 "1992 New Administration and Distribution Policy for Land", Government of the Republic of Trinidad & Tobago.

land to Amerindians" by Miranda La Rose Oct 11, 2010.
- DAS, Manju Dutta. 1995. Improving the relevance and effectiveness of agricultural extension activities for women farmers - An André Mayer Research Study, FAO.
- DRIVER, Thackwray and Erica PrenticePierre. 2002., REFORMING THE AGRICULTURAL LAND RENTAL MARKET IN TRINIDAD & TOBAGO, Agriculture Sector Reform Programme, Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources. March 2002.
- HODGSON, Stephen, Cormac Cullinan and Karen Campbell. 1999. LAND OWNERSHIP AND FOREIGNERS: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners, FAO LEGAL PAPERS ONLINE #6, December 1999.
- IMF Staff Estimates 2009.
- MEDITZ, Sandra W., and Dennis M. Hanratty, editors 1987. Caribbean Islands: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1987
- MOHAMMED, Asad. S/F. "Trinidad & Tobago: Land Policy, Administration and Management "The Trinidad & Tobago Experience": in LAND IN THE CARIBBEAN, edited by Allan N. Williams
- REVIEW OF THE ECONOMY, 2010.
- STABROEK NEWS. 2008. "T&T technology-driven mega-farms to push food security" Georgetown, Guyana. June 27, 2008.
- TRINIDAD GUARDIAN. 1998. "Cocoa: The Tobago Story", by Ruby Warner, June 30, 1998.
  - 2006. "Closer scrutiny for Tobago land sales", 26 April 2006.
  - 2007. "Licence and land ownership", 26 April 2007.
  - 2009. "Four firms get licences for mega farms" by Dixe-Ann Dickson, January 21, 2009.
  - 2009. "Mega farm 'gifts' angers farmers" by Yvonne Baboolal, 1 Feb 2009
  - 2009., 9 August, 2009.
  - 2010. "Best Use of Land", by John Spence, July 23, 2010.
  - 2010. "Bharath on mega farms: No value for money" by Alicia Llanos, 9 Jun 2010
- WEAVER, D. B. 1998. Peripheries of the periphery : Tourism in Tobago and Barbuda, Annals of Tourism Research: Volume 25, Issue 2, April 1998, Pages 292-313.
- WILLIAMS, Allan N. 1992. Economic and Least Cost Analysis of the Viability of the Land Rationalization and Development Programme, Project Reports, Land Tenure Center.

ANEXOS

ANEXO 1 Leyes en relación a la administración de la tierra

1) Registrar General Act (Chap. 19:03)
2) Registration of Deeds Act (Chap. 19:06)
3) Real Property Ordinance (Chap. 27:11) (1950)
4) Real Property Limitation Ordinance (Chap. 5:7) (1950)
5) Prescription Ordinance (Chap. 5:8) (1950)
6) Wills and Probate Ordinance (Chap. 8:2) (1950)
7) Trustee Ordinance (Chap. 8:3) (1950)
8) Conveyancing and Law of Property Ordinance (Chap. 27:12) (1950)
9) Partition Ordinance (Chap 27:14) (1950)
10) Leases and Settled Estate Ordinance (Chap 27:15) (1950)
11) Landlord and Tenant Ordinance (Chap 27:16) (1950)
12) Slum Clearance and Housing Act (Chap 33:02)
13) Slum Clearance Housing (Temporary Provisions) Act (Chap 33.03)
14) Town and County Planning Act (Chap 35:01)
15) Water and Sewerage Act (Chap. 54:40)
16) State Lands Act (Chap 57:01)
17) State Grant and Leases (Reissue) Act (Chap 57:02)
18) Resumption of Land Act (Chap 57:03)
19) State Liability and proceedings Act (Chap 8:02)
20) State Suits Limitation Ordinance (Chap 5:2) (1950)
21) Land Acquisition Act (Chap 58:01)
22) Valuation of Land Act (Chap 58:03)
23) Rent Restrictions Act (Chap 59:50)
24) Agriculture Small Holdings Tenure Act (Chap 59:53)
25) Mines, Boring and Quarries Act (Chap 61:01)
26) Petroleum Act (Chap. 62:01)
27) Forestry Act (Chap 66:01)
28) State Lands (Regularisation of Tenure) Act (25/1998)
29) Tobago House of Assembly Act (40/1996)
30) Municipal Corporations Act (21/ 1990)
31) Environmental Management Act (3/1995)
32) Land Surveyors Act (33/1

ANEXO 2: 1845 Proclamation Regularizing Occupation of CROWN LANDS

CO 295/157

181

TRINIDAD.

By His Excellency the Right Honorable George Francis Robert Lord Harris, Governor and Commander-in-Chief in and over the said Island of Trinidad and its Dependencies, &c. &c. &c.

A PROCLAMATION.

Given under my Hand and Seal of Office at Government House, in Port of Spain, this 23rd day of June, in the Year of Our Lord One Thousand Eight Hundred and Forty-seven, and in the Eleventh Year of Her Majesty's Reign.

By Command of His Excellency,

ARTHUR WHITE,

H. F. Milan, Government Printer.

Source: A comment by Dr. Thackwray Driver on Jolyne Sanjak and Isabel Lavadenz "Land Administration: new paradigm for old problems" paper prepared for Workshop on Land Policy and Land Administration in Latin America and the Caribbean, Pachuca, Mexico, , May 2002. Annex 1

Anexo 3: Tobago Land Acquisition Order (2007)

LEGAL NOTICE No. 53

REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO

THE FOREIGN INVESTMENT ACT, 1990

ORDER

MADE BY THE MINISTER UNDER SECTION 6(2) OF THE FOREIGN INVESTMENT ACT

THE FOREIGN INVESTMENT (TOBAGO LAND ACQUISITION) ORDER, 2007

1. This Order may be cited as the Foreign Investment (Tobago Land Acquisition) Order, 2007. Citation

2. In this Order, the Foreign Investment Act, 1990 shall be known as "the Act". Interpretation Act No. 38 of 1990

3. The island of Tobago is declared an area for which a foreign investor shall first obtain a licence under the Act before acquiring any land in Tobago. Licence to acquire land in Tobago

Made this 14th day of February, 2007.

C. ENILL
Acting Minister of Finance

URUGUAY

El Caso de Uruguay

Diego E. Piñeiro[1]

INTRODUCCIÓN

Este Informe es parte del Proyecto "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina" solicitado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, correspondiente al caso de la República Oriental del Uruguay. La pregunta que en él se intenta contestar es si están ocurriendo procesos de concentración y/o de extranjerización de la tierra en dicho país. Más en concreto, se trata además de saber si están ocurriendo procesos de "*Land Grabbing*" tal como se definen en los Términos de Referencia[2].

Para aproximarse al problema, en el primer Capítulo se analizan los antecedentes sobre la distribución de la tierra en el país y la nacionalidad de los propietarios de la tierra durante el siglo XX. También se describen las principales normas jurídicas que regulan la propiedad y el uso de la tierra agropecuaria, así como las principales modificaciones ocurridas durante la década del 90 que preparan el terreno para los procesos que se desatan en la primera década del siglo XXI.

En el segundo Capítulo, se estudian las operaciones de compra y venta de tierras durante la última década, por estrato de tamaño, por nacionalidad del propietario, por Departamento; se estudia la evolución de los precios de la tierra y finalmente se hace lo mismo para los arrendamientos de tierras agropecuarias. Este apartado, fuertemente basado en estadísticas oficiales, ofrece una completa perspectiva de los procesos ocurridos en la década.

En el tercer Capítulo, sobre la base de recortes de prensa y de entrevistas realizadas, se resumen las

1 Ha colaborado en la realización de las entrevistas y búsqueda de información para este Informe la Licenciada Victoria Menéndez.

2 La definición de "*Land Grabbing*" que se utilizará abarca las siguientes condiciones: considera las transacciones de tierra mayores de 1.000 ha o la cifra que resulte relevante según el país que se trate; que participe el gobierno de una de las partes; el comprador debe ser extranjero; y que su destino sea la producción de alimentos básicos.

opiniones de distintos actores sobre el problema planteado. Estos son: los tres Partidos Políticos principales, las Gremiales Agropecuarias de alcance nacional y representantes de la Sociedad Civil. De esta manera se recoge un amplio abanico de opiniones sobre el problema de la concentración y extranjerización de la tierra.

Finalmente, en el cuarto y último Capítulo se extraen las Conclusiones de todo el Informe.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes de la distribución de la tierra

En un texto, en co-autoría de reciente edición con la historiadora Inés Moraes, hacíamos la siguiente síntesis de los procesos evolutivos de la estructura agraria durante el siglo XX:[3]

"La estructura de la propiedad territorial… [durante el siglo XX]… se caracterizó por una fuerte concentración de la tierra y el predominio entre los predios agrarios de las formas de tenencia en propiedad. Hasta la mitad del siglo XX el número de predios agrarios aumentó, posiblemente como consecuencia natural de la subdivisión hereditaria de predios muy grandes que venían del pasado. Durante la primera mitad del siglo el predio ganadero típico era una estancia de superficie superior a las 1000 ha, con una carga animal que nunca pasaba de 0,88 unidades ganaderas por hectárea y que pastoreaba categorías bovinas y ovinas genéticamente mejoradas sobre la pradera natural, en un único establecimiento productivo. En tanto, el predio agrícola típico era una chacra cerealera de superficie muy variable pero usualmente de menos de 100 ha, con niveles bajos a modestos de inversión en insumos industriales y maquinaria agrícola.

Hacia la mitad del siglo XX, la estructura bipolar latifundio/minifundio se mostraba de manera muy característica: en 1956 los predios menores de 100 ha totalizaban tres cuartos de todos los establecimientos pero concentraban menos del 10 % de la superficie en producción, mientras que los predios mayores de 1000 ha eran apenas el 4% del total de los establecimientos y concentraban el 56% de la superficie explotada. En cambio durante la segunda mitad del siglo XX, el número total de predios disminuyó de manera sostenida, más por la desaparición de predios de los estratos menores que de los mayores. Detrás de estos cambios corrían cambios en el uso del suelo y en la dinámica tecnológica que con diferentes ritmos fueron la nota de la segunda mitad del siglo.

En cuanto a las formas de tenencia, [al inicio del siglo XX], las categorías fundamentales eran las de los propietarios, los arrendatarios y los medianeros. La formación de un mercado moderno de tierras a escala nacional, determinó que las formas centrales de acceso al recurso tierra fueran aquellas que eran posibles de codificaciones legales formales, y tendió a eliminar las formas de acuerdo informales, así como las formas de acceso "de hecho" que habían sido característicos… [del siglo XIX]."

En el cuadro inferior se aprecia la evolución del número de establecimientos agropecuarios según estrato de tamaño durante la mayoría de los Censos realizados en el siglo XX. Esto permite apreciar el incremento de los establecimientos durante los primeros sesenta años del siglo, al influjo de las políticas redistributivas de la primera administración Battlista a los inicios del siglo y luego por las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones que favorecieron la urbanización y la creación de un mercado interno de alimentos, que fue abastecido por los chacareros de las proximidades de Montevideo y de los cinturones hortícolas de las principales ciudades. Este proceso modifica su orientación ya en la década del 60, pero mucho más fuertemente durante la década siguiente. De esta manera, los censos de esas décadas recogen una fuerte disminución de productores agropecuarios que se explica casi totalmente por la desaparición de explotaciones de menos de 100 ha. Los establecimientos agropecuarios de 100 a 999 ha también crecen lentamente hasta la década del

3 2008. Piñeiro, Diego E. y María Inés Moraes. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. In: El Uruguay del Siglo XX. Tomo III. La Sociedad. Editorial Banda Oriental. pp. 105-136.

Cuadro Nº. 1 Uruguay: Evolución del número de explotaciones agropecuarias durante el siglo XX según estrato de tamaño.*

Explotación.	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000
1.000 y + ha	3.781	3.551	3.485	3.602	3.809	3.961	3.895	4.030	4.034
100 a 999 ha	15.375	18.995	17.467	18.530	18.085	16.963	17.532	16.975	17.052
1 a 99 ha	24.433	35.984	52.462	63.126	65.034	56.239	46.935	33.811	36.045
Total	43.874	58.530	73.414	85.258	86.928	77.163	68.362	54.816	57.131

Fuente: H. Finch. Historia Económica del Uruguay, 1980 y selección de Censos Generales Agropecuarios respectivos. Para el año 2.000. Censo General Agropecuario. MGAP.DIEA. Resultados Definitivos. Volumen 1.
** El número máximo de predios se registró en el Censo Agropecuario de 1956 con 89.130 predios.*

60 y luego disminuyen levemente. Son los establecimientos de más de 1000 ha los que crecen inexorablemente en la segunda mitad del siglo. Es decir, que el proceso de concentración de la tierra se inició hace ya más de 50 años.

Para analizar la nacionalidad de los propietarios de la tierra se dispone de información sobre el número de explotaciones y la superficie ocupada según nacionalidad, solamente para las últimas tres décadas del siglo XX. De dichos datos se desprende que la proporción de propietarios no uruguayos siempre fue de menor importancia, tanto en el número (entre el 4% y el 8%) como en la tierra que ocupaban (entre el 8% y el 10%).

1.2. Antecedentes legales e institucionales sobre la tenencia de la tierra

El proceso de compra-venta de tierra y de arrendamientos que se ha vivido en Uruguay durante la primera década del siglo XXI y que será reseñada en el Capítulo II de este informe, puede ser explicado mejor si se repara en una serie de modificaciones a las normas que regían el uso y la posesión de la tierra, que ocurrieron durante la última parte de la década del 80 y durante la década del 90. No son ajenas a estas modificaciones las orientaciones políticas definidamente neo-liberales de los gobiernos de esa época. En las páginas siguientes se presenta un breve resumen de la Ley que estableció el Instituto Nacional de Colonización y se hace referencia a tres normas que tendieron a liberalizar y desregular el mercado de tierras: la Ley Forestal, la modificación de la ley de Arrendamientos Rurales y la ley que levantó la prohibición a las Sociedades Anónimas para que fuesen propietarias de tierra.

1.2.1. Sobre el Instituto Nacional de Colonización

El país cuenta desde 1948 con una ley de colonización, la Ley 11. 029, por lo que la acción colonizadora que ésta promueve tiene más de 60 años en los que se han sucedido periodos de muy poca actividad en lo que refiere a la incorporación de nuevas tierras y colonos, y períodos de mayor dinamismo.

Lo más importante para este Informe es que la Ley de Colonización, de acuerdo a la visión de la época, enfatiza en la función social que debe cumplir la tierra, además de los fines productivos y comerciales. Para ello propone la subdivisión en fracciones de menor tamaño de grandes superficies que estaban bajo explotación extensiva, otorgando la propiedad de estas fracciones a colonos que deben radicarse en la explotación.

Dicha Ley regula todo el proceso de creación de las colonias bajo distintas modalidades de colonización, teniendo en cuenta las formas de tenencia, (propiedad, arrendamiento, aparcería, enfiteusis), los fines de la explotación (económica, complemento, subsistencia mínima), su destino (agrícola intensiva, agrícola extensiva, agropecuaria, ganadera, agroindustrial, forestal), su régimen (individual, colectivo, cooperativo), su extensión (mínima, pequeña, mediana, máxima), su densidad (aislada, nucleares), su duración (permanente, temporaria), la nacionalidad de los colonos , la forma de actuar del Instituto (directa, mediación, administración, indirecta) y su grado de injerencia en la dirección de las colonias. En dicha Ley se prevén distintos planes colonizadores, las distintas formas de adquisición de la tierra, los casos en los que la tierra podrá ser ex-

propiada, las condiciones que deberán reunir los colonos, las formas de adjudicación de la tierra, el capital y los recursos con los que contará el INC y otra serie de determinaciones.

Durante varias décadas y sucesivas administraciones, el Instituto sufrió un proceso de deterioro que desdibujó la visión inicial y fundadora. Es de destacar que la acción del INC en sus sesenta años de existencia no ha logrado modificar el patrón de distribución de la tierra. Según el Censo del INC (2005), hay 3.370 explotaciones que ocupan 473.308 ha cuya posesión fue posible a través del esta institución. La limitación en la acción colonizadora ha sido impuesta principalmente por la falta de suficientes recursos del INC para poder comprar las tierras que luego son distribuidas entre los aspirantes a colonos.

La Ley 11.029 de 1948 y su posterior modificación en el 2007[4], pueden ser consideradas leyes que configuran un marco regulatorio al mercado de tierras, otorgando al Instituto cierta injerencia sobre las operaciones de compra-venta y ciertos límites al proceso concentrador. La modificación a la ley 11.029 vigente desde el 2007 amplía sus márgenes de acción sobre el uso y propiedad de la tierra, marcando un camino hacia su posible revitalización.

1.2.2. La Ley Forestal

La Ley Nº 15.939 del año 1987 se conoce como la "Ley Forestal", porque es la que promueve la forestación con especies nativas y con especies que no lo son, pero que tienen un valor comercial e industrial. A tal efecto, el Capítulo V de la Ley llamado "Fomento de la Forestación," es el más importante. En él se establecen beneficios tributarios amplios para la implantación de bosques artificiales "de rendimiento". Se los exonera por el término de 12 años desde el momento de su implantación de todo tributo nacional sobre la propiedad, sobre las rentas y sobre los ingresos que genere la explotación. Además, se crea un Fondo Forestal al cual el Estado se compromete a dotar con una partida anual equivalente al costo de forestar diez mil hectáreas. Con estos recursos se concedieron subsidios de hasta la mitad del costo de implantación por hectárea. Además de ello, en el Titulo VI de la Ley llamado de "Fomento a las empresas forestales", se conceden exoneraciones tributarias por el término de quince años a dichas empresas para la "importación de materias primas necesarias para el procesamiento de madera de producción nacional, equipos, maquinarias, vehículos utilitarios e implementos que se requieran para la instalación y funcionamiento de estas empresas…".

Al influjo de esta legislación, la forestación con pinos y eucaliptus creció a ritmo sostenido para alcanzar en el momento actual el millón de hectáreas[5]. Si bien leyes y disposiciones posteriores retiran los subsidios y parte de las exoneraciones, el impulso adquirido por la forestación continúa, ahora con recursos propios.

La presencia de Fondos de Inversión, Sociedades Anónimas, empresas multinacionales de la forestación, compañías forestales y papeleras, comprando tierra "con aptitud forestal" para desarrollar sus inversiones produjo un fuerte impacto en los precios de la tierra. La primera onda expansiva de alza de los precios de la tierra, ubicada a mediados de la década del 90, se debe a la presión de los compradores de tierras forestales. De paso, nótese que en esos años las compañías forestadoras compraban la tierra por valores que oscilaban entre 300 USD/ha y 700 USD/ha. Esas mismas tierras, diez años después pueden valer de tres a siete veces ese valor, con lo cual la inversión en tierras, aunque no se hubiese realizado ninguna otra inversión sobre ella, ya ha sido un excelente negocio financiero.

1.2.3. Ley de Arrendamientos Rurales

La Ley 14.384 (1975) es la norma madre en lo referente a los arrendamientos rurales. En la misma se estructura un régimen específico con normas

4 En el año 2007 se promulgó la Ley 18.187, que modificó algunos contenidos de la Ley 11.029. Una de las modificaciones es al Artículo 35 de la Ley original por la cual se establece que todo predio mayor a 500 hectáreas en el momento de ser puesto a la venta debe ser ofrecido en primer lugar al INC, "el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago".

5 Uruguay tiene 16 millones de hectáreas de uso agropecuario.

referentes a contratos, plazos, precios, juicios de desalojo, etc. Dicha ley establece como principios generales en su Art. 1, "Todo productor rural tiene derecho a una radicación mínima en la tierra que ocupe y a condiciones de trabajo que le permitan desenvolver económicamente la explotación que realiza, obteniendo una razonable utilidad que sirva de estímulo a su actividad creadora".

Con el fin de proteger al trabajo rural, los plazos de arrendamiento son como mínimo de seis años, con posibilidad de una prórroga por otros cuatro años para los arrendatarios "buenos pagadores". El contrato de arrendamiento rural, proporciona un marco legal y margen temporal a este tipo de operaciones de tierra.

En la década del 90, en un claro contexto nacional e internacional tendiente a la desregulación y flexibilización de los mercados, se transita en este sentido en el mercado de tierras. En la Ley 16.223 se derogan las disposiciones referentes a los plazos de los arrendamientos, que sólo será aplicada a los contratos celebrados con anterioridad a esta ley. Por tanto, a partir de esta derogación queda sin plazos mínimos definidos el arrendamiento de tierra. Las modificaciones reseñadas marcan en realidad un cambio en la orientación de la ley: al permitir el arriendo por plazos más cortos se dinamiza el mercado de tierras convergiendo hacia un marco legal flexible respecto al uso del suelo.

En el mismo Artículo de dicha ley también se derogan los Art 3 al 6 inclusive de la Ley 14.495 de diciembre de 1975, dejando al Estado al margen de la regulación del mercado de arrendamiento de tierra, aún en los casos que esto supone el arriendo de grandes extensiones.

El Código Civil en el Art. 1782, establece, "El arrendamiento no podrá contratarse por más de 15 años. El que se hiciere por más tiempo caducará a los quince años. […]" Este artículo ha estado vigente pero se le han incorporado excepciones. En el 2010, se agrega como excepción que el arrendamiento de inmuebles con destino a la forestación, de acuerdo a la Ley 15.939 de 1987, tendrá un plazo máximo de 30 años. Se continúa así con una política de Estado de apoyo al modelo forestal que ha sido transversal a gobiernos de distintos signos políticos.

1.2.4. Sobre la Titularidad de los Inmuebles rurales afectados por explotaciones agropecuarias o por actividades agropecuarias

La ley que prevé que el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas data de 1967.

El Art. 9 de la Ley 13.608/67 establecía: "Declárese de interés general que el derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales. Las sociedades anónimas y las comanditarias por acciones sólo podrán poseer, adquirir o explotar inmuebles rurales, cualquiera fuere el título invocado, cuando la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas"

Este Artículo será posteriormente derogado en 1999 a partir de la Ley 17.124, posiblemente con la intención de acompasar la legislación uruguaya a los flujos de capital e inversiones que llegaban al país y que podrían también canalizarse al sector agropecuario. Esta derogación de la prohibición a Sociedades Anónimas a poseer tierra, habilitó un proceso concentrador de la propiedad de la tierra y posiblemente a un uso especulativo y contingente de dicho recurso, que marcará la primera década del siglo XXI.

En marzo del 2006 asume el gobierno nacional el Frente Amplio, que tiene una orientación política distinta a la de los gobiernos anteriores y con ello se inician una serie de reformas que modifican nuevamente las reglas de juego en esta materia. En enero del 2007 se promulga la Ley 18.092, que declara nuevamente de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades agrarias y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Las Sociedades Anónimas o las Sociedades en Comandita podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias, siempre que la totalidad de su capital accionario esté representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas. Según esta ley y decretos posteriores, se

dió plazo hasta junio de 2011 para que las actuales Sociedades Anónimas y en Comandita por acciones, cuyo capital accionario estuviese representado por acciones al portador, sustituyan la totalidad de su capital por acciones nominativas.

Los decretos 225/007 y 201/008, definen algunas excepciones a las condiciones expuestas por la Ley. 18.092 que dejan la puerta abierta para que puedan pedirse excepciones al Poder Ejecutivo en algunas circunstancias y así mantener la titularidad de los inmuebles y/o la explotación agropecuaria como Sociedades Anónimas.

1.3. Síntesis del Capítulo

El análisis de la evolución en la distribución de la tierra así como de las distintas formas de tenencia a lo largo del siglo XX, muestra una prolongada estabilidad. En la distribución de la tierra el tenor general es de una marcada desigualdad: muchos productores pequeños que poseían poca tierra y unas cuatro mil explotaciones grandes de más de 1000 ha que fueron propietarias de la mayor parte de las tierras de uso agropecuario. En la primera mitad del siglo XX sin embargo, la tendencia fue a una mayor subdivisión de la tierra y crecimiento de los productores familiares. En la segunda mitad, esa tendencia se revierte y se produce una fuerte disminución de productores pequeños aumentándose así la concentración de la tierra. En cuanto a las formas de tenencia de la tierra, la propiedad se mantiene relativamente estable en un 60% de las explotaciones durante todo el siglo. Los arrendatarios en cambio son los que disminuyen gradualmente a lo largo de todo el siglo, hecho que no es ajeno al cambio de perspectiva de la sociedad referido al uso de la tierra en el período: de la tierra como bien social expresado por la Ley de Colonización a la tierra como bien productivo reflejado en las modificaciones normativas de fin de siglo.

El Código Rural de la década del cuarenta refleja acabadamente la perspectiva propietarista de los patrones de estancia que dominaba la época. Sin embargo, otras perspectivas estaban presentes, que logran plasmarse luego de una dura batalla parlamentaria en la Ley que crea el Instituto Nacional de Colonización en 1948. Estas dos normas reflejan muy adecuadamente las posturas contrapuestas existentes en la sociedad uruguaya acerca del uso de la tierra agropecuaria. Con esa tensión existente, poco se avanza en materia de colonización en la medida que los gobiernos que se suceden, le votan escasos recursos para la tarea colonizadora.

En la última década del siglo XX, el fiel de la balanza parece inclinarse decididamente hacia la postura que ve a la tierra como un bien cuyo uso ilimitado corresponde al propietario con pocas restricciones de la sociedad. Tres leyes jalonan el proceso. La Ley Forestal, que concede subsidios a las plantaciones forestales de rendimiento y amplias exoneraciones impositivas a las empresas forestales desata una fuerte corriente compradora de tierras forestales, generando el primer impulso a una elevación de los precios de la tierra. Le sigue la modificación de la Ley de Arrendamientos, que elimina la disposición de que la tierra debía arrendarse por un mínimo de seis años con opción a cuatro más, dejando el plazo del arrendamiento al acuerdo de las partes, disposición que provocará una importante demanda por tierras para arrendar. Por último, la norma que estableció el levantamiento de la prohibición de poseer tierras a las Sociedades Anónimas, permitirá en años posteriores una fuerte corriente compradora de tierras por parte de estas sociedades. En síntesis, en la década del 90 se tomaron una serie de disposiciones normativas que contribuyeron a que cuando en la década siguiente se elevó el precio de las "commodities", el país estuviese listo para constituirse en un receptor de inversiones destinadas a producirlas.

2. Los principales procesos de compra-venta y de arrendamiento de tierra.

2.1. Introducción

En el Capítulo anterior se expusieron los antecedentes sobre los procesos de distribución de la tierra a lo largo del Siglo XX, destacándose dos movimientos diferentes que fueron explicados por las circunstancias políticas y económicas por las que transitó el país. Una primera etapa que abarcó los primeros sesenta años del siglo, en que se produce una desconcentración en la propiedad de la tierra y una segunda etapa (los últimos cuarenta años), en los que se produce un movimiento contrario.

Asimismo, se expuso la idea de que el actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra por el que atraviesa el país, es posible porque en la década anterior se efectuaron modificaciones normativas que lo habilitaron: la promulgación de la Ley Forestal, la modificación a la Ley de Arrendamientos y la derogación de la inhibición para que las Sociedades Anónimas comprasen tierra.

Con estos antecedentes, en este Capítulo de desarrollarán los procesos de compra y venta de tierras y de arrendamientos de tierras en los primeros diez años del siglo XXI. En este período se presencian fuertes cambios en la propiedad, un proceso de concentración desconocido en la historia agraria del país, así como un proceso de extranjerización, posiblemente a una escala que no registra antecedentes. Para analizar estos procesos se cuenta con una base estadística sumamente valiosa producida por fuentes oficiales. Es conveniente iniciar este apartado con algunas consideraciones de carácter metodológico acerca de dicha información estadística.

2.2. Consideraciones metodológicas

El primer Censo Agropecuario del país data de 1908. En la primera mitad del siglo, se llevan a cabo dos más (1913 y 1937), mientras que en la segunda mitad del siglo se llevan a cabo con mayor regularidad, cada cinco años hasta 1970 y cada diez años a partir de esa fecha, siendo el último del año 2000. En el 2011 se realizará otro. A través de esos Censos es posible apreciar (como se vio en el capítulo anterior), que en la primera mitad del siglo predomina un proceso de distribución de tierras con un crecimiento de las explotaciones más pequeñas, proceso que se revierte en la segunda mitad del siglo.

En la primera década del siglo XXI, se le agrega una detallada información estadística sobre la compra-venta y arrendamientos de tierra. En el año 2006, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) llega a un acuerdo con la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura por el cual esta Dirección le suministra a la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del MGAP, la información registral sobre las transacciones de inmuebles rurales a partir del año 2000 hasta la actualidad. Con esta información, la DIEA procesa y publica regularmente información de las compra-ventas de tierra y los arrendamientos rurales abierta según algunas variables: el número de las mismas, la superficie implicada, la localización del inmueble, la calidad de la tierra, el precio de la transacción, la nacionalidad del comprador y del vendedor, la condición jurídica (persona física o sociedad), etc. En el caso de los arrendamientos, se le agrega el plazo de los contratos y el destino que le dará a la tierra el arrendatario.

Si bien la DIEA se vio obligada a introducir algunas restricciones en el momento del procesamiento de la información[6], éstas son menores y no cabe duda que la información estadística procesada y publicada es de altísimo valor, para comprender los cambios en la propiedad y la posesión de la tierra que se han dado en el Uruguay en los últimos diez años. Sobre esta rica base estadística y Censal es que se construye este Capítulo.

2.3. Análisis de las operaciones de compra-venta y de arrendamientos de tierra a nivel nacional. Años 2000- 2010.

2.3.1. Operaciones de compra-venta de tierras.

Las operaciones de compra-venta en el territorio nacional experimentan un pronunciado incremento a lo largo de la década, teniendo su punto máximo en el año 2007, para disminuir en

6 Según DIEA "… en el caso de las operaciones de compra-venta, debieron establecerse algunas condiciones para que una operación fuera considerada "admisible" para procesamiento…[detectadas]..-operaciones que…daban lugar a pensar que no se trataba de ventas realizadas en condiciones normales para tierras de uso agropecuario. Las condiciones establecidas para controlar situaciones de ese tipo fueron las siguientes: la superficie total debía ser por lo menos de 10 ha; el monto total de la transacción debía ser por lo menos de 1.000 USD; el precio unitario por hectárea debía ser entre 50 y 30.000 USD. Esto ocasionó algunas "pérdidas" (menores) en la cantidad de operaciones que ingresó a procesamiento." Para los contratos de arrendamiento las restricciones impuestas por la información fueron las siguientes: la superficie total de contrato debía ser por lo menos de 10 ha; el precio acordado debía ser por lo menos de USD 5/ha/año (DIEA-MGAP. Serie Trabajos Especiales Nº 262. Agosto 2008. pp.:2.

los años posteriores, posiblemente como consecuencia de la crisis financiera que aquejara a los países desarrollados que indujo a una mayor cautela en las transacciones.

Cuadro Nº 2. Uruguay.
Operaciones de compra-venta de tierras

Año	Número de operaciones	Superficie (ha)	Valor total (millones USD)	Precio Promedio USD/ha
2000	1.517	308.007	138	448
2001	1.966	530.092	219	413
2002	1.598	365.210	141	385
2003	2.156	740.845	311	420
2004	2.746	757.684	503	664
2005	2.872	845.893	613	725
2006	3.245	858.745	972	1.132
2007	3.277	675.826	968	1.432
2008	2.959	684.000	1.260	1.844
2009	1.847	323.000	753	2.329
20101	950	179	451	2.519
Total	**25.133**	**6.268.000**	**6.320**	**1.010**

FUENTE: Elaboración propia a partir de DIEA Serie trabajos Especiales Nº 262 y Nº 285 y Series "Precio de la Tierra" de fechas 20 de agosto de 2009, 10 de marzo de 2010, y 5 de agosto de 2010.

Las operaciones de compra venta en el período totalizan 25.133. Si bien dichas operaciones no son exactamente comparables a los establecimientos (porque un establecimiento puede ser vendido sólo en parte o porque un establecimiento puede ser vendido más de una vez en el período), el significado removedor de estos procesos puede ser mejor comprendido si se si se tiene en cuenta que el número total de establecimientos agropecuarios en el Censo Agropecuario del año 2000 era de 57.131 explotaciones.

La superficie transada anualmente llegó a su punto máximo en el año 2006. El total de la superficie transada en el período fue de 6.268.000 ha, que equivale al 38% de la superficie total agropecuaria del país (16.419.683 ha), lo cual da cuenta de la profundidad de las consecuencias de estos procesos.

Por medio de la información proporcionada por la DIEA-MGAP, no es posible saber con certeza, hasta dónde este comportamiento es inusual, en la medida que no existen registros similares para los años anteriores. Sin embargo, el hecho de que el proceso fuese ascendente, que los precios por unidad de superficie fuesen consistentemente al alza durante la década, multiplicándose por cinco el valor de la hectárea de tierra en promedio y las numerosas afirmaciones y comentarios de distintos actores sociales, recogidas en un capítulo posterior, señalan que este proceso es nuevo o diferente en la historia de las operaciones sobre la tierra agrícola en el país, al menos comparándolo con el siglo XX.

Es posible recurrir a otra fuente para comprender la magnitud del proceso que se está explicando. La Ley de creación del Instituto Nacional de Colonización (reseñada en el Capítulo anterior), también estableció que toda explotación de más de 1.000 ha, que sea puesta a la venta, debe ser ofrecida primeramente al INC y éste tiene la primera opción de compra. Una ley posterior, (la ley 18.187 del año 2007) estableció que esta regla rige para las explotaciones de más de 500 ha. En consecuencia, el INC lleva un registro detallado de las ventas de tierra de más de 1.000 ha. Si bien esto deja afuera las ventas menores, tiene la ventaja de que la serie comienza en 1970, constituyéndose así en la serie de transacciones de tierra de más larga data con que cuenta el país.

Gráfico 1: Número de transacciones por año y superficie vendida (1970-2010)

FUENTE: INC, 2010. www.colonizacion.com.uy/index2.php. Comportamiento Histórico del precio de la tierra hasta el segundo semestre del año 2010.

Cuadro Nº 3. Uruguay. Compra-venta de tierras según escala de superficie de las transacciones. Desde el 1 de enero de 2000 al 30 de junio del 2010.

Escala de superficie	Operaciones		Superficie vendida		Valor		
	Nº	%	Miles de ha.	%	Miles de USD	%	Promedio (USD/ ha)
10-100	14.886	59,2	564	9,0	771.272	12,2	1.367
101-200	3.507	13,9	500	8,0	512.312	8,1	1.024
201-500	3.604	14,3	1.167	18,6	1.097.952	17,3	940
501-1.000	1.932	7,7	1.373	21,9	1.238.442	19,6	902
1001-2000	804	3,2	1.099	17,5	1.009.139	15,9	918
2001 y más	399	1,6	1.565	25,0	1.701.412	26,9	1.087
Total	**25.133**	**100**	**6.268**	**100**	**6.330.529**	**100**	**1.010**

FUENTE: elaboración propia a partir de DIEA Serie trabajos Especiales Nº 262 y Nº 285 y Series "Precio de la Tierra" de fechas 20 de agosto de 2009, 10 de marzo de 2010, y 5 de agosto de 2010.

La gráfica muestra una tendencia sostenida al incremento en el número de transacciones de más de 1000 ha a lo largo de los 40 años de la serie, con fluctuaciones perceptibles que pueden ser explicadas por el contexto económico y social que atravesaba el país. Así en 1982, la crisis provocada por la ruptura del tipo de cambio preanunciado y la consiguiente devaluación, provocan una brusca caída en las transacciones. Algo similar ocurre con la crisis del 2002, pero a partir de allí hay un sostenido y abrupto incremento en las transacciones con un pico entre 2003 y 2007, que vuelven a caer en el año 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis financiera en los países desarrollados.

En la información que proporciona la DIEA-MGAP, la unidad de análisis está constituida por el número de operaciones de compra-venta y en ellas un padrón puede ser vendido más de una vez. Esto introduce un factor de distorsión. Una manera distinta de presentar la información es teniendo en cuenta sólo los padrones que han cambiado de mano en el período, independientemente de cuantas veces ello ocurrió.

Lamentablemente la información está publicada solamente para el período 2000-20077. De ella se desprende que en ese período las operaciones involucraron 30.027 padrones. De ellos, 4.690 padrones se vendieron más de una vez según el siguiente detalle:

- 4.014 padrones se vendieron dos veces.
- 537 padrones se vendieron tres veces.
- 118 padrones se vendieron cuatro veces.
- 18 padrones se vendieron cinco veces.
- 3 padrones se vendieron seis veces.

En el período 2000-2007, las operaciones de compra-venta totalizaron 5.082.302 ha. Si a esta cifra se le sustrae las repeticiones, contando solamente la primera venta de los padrones vendidos más de una vez, la superficie total que cambió efectivamente de propietario se reduce a 4.340.653 ha (reducción del 15%). Si se mantuviese la misma proporción para las operaciones de compra-venta de todo el periodo considerado, entonces la superficie de tierra que cambió por lo menos una vez de propietario entre el año 2000 y el año 2010, sería 5.327.800 ha es decir, el 32% de la superficie agropecuaria del país.

2.3.2 Operaciones de compra-venta según la escala de superficie

El análisis de las operaciones de compra-venta de tierras en el período, según la escala de tamaño, permite una mejor comprensión de la dinámica del mercado de tierras.

Como se aprecia, el 60% de las operaciones de compra-venta de tierras fueron en el estrato de menos de 100 ha, a pesar de lo cual éstas sólo representan el 9% de la superficie transada. Las operaciones en el estrato de más de 2.000 ha representan sólo el 1,6% de las transacciones, pero

7 DIEA- MGAP. Serie Trabajos especiales Nº 262.pp.: 5.

involucran el 25% de la tierra transada. El 64% de la tierra transada lo ha sido en lotes de más de 500 ha. También es de destacar el valor de la tierra transada: seis mil trescientos millones de USD en el período. Como se verá más adelante, los precios variaron mucho en el tiempo y también lo hicieron según la cantidad y la calidad de la tierra transada. Pero es conveniente hacer notar el impacto que pudo haber tenido esta enorme masa de dinero en la economía del país y en particular en el sector agropecuario.8

2.3.3. El Precio de la Tierra

El comportamiento de los precios de la tierra en una serie de cuarenta años, se aprecia con claridad en el gráfico siguiente cuya fuente es el Instituto Nacional de Colonización y registra los precios de las transacciones de predios de más de 1.000 ha.

Gráfico 2: Comportamiento venal en USD del precio de la tierra (1970-2010)

FUENTE: INC, 2010. www.colonizacion.com.uy/index2.php. Comportamiento Histórico del precio de la tierra hasta el segundo semestre del año 2010.

Como se advierte, los precios de la tierra tuvieron un moderado crecimiento hasta la primera década del siglo XXI. En dicha década se registra primeramente una fuerte caída en el precio como consecuencia de la crisis financiera que se desencadenó en el país, contagiada por la previa crisis ocurrida en Argentina y por la devaluación del real en 1999 en Brasil. A partir del año 2003, comienza un proceso de fuerte incremento en el valor de la tierra, que al menos para las transacciones de más de 500 ha no reconoce recaídas9.

La segunda fuente de información que se está empleando, la generada por la DIEA-MGAP, permite comprender mejor lo ocurrido en dicha década con el valor de la tierra. Ello ocurre si se analiza los valores de ventas según escalas de superficie a lo largo de los últimos once años.

El cuadro siguiente muestra la elevación sostenida en el período, del precio promedio de la tierra que se quintuplica en los once años. Este proceso, sin embargo, es diferente si se analiza según el estrato de las operaciones de compraventa. En el estrato de 10 a 200 ha, el precio se multiplica por 3,8 veces. Esta razón crece a medida que se aumenta el estrato de tamaño de las operaciones: 4,1 veces para el estrato de 200 a 500 ha; 5,5 veces para el estrato de 500 a 1.000 ha; 7,3 veces para el estrato de 1.000 a 2.000 ha; y 12 veces para el estrato de más de 2.000 ha. Es decir que el incremento de los precios analizados por estrato, estaría reflejando una mayor demanda por las operaciones de mayor tamaño. Dicho de otro modo, a lo largo del período, los compradores han estado dispuestos a pagar un precio unitario mayor, cuanto más grande sea la superficie de campo que está siendo transada.

2.3.4. La nacionalidad y la condición jurídica de quienes intervienen en las transacciones de tierra

La información proporcionada por la DIEA-MGAP para el período 2000/2008 sobre la nacionalidad de aquellos que venden y que compran tierras en el Uruguay, muestra un proceso de pérdida de tierras por parte de los propietarios de nacio-

8 El PIB agropecuario del Uruguay alcanzo el récord de 2.930 millones de dólares y representó el 9,1% del total de la economía en 2008 según el Anuario 2009 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP. (pp.23) Es decir que el total de las transacciones de compra y venta de tierras en el período 2000-2010 equivalen al PIB agropecuario de dos años. A ello se le deben sumar el valor de las rentas por arrendamientos en el mismo período.

9 Se recuerda que el INC recibió información de las ventas de más de 1.000 hectáreas hasta el año 2007 y de más de 500 hectáreas en los años siguientes.

Cuadro Nº 4. Uruguay. Evolución del Precio de la Tierra según escalas de superficie.

Escala de Superficie (hectáreas)	Precio Promedio (USD por hectárea)										
	Año										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006[1]	2007	2008	2009	2010[2]
De 10 a 200	684	680	556	535	663	827	949	1550[3]	2.048	2.218	2.597
De 201 a 500	490	434	394	396	754	729	726	1.319	1.673	2.102	2.004
De 501 a 1.000	411	410	353	407	618	736	1.137	1.297	1.770	2.352	2.274
De 1.001 a 2.000	382	307	349	411	649	653	1.116	1.393	1.875	1.994	2.786
De 2.001 a 5.000	232	251	270	390	612	708	1.031	1.632	1.812	2.610[4]	2.806
Más de 5.000	-----	290	249	413	779	707	1.497	1.472	1.848	-----	----
Total	448	413	385	420	664	725	1.045	1.433	1.844	2.326	2.519

FUENTE: elaboración propia a partir de DIEA Serie trabajos Especiales Nº 250, Nº262, Nº 285 y Series "Precio de la Tierra" de fechas 20 de agosto de 2009, 10 de marzo de 2010, y 5 de agosto de 2010.

1 Sólo el primer semestre.

2 Sólo el primer semestre.

3 Los valores de la fila de 10 a 200 ha entre el año 2007 y 2010 son estimados a partir de la información desagregada en dos estratos: de 10 a 100 y 101 a 200, que es la forma como está presentada la información para esos años.

4 Para el año 2009 y 2010, la información se presenta como "más de 2000 ha", no existiendo la desagregación "de 2001 a 5.000 ha" y "más de 5.000ha."

nalidad uruguaya por 1.810.000 ha. Los propietarios argentinos en cambio, en el balance, ganan 40.000 ha y los brasileños pierden 105.000 ha. Esos resultados están lejos de la percepción que tienen las personas y entidades entrevistadas en esta investigación, las cuales no tienen dudas acerca de que se está produciendo un fuerte proceso de extranjerización de la tierra. La información muestra que la situación es más compleja: las tierras perdidas por los uruguayos es ganada por "adquirentes que no son personas físicas", es decir, que son Sociedades de diverso tipo cuya nacionalidad no es posible conocer aunque se pueda suponer que posiblemente muchas de ellas sean de inversores extranjeros.

Cuadro Nº 5. Uruguay. Balance entre superficie vendida y adquirida según nacionalidad. Años 2000 al 2008

Nacionalidad	Superficie (miles de ha)		Balance
	Adquirida (a)	Vendida (b)	(a) – (b) miles de ha.
Total	5.766	5.766	----
Uruguayo	2.222	4.032	-1.810
Argentino	168	128	40
Brasileño	107	212	-105
Otras	92	84	8
No Aplicable*	3.177	1.308	1869

FUENTE: Elaboración propia a partir de DIEA-MGAP. Serie Trabajos Especiales Nº 262 y 285.

** El adquirente no es una persona física.*

El cuadro siguiente muestra que son las Sociedades Anónimas las que han ganado el 96% de las tierras que han perdido las personas físicas. Es decir, que el fuerte impulso hacia las compras de tierra ha sido liderado, en el balance, por este tipo de compradores.

Cuadro Nº 6. Uruguay: Balance entre superficie de tierra adquirida y vendida según condición jurídica. Años 2000 al 2008

Condición Jurídica	Superficie (miles de ha)		Balance
	Adquirida (a)	Vendida (b)	(a)-(b)
Total	5.766	5.766	---------
Persona Física	2.568	4.423	-1.855
Sociedad Anónima	2.915	1.137	1.778
Otras sociedades	215	148	67
Estado	13	15	-2
Otras situaciones	56	43	13

FUENTE: Elaboración propia a partir de DIEA-MGAP. Serie Trabajos Especiales Nº 262 y 285

Posiblemente ha sido por esta situación (por demás conocida en el país), que el sistema político ha reaccionado promulgando en el 2007 la ley Nº 18.092 que obliga a las Sociedades que poseen tierra a hacer nominativas sus acciones, aunque su vigencia ha sido postergada hasta el año 2011 y se prevén excepciones a la norma (ver Capítulo I).

Cuadro Nº 7. Relevamiento parcial de capitales extranjeros que operan en el agro uruguayo.

Empresa	Ha.	Zona	Fuente
Forestal Atlántico Sur (capitales chilenos y uruguayos)	15.000 (ha forestadas)	Región Sureste y Centro Este	Rosario Pou Agenda Forestal 2007
Forestal Tekoayhu (fondo de inversión)	50.000 (ha de patrimonio)	Región Sureste	Rosario Pou Agenda Forestal 2007
GMO Renewable Resources (Administ. Fondos de Inversión)	25.000 (ha forestadas)	Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo	Rosario Pou Agenda Forestal 2007
Grupo Forestal (capitales chilenos)	16.000 (ha forestadas)	Lavalleja, Maldonado, Rocha, Florida	Rosario Pou Agenda Forestal 2007
RMK Timberland Group (fondo de inversión USA y europeos)	20.000 ha forestadas en 40.000 ha de patrimonio.	Lavalleja, Florida. Cero Largo, Treinta y Tres, Durazno	Rosario Pou Agenda Forestal 2007
Weyerhauser S.A., Colonvade S.A., Los Piques (capitales estadounidenses)	140.000 ha	Rivera,Tacuarembó Cerro Largo, Treinta y Tres	Pagina Institucional: www.weyerhaeuser.com
Forestal Oriental (UP Kymene-capitales finlandes)	200.000 (tierra propia y de terceros)	Rio Negro, Paysandú, Soriano, Tacuarembó.	Página institucional: www.forestaloriental.com.uy
Montes del Plata (Arauco-chilena-, Stora-Enso-sueco finlandesa-)	234. 000 ha propias. 126 mil forestadas)	Durazno, Flores, Río Negro, Soriano, Paysandú, Rivera,Tacuarembó,	Página institucional www.montesdelplata.com.uy
Agronegocio del Plata (capitales argentinos)[1]	100.000 ha con soja y cultiv. secano	Soriano, Paysandú. Río Negro	Clarín[2] (diario argentino) 28 de mayo, 2010.
El Tejar (capitales argentinos)[3]	130.000 ha con soja y cultiv.secano.	Durazno, Colonia, Soriano, Río negro	El País[4] (diario uruguayo) 10 mayo, 2010
MSU Agro[5] (capitales argentinos)	16.000 ha con soja y cultiv. secano	Flores, Soriano, Paysandú y Río Negro	El País[6] (diario uruguayo) 31 Agosto, 2008
Ernesto Correa[7] (capitales brasileños)	100.000 ha tierra propia	Tacuarembó y Cerro Largo	El País[8] (diario uruguayo) 31 Agosto, 2008
Calyx Agro[9] (capitales argentinos)	5.000 ha cultiv. secano.	¿?	Información de entrevistas
Grupo Ceres Tolva[10]	6. 000 ha cultiv. secano.	¿?	Información de entrevistas

FUENTE: Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas

1 *Agronegocio del Plata (ADP) opera en el país desde el año 2003.Es una de las principales empresas de producción y comercialización de productos agrícolas de Uruguay, asociada al grupo argentino Los Grobo.*
2 *Nota publicada el 28 de mayo del 2010 en el diario argentino Clarín. www.clarin.com*
3 *El Tejar es una empresa agropecuaria con origen argentino dedicada a la ganadería y la agricultura, opera en nuestro país desde el año 2002.*
4 *Nota publicada el 10 de mayo del 2010 en el diario uruguayo El País. www.elpais.com.uy*
5 *MSU Agro (Manuel Santos de Uribelarrea), es una empresa argentina dedicada ala producción agrícola, principalmente a la producción de commodities, con una participación activa en Argentina, Uruguay, Paraguay y recientemente en Brasil.*
6 *Nota publicada el 31 de mayo en el 2010 en el diario uruguayo El País, www.elpais.com.uy*
7 *Ernesto Correa es un empresario brasileño, siendo hoy uno de los pocos extranjeros conocidos con tierras en nuestro país. En 2002, Correa decidió capitalizar el frigorífico PUL con siete millones de USD y compró el 75% de sus acciones. (El País, mayo 2010)*
8 *Nota publicada el 31 de mayo en el 2010 en el diario uruguayo El País, www.elpais.com.uy*
9 *La empresa Calyx Agro está formada por capitales argentinos y accionistas de la multinacional Louis Dreyfus.*
10 *La empresa Ceres Tolva es una empresa argentina con más de treinta años de trabajo en el sector agropecuario y que recientemente ha expandido al Uruguay su área de operaciones.*

Es por ello que se ha preparado el cuadro siguiente que detalla las principales Sociedades y/o grupos inversores que han comprado tierra en el Uruguay. La información recabada es parcial y sólo orientativa. Fue recopilada de páginas web de las empresas, de información periodística y de entrevistas a informantes calificados. La información puede ser en muchos casos poco

precisa, debido a los cambios muy rápidos que ocurren en las ventas de tierra. Se está ante un mercado de tierras sumamente dinámico.

La suma de las tierras en posesión de estas empresas es de 1.068.000 ha. En este registro tentativo, en algunos casos se han incorporado tanto tierras en propiedad como en arrendamiento. En las empresas forestales en algunos casos se cuenta con la superficie total en propiedad, en otros sólo con el área forestada.

2.4. El arrendamiento de Tierras a nivel nacional

El arrendamiento de tierras ha crecido fuertemente en el período al influjo de la demanda, empujada por la valorización de los precios de las "commodities" agropecuarias y facilitada por la modificación a la ley de arrendamientos introducida en la década anterior (ver Capítulo I).

Como se observa en el cuadro, el número de contratos de arrendamiento y la superficie arrendada se comportan en forma similar. Estables en los primeros tres años, crecen en los siguientes tres años, para crecer ahora fuertemente en los tres años siguientes con un pico en el año 2008 en que se llega al 17% de los contratos y de la superficie arrendada en todo el período. La mayor demanda por tierras para arrendar se refleja en los precios pagados, que se comportan también en forma similar con un pico en el mismo año 2008, que llega en promedio a los 124 USD por hectárea. Es de notar que los valores del año 2010 son los del primer semestre, por lo cual posiblemente éste también sea un año con una importante cantidad de tierra arrendada.

La sumatoria de la superficie total arrendada en el período equivale al 42% de la superficie agropecuaria del país. Sin embargo, cabe recordar que los contratos de arrendamiento son por períodos cortos. Los contratos de uno a tres años representan el 67% de los contratos del período, como se advierte en el cuadro Nº10. No es posible saber con la información disponible, cuánta es la superficie arrendada del país en un momento determinado (por ejemplo en un año), dado que lo que se registra son las operaciones de arrendamiento realizadas en cada año (una operación puede ser por uno o más años) y no la superficie en arriendo en cada año.

Cuadro Nº 8. Uruguay. Contratos de Arrendamiento, superficie arrendada y valor pagado. 2000-2010.

Año	Con tratos de arrendamiento		Superficie Arrendada (ha) según contratos		Valor	
	Número	%			Total (USD)	Promedio USD/ha/año
2000	1.131	6	415.248	(6%)	11.724.162	28
2001	1.166	6	406.915	(6%)	10.770.183	26
2002	1.287	7	475.799	(7%)	11.204.358	24
2003	1.440	8	561.191	(8%)	16.296.648	29
2004	1.577	9	574.147	(9%)	21.198.680	37
2005	1.423	8	536.462	(8%)	20.163.128	38
2006	1.547	9	540.431	(8%)	25.508.847	47
2007	2.222	12	826.432	(12%)	49.90.924	60
2008	2.820	17	1.115.708	(17%)	137.867.000	124
2009	2.091	12	727.331	(11%)	73.732.000	101
2010*	1.314	7	475.050	(7%)	55.039.000	116
Total	**18.018**	**100**	**6.654.714**	**(100%)**	**433.407.930**	**65**

FUENTE: Elaboración propia a partir de Series Informes Especiales Nº 262, 285 y Comunicados de Prensa del 17 de abril de 2009, 16 de octubre de 2009 y 1 de setiembre de 2010. DIEA-MGAP
** Primer semestre de 2010.*

Cuadro Nº 9. Uruguay. Arrendamientos según plazo del contrato- 2007-2009.

Plazo del contrato (años)	Número de contratos	Superficie arrendada		Valor	
		Ha	%	Total (miles de USD)	Promedio (USD/ha/años)
Uno	1.540	507.004	19	49.299	97
Dos	1.842	704.757	26	64.677	92
Tres	1.403	575.038	22	79.606	138
Más de tres	2.110	769.536	29	60.935	79
Sin información	238	113.135	4	6.987	62
Total	**7.133**	**2.669.470**	**100**	**261.504**	**98**

FUENTE: elaboración propia a partir de Series Informes Especiales Nº 262, 285 y Comunicados de Prensa del 17 de abril de 2009 y 16 de octubre de 2009. DIEA-MGAP

También es conveniente llevar la atención a la importancia de los montos de dinero que representan los arrendamientos de tierra, que oscilan entre los 11 y los 137 millones de USD por año con un total de 433 millones para el período.

Los contratos de arrendamiento tienen un comportamiento algo diferente si se los analiza por estrato de tamaño de la superficie arrendada. El 60% de los contratos fueron para superficies menores a las 250 ha, siguiéndole en importancia el estrato de 250 a 500 ha que representa el 17% de todos los contratos. Como era de esperar, los contratos por superficies de hasta 250 ha representan sólo un 16% de la superficie arrendada, mientras que los contratos de más de 2.000 ha siendo sólo el 2% de los contratos, representa el 20% de la superficie arrendada.

Los valores pagados por hectárea arrendada tienen poca variación en función de la escala de la superficie arrendada.

Cuando se analiza la superficie arrendada por el destino declarado que se le dará a la tierra arrendada, se aprecia que el mayor número de contratos y la mayor superficie corresponden a la ganadería, siguiéndole los contratos agrícola/ganaderos. Esto tiene su lógica para un país en que la ganadería ocupa un 80% de la superficie del territorio como actividad predominante. Le sigue en tercer lugar los arrendamientos para agricultura de secano con el 18% de los contratos, el 20% de la superficie arrendada pero, debido al precio que se paga por ellos, representa el 50% del valor total transado por los arrendamientos del período.

Cuadro Nº 10. Uruguay. Arrendamientos según destino de la tierra arrendada. 2007-2009

Destino	Número de contratos	Superficie arrendada		Valor	
		Total (ha)	Prom. (ha)	Total (miles de USD)	Prom. (USD/ha/ Año)
Ganadería	3.094	1.538.138	497	51.434	33
Agricultura de secano	1.292	571.877	442	129.590	227
Arroz	358	125.346	350	16.136	129
Lechería	333	41.329	124	4.326	105
Forestación	111	72.325	651	7.584	105
Agrícola/ ganadero	1.538	393.911	256	41.324	105
Agrícola/lechero	53	4.284	81	602	141
Sin información y otros	319	140.162	439	10.509	75
Total	**7.098**	**2.887.372**	**407**	**261.505**	**91**

FUENTE: Elaboración propia a partir de Series Informes Especiales Nº 262, 285 y Comunicados de Prensa del 17 de abril de 2009 y 16 de octubre de 2009. DIEA-MGAP.

El análisis del valor pagado por hectárea arrendada dice mucho acerca de las características del proceso. El alto precio pagado por las tierras que se dedicaron a la agricultura de secano está vinculado a que posiblemente se hayan dedicado a la siembra de soja, trigo y en menor medida maíz y girasol. Sólo los precios que tienen estos granos en el mercado internacional pueden explicar el valor de estas rentas. No debe olvidarse que también están asociadas a las tierras de mejor calidad que tiene el país. Por otro lado están los valores pagados por los arrendamientos destinados a la ganadería. En estos casos el bajo valor (33 USD por hectárea) está vinculado a la menor rentabilidad de la ganadería, pero también a que ocupa las tierras de menor calidad y de más difícil acceso.

No son de desdeñar los valores pagados por el arrendamiento de tierras para dedicarlas al cultivo de arroz (129 USD/ha). Este cultivo históricamente se ha realizado (por razones de manejo del suelo) sobre tierras arrendadas. El alza de los precios de la tierra no ha afectado mayormente a estos cultivadores porque fue acompañada también por un alza de los precios del arroz en el mercado internacional, al cual se le dedica el 90% de la cosecha (ver entrevista presidente de ACA). Distinta es la situación para la lechería, que si bien paga precios menores (105 USD/ha) el alza de los precios de la tierra empujada por la agricultura (con la cual comparte el área ecológica), ha desplazado a productores que no han podido competir con ella por los precios (ver entrevista a Presidente de ANPL).

Por último, es interesante advertir sobre la existencia de contratos de arrendamiento forestales. No son muchos y suman sólo 72 mil ha, pero podrían ser más en el futuro. Parecería contradictorio el arrendamiento de tierras para forestación, una actividad que tiene un largo período de rotación. Son al menos diez años desde que se plantan hasta la primera cosecha, pero (en el caso de los eucaliptos) se les puede realizar tres cortes. Por ello, una reciente disposición modificó la Ley de Arrendamientos vigentes que establecía un plazo máximo de 15 años para los contratos, extendiéndolos a 30 años para el caso específico de arrendamientos destinados a la forestación. Posiblemente los contratos de arrendamiento forestal registrados estén hechos en este nuevo marco (ver Capítulo I).

2.5. El mercado de tierras a nivel de Departamento

Uruguay cuenta con 19 Departamentos de distinto tamaño y con tierras con distintas aptitudes agroecológicas. En líneas generales, los Departamentos que están sobre el Río Uruguay y sobre el Río de la Plata tienen aptitudes agrícolas superiores a los demás Departamentos. En el centro del país, los suelos son mayormente aptos para la ganadería con algunas áreas con aptitudes agrícolas. Los Departamentos del norte, lindantes con Brasil y los del este son más aptos para la ganadería admitiendo cultivos como el arroz y en algunas áreas cultivos de secano. Esta variabilidad se expresará en los precios de la tierra tanto en las transacciones como en los arrendamientos. Es de interés por lo tanto mostrar, aunque sea abreviadamente, las variaciones en el mercado de tierras por Departamento.

Las operaciones de compra-venta de tierras no se distribuyen en forma homogénea en el territorio. En general se aprecia que son los Departamentos del Centro del país y del Litoral oeste aquellos en los que más tierra se ha vendido: Tacuarembó, Cerro Largo y Durazno para los del Centro y Paysandú, Río Negro y Salto, para los del Litoral oeste.

El precio promedio al que se vendió la tierra en el período también es variable. En dos Departamentos, Canelones y Maldonado el valor promedio superó los 2.300 USD/ha. Posiblemente la cercanía a Montevideo en el primer caso y la presencia de Punta del Este en el otro influyen en elevar los precios. Con valores entre 1.700 USD/ha y 2.300 USD/ha, se encuentran tres departamentos que reúnen las condiciones de ser linderos con Argentina y contar con las mejores tierras agrícolas del país: Colonia, Soriano y Río Negro. En el mismo tramo de precios se encuentran Florida y San José, Departamentos que conjugan su pertenencia a la cuenca lechera y la proximidad a Montevideo, con la presencia de buenas tierras. En una cuarta categoría con ventas por valores inferiores a 1.100 USD/ha se encuentran los Departamentos del Centro y del Noreste del país, en

que se ha vendido mucha tierra pero son de inferior calidad para la agricultura (suelos más frágiles) más aptos para la ganadería y en algunos casos para la actividad agrícola ganadera.

El arrendamiento de tierra ha sido también una estrategia ampliamente utilizada para tomar posesión de ella sin tener que invertir en su compra. Como se dijo más arriba, el valor de los arrendamientos también ha sufrido un alza notable en el transcurso de la década que está siendo analizada.

Los Departamentos en los que la superficie arrendada respecto a la superficie total agropecuaria del Departamento, supera la media nacional (que es de 43%) son sólo seis: cuatro de ellos se hayan ubicados en la región del Litoral Oeste: Soriano (75%), Salto (57%), Paysandú (50%), Río Negro (48%); mientras que otros se encuentran en la región centro, Durazno (con el equivalente al 63% de la superficie del Departamento que ha sido arrendado en el período) y el Departamento de Rocha en el este del país que exhibe una altísima proporción de tierra arrendada, posiblemente por encontrarse en el corazón de la zona arrocera.

Otra manera de percibir la demanda por tierras para arrendar en el territorio nacional, es analizar los precios promedio de los arrendamientos pagados. El precio promedio de la década para los arrendamientos fue de 62 USD/ha/año. Analizado este precio territorialmente se percibe que hay ocho Departamentos en los que se rebasa esta cifra.

Si se descartan los Departamentos de Canelones y de Maldonado, por la misma razón destacada cuando se analizaron los precios de venta (área metropolitana y proximidad a Punta del Este), quedan seis Departamentos propiamente agropecuarios: tres de ellos son del Litoral oeste: Colonia (103 USD/ha/año), Soriano (127 USD/ha/año) y Río Negro (93 USD/ha/año). Otros tres Departamentos son de la zona Centro del país: San José (85 USD/ha/año), Durazno (63 USD/ha/año) y Flores (115 USD/ha/año).

Si se analizan los arrendamientos según el destino que se le dará a la tierra arrendada, se aprecia que los cuatro Departamentos en que se arrendó más tierra para agricultura de secano son: Soriano (50.693 ha), Río Negro (51.996 ha) y Paysandú (29.430 ha) pertenecientes al Litoral Oeste y Durazno (42.499 ha) de la región Centro. Para la ganadería en cambio los cuatro Departamentos en que más tierra se arrendó son: Salto (75.305 ha) y Artigas (63.751 ha) en el Litoral oeste sobre tierras de basalto de escasa calidad y en la región Centro los departamentos de Tacuarembó (48.034 ha) y de Durazno (45.547 ha). Si se consideran las tierras arrendadas con destino agrícola-ganadero sobresalen nuevamente los cuatro Departamentos del Litoral oeste del país: Colonia (14.966 ha), Soriano (34.397 ha), Río Negro (14.285 ha) y Paysandú (16.834 ha).

3. La percepción de los actores sociales sobre los cambios en la posesión de la tierra.

En el presente capítulo se presentará la percepción de los actores sociales que se encuentran de distinta forma vinculados y construyen opinión en torno a los procesos agrarios. En el primer apartado se planteará la percepción de las principales gremiales agropecuarias que representan a distintos sectores de la estructura social agraria (Asociación Rural de Uruguay, Federación Rural, Comisión Nacional de Fomento Rural, Asociación Nacional de Productores de Leche, Asociación de Cultivadores de Arroz). En el segundo apartado se presentará la percepción sobre el tema de referentes dentro de los partidos políticos (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Nacional). Finalmente, en un tercer apartado se presentará la percepción de actores de la sociedad civil que debaten y aportan su opinión sobre el tema, la Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y la ONG Redes Amigos de la Tierra[10].

Para relevar la opinión de los actores presentados se realizaron entrevistas y se recogió información publicada en la prensa.

10 Ver en Anexo Lista de entrevistados.

3.1. La mirada de las gremiales agropecuarias sobre el fenómeno de concentración y extranjerización de la tierra

3.1.1. La percepción de la Asociación Rural del Uruguay

La Asociación Rural del Uruguay, creada en 1871, se presenta como una gremial universalista y representante de todos los sectores del agro uruguayo. "Yo no defiendo a los productores, yo defiendo a los productos, y defendiendo a los productos defiendo a todos". (Entrevista al Presidente de la ARU Manuel Lussich, 09/2010). No obstante, a pesar de presentarse discursivamente como una gremial de cobertura nacional que representa a todos los sectores y a todos los temas, dicha gremial impulsa los intereses del sector empresarial del agro, con un claro predominio de grandes propietarios ganaderos y de los cabañeros de las distintas razas.

La postura de esta gremial agropecuaria puede ser entendida como favorable dentro de un espectro de opinión sobre los procesos de cambio que están ocurriendo en la estructura agraria. Dicha gremial se proclama defensora del libre mercado y en este sentido no cree en la necesidad de establecer restricciones a la libre circulación de capitales en el negocio agropecuario. Si bien no excluye al Estado en la regulación del mercado de tierras, mira con desconfianza la posibilidad de establecer restricciones que desde su perspectiva podrían terminar inhibiendo y desalentando la inversión extranjera en el país. En esta dirección, la gremial considera que las inversiones extranjeras han sido un factor determinante en el proceso de crecimiento del negocio agropecuario, por lo que estima que es necesario plantear reglas claras y estables a aquellos que deciden invertir en tierras uruguayas.

"Sí al libre mercado pero no al libertinaje" (Lussich, entrevista) Desde la perspectiva de la gremial, la intervención del Estado debería hacerse presente para resguardar la propiedad privada en tanto derecho legítimo y para defender la soberanía nacional, no así estableciendo regulaciones que impliquen un trato diferencial a la inversión extranjera. "Uno le tiene una enorme desconfianza a la intervención del Estado, ahora eso no quiere decir que no tenga que hacer nada. Yo creo que hay grandes cosas en la que sí habría que regular, yo creo perfectamente viable que venga un extranjero y compre un campo de tamaño razonable, pero no me parecería bien que venga un gobierno a comprar tierras, hay ciertos límites que hay que trazar" (Lussich, entrevista).

"Hay cosas que está claro que hay que regular, pero tampoco es cuestión de estigmatizar al extranjero, la xenofobia no es una virtud, entonces por el hecho de que sea brasilero, holandés o alemán no quiere decir que sea malo, ¿Por qué van a ser mejores los uruguayos?" (Lussich, entrevista). La postura de la gremial es de apertura frente a cualquier tipo de inversión sin discriminación por su origen, dado que consideran que la reactivación de la agropecuaria uruguaya se ha llevado a cabo a través de la inserción en el mercado financiero global y a que se ha visto favorecida por el flujo constante de inversiones.

De acuerdo a su percepción, el exceso de regulación puede terminar perjudicando el derecho de propiedad. Incluso, las modificaciones en materia legislativa que han tendido a liberalizar el mercado de tierras, como el caso de la Ley de Arrendamientos que habilita que éstos puedan realizarse por plazos más cortos, es visto como un mecanismo que posibilitó el gran desarrollo que tiene en la actualidad la agricultura y el proceso de capitalización que se está llevando adelante en el agro. Siguiendo esta línea, el Presidente de la gremial manifestó una postura contraria a la modificación de la Ley sobre la posesión de inmuebles rurales por parte de Sociedades Anónimas, ya que considera que podría operar desestimulando la inversión extranjera y que sería discriminatoria respecto al sector.

Desde su percepción, el aumento sostenido del precio de la tierra en nuestro país ha estado vinculado a la creciente instalación de capitales extranjeros en tierras uruguayas, que históricamente han tenido valores inferiores a los de la región. "En la medida que el tema financiero en el mundo se ha complicado enormemente, da la sensación que la gente de capitales está buscando sacar de su portafolio para bienes tangibles y evidentemente la tierra está siendo una garantía.

No vienen a buscar rentabilidad, vienen a buscar seguridad y probablemente especulen con el precio de la tierra" (Lussich, entrevista)

En esta dirección también es interpretado el avance del proceso de extranjerización de la tierra, que desde su perspectiva, es un fenómeno positivo en la medida que dinamiza al sector agropecuario y va en el sentido de su proyecto país. "Se está produciendo más, y con mucha más mano de obra, creo que esto es muy bueno".

3.1.2. La percepción de la Federación Rural de Uruguay

La Federación Rural de Uruguay, fundada en 1915, agrupa a las Sociedades Rurales del país, constituyéndose como organismo gremial de segundo grado y de alcance nacional. Dicha gremial representa fundamentalmente los intereses de medianos y grandes ganaderos, preferentemente dedicados a la cría de ganado (más que al engorde). Puede decirse que presenta ciertas contradicciones respecto a sus campos de interés que a veces, dejan entrever algunas diferencias internas en sus posturas gremiales.

La postura de la Federación Rural de Uruguay, que puede entenderse como moderada en el espectro de opinión sobre el tema, presenta cierto grado de disenso interno y disonancias argumentativas en el tiempo. Dicha gremial comenzó por oponerse al fenómeno de concentración de la tierra, que vincula con el consecuente proceso de extranjerización.

"Lo que vimos es que hubo un proceso de extranjerización y en consecuencia de tenencia de la tierra, fundamentalmente por multinacionales o por los pool de siembra de la agricultura cerealera y de la forestación, en un proceso que nos tomó por sorpresa, desde el nivel primario, a los productores, hasta el Estado" (Entrevista con el Presidente de la FRU Miguel Bidegain, 09/2010)

Desde su perspectiva, la inversión extranjera canalizada en la agricultura, ha adquirido una dirección contraria a lo que esgrimen como su modelo agropecuario. "Estamos preocupados por la rápida instalación de rotación de cultivos, que se legisle para la soja, para el arroz, que se legisle que tenemos que prohibir los monocultivos, y por otro lado mantener la ganadería uruguaya bien fuerte. Uruguay, siendo un país chico, tiene que apostar al valor agregado de la producción, tiene que apostar a la excelencia, tiene que apostar al país natural". (Bidegain, entrevista)

"Hoy es imposible impedir que la tierra esté en propiedad de extranjeros"[11]. Si bien la postura inicial de la gremial fue la de oposición frente a la concentración y al proceso extranjerizador, ante una nueva lectura de la realidad agropecuaria, la gremial toma una postura más proclive a aceptar la extranjerización como un hecho irreversible. "Fue una discusión interna, pero el mundo globalizado dice eso, que hay uruguayos en Paraguay, paraguayos en Bolivia, y esto sigue así. Es tarde para resolver ese aspecto".[12]

Respecto a su posición sobre el rol del Estado, el Presidente de la gremial manifestó que no se opondría a una legislación que se oriente a regular la tenencia de tierras, como forma de control frente al proceso de concentración de la tierra. No obstante, dicha postura no parte de una argumentación centrada en el "valor social de la tierra", sino desde la percepción de que dicho proceso ha operado desplazando a la actividad ganadera como sustento del país agropecuario e incidiendo en sus márgenes de rentabilidad. "Creo que la Federación apoyaría medidas en cuanto a la concentración de la tierra. No vamos por el reparto de la tierra o por las reformas agrarias, sí por los riesgos que significa que unos pocos capitales sean dueños de un país" (Bidegain, entrevista)

3.1.3. La percepción de la Asociación Nacional de Productores de Leche

La Asociación Nacional de Productores de Leche, fundada en 1933, es una organización gremial de primer grado que agrupa a productores lecheros, fundamentalmente de la Cuenca Sur, Canelones, Florida y San José. Su base reivindica-

11 Entrevista al Presidente de la FRU, Miguel Bidegain. En El País, 25 de mayo del 2010 www.elpais.com.uy.

12 El País, 25 de mayo del 2010 www.elpais.com.uy

tiva históricamente ha sido el precio de la leche, la defensa de la industria láctea cooperativa y la promoción de la actividad agropecuaria lechera, aunque actualmente ha expandido sus objetivos en un sentido más integral respecto a la vida rural de sus asociados.

La postura de esta gremial respecto al proceso de concentración y extranjerización de la tierra, aparece articulada con el proceso de escasa rentabilidad que atraviesa el sector. La situación de endeudamiento de muchos productores lecheros y el aumento del precio de la tierra, han sido factores determinantes en el proceso de desplazamiento de muchos productores lecheros. La gremial agrupa a pequeños, medianos y grandes productores lecheros, siendo el problema de acceso a la tierra un eje que históricamente les ha afectado. La creciente competencia por la tierra, que desde la percepción de la gremial se encuentra vinculada a la expansión de rubros no tradicionales en el agro, hace que sea inviable para el sector crecer horizontalmente. "No aparecen nuevos productores, sólo las grandes empresas. Es muy difícil que un pequeño productor pueda producir, se está yendo hacia las grandes empresas en desmedro de las pequeños productores, porque el tambo siempre tuvo una base social" (Entrevista con el Presidente de la ANPL, José Noel Alpuín. 09/10).

El proceso de concentración de la tierra, desde la visión de la gremial, ha ido en desmedro de la reproducción de la base social de la lechería, desplazando a los productores e impactando en el proceso de creciente concentración interna, siendo las grandes empresas las que hoy pueden soportar los precios de la tierra y mantener un margen de rentabilidad.

Respecto al proceso de extranjerización, la gremial no presenta una posición determinada. Sin embargo, articulando su postura de mantener un entorno social en el campo, la extranjerización de la tierra se presenta como un proceso que atenta contra lo que esgrimen como modelo agropecuario. "Es un tema político, sobre qué país se quiere: o es sólo productivo o es con un entorno social en el campo." (Alpuín, entrevista).

Desde la perspectiva de la gremial, el Estado debería intervenir sobre el proceso de concentración y extranjerización, siendo esta intervención central a la hora de definir qué modelo de país se impulsa. El Estado debería intervenir viabilizando el acceso a la tierra para pequeños productores que no pueden competir con los precios actuales, siendo el Instituto Nacional de Colonización una herramienta que debería operar en esta dirección.

3.1.4. La percepción de la Comisión Nacional de Fomento Rural

La Comisión Nacional de Fomento Rural, fundada en 1915, es una organización gremial de segundo grado y de cobertura nacional. Abarca aproximadamente un centenar de Sociedades de Fomento Rural y Cooperativas Rurales y se constituye como la organización que nuclea y representa a los productores familiares del agro uruguayo. En este sentido, puede entenderse que tiene cierta pretensión universalista respecto al modelo de desarrollo agropecuario que impulsan, orientado hacia la agricultura familiar. Su estructura de acción es fundamentalmente política-reivindicativa, siendo la defensa de la agricultura familiar y el impulso al desarrollo local sus ejes transversales principales.

Dicha gremial manifiesta una posición crítica sobre el proceso de concentración y de extranjerización de la tierra, ubicando dicho fenómeno en el seno del debate sobre su proyecto país. "¿Qué modelo de país productivo queremos?, ¿el modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de la soberanía alimentaria?" [13]

Respecto al rol del Estado, la gremial plantea como necesario legislar en la materia de forma urgente. En este sentido, considera impostergable legislar para frenar el proceso de concentración y extranjerización impulsado por la expansión de la gran agricultura y la forestación, con el consecuente desplazamiento de los producto-

13 Revista Noticiero Nº 14, agosto 2008. www.cnfr.org.uy

res familiares y de sus familias. Considera que es fundamental que se instrumenten mecanismos legales para impedir que las Sociedades Anónimas sigan comprando tierras en el país y que se establezca un marco regulatorio que garantice la preservación de las tierras. La gremial ha mantenido su reclamo de aplicar una moratoria a la venta de tierras a extranjeros, hasta que no se haga efectiva la modificación de la Ley de Sociedades Anónimas, que determinará el pasaje del capital accionario de dichas sociedades a acciones nominativas.

La dirección de la intervención del Estado se orienta en el siguiente sentido: "…establecer políticas activas con instrumentos como cargas fiscales diferenciadas, acompañadas de políticas de arraigo, inclusión y colonización que permitan fortalecer y consolidar un modelo de desarrollo rural y de Uruguay Productivo, basado en la producción familiar como instrumento de lucha contra la pobreza y de un verdadero desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y de los Recursos Naturales." [14]

Ante la presente coyuntura, para la CNFR, el Estado tiene un rol central en lo que se refiere a una política favorable a la producción familiar. El Instituto Nacional de Colonización es visualizado como una herramienta adecuada para establecer un freno al proceso de concentración que atenta sobre las bases de su modelo productivo de desarrollo.

3.1.5. La percepción de la Asociación de Cultivadores de Arroz

La Asociación de Productores de Arroz, creada en 1947, es una organización de primer grado y de cobertura nacional. Agrupa a los productores arroceros de todo el país, con un perfil de carácter fundamentalmente productivo y económico, teniendo en el plano político un carácter relativamente marginal.

En el discurso de la Asociación de Cultivadores de Arroz el tema de la concentración y extranjerización no aparece con una significación concluyente. En la entrevista realizada, manifestaron no tener una postura como gremial respecto al tema.

La forma de tenencia más extendida en el sector es la de arrendamiento, que desde su percepción no ha presentado cambios sustantivos en su precio que incidan en la rentabilidad del sector. Por tanto, respecto al tema de la tenencia de tierras, no se plantea una problemática que los afecte directamente como rubro productivo. El aumento del precio de los "commodities" y la expansión del área plantada han dado al sector mayores márgenes de ganancia, siendo estos factores determinantes en la percepción favorable que hoy tiene la gremial respecto a las transformaciones sucedidas en el agro.

Dicha gremial, que representa a productores del sector arrocero, no tiene un carácter universalista y en este sentido no esgrime en su discurso una visión sobre un modelo de desarrollo agropecuario con una perspectiva global. En este marco, el fenómeno de concentración y extranjerización no aparece articulado en la medida en que no es visualizado como determinante en la situación del sector.

En síntesis

Las opiniones de las gremiales agropecuarias abarcan un amplio espectro. En dicho espectro, las bases sociales de representación y las visiones sobre los modelos de desarrollo se configuran como ejes que definen la opinión sobre el fenómeno de la concentración y extranjerización de la tierra. La Asociación Rural de Uruguay y la Federación Rural, si bien son gremiales que en sus discursos proclaman contar con un nivel de representación nacional de todos los sectores agropecuarios, concentran en sus bases sociales los intereses del sector empresarial del agro uruguayo, con un claro predominio de grandes propietarios ganaderos. Sus percepciones pueden ser entendidas como favorables respecto a las actuales tendencias del agro.

La Comisión Nacional de Fomento Rural muestra una posición crítica respecto al tema, siendo una gremial que centra su base de representación en

14 Revista Noticiero Nº 14, agosto 2008. www.cnfr.org.uy

pequeños y medianos productores y que impulsa un modelo de desarrollo productivo sustentado en la agricultura familiar. Tiene por lo tanto, una opinión contraria ante un proceso que consideran que atenta en su proyecto de país.

En el caso de la Asociación Nacional de Productores de Leche y Asociación de Cultivadores de Arroz, ambas son gremiales que representan a sectores particulares del agro. La primera, presenta una postura contraria al proceso de concentración y extranjerización de la tierra, entendiendo a dicho proceso como contrario a las posibilidades de crecimiento y consolidación del sector lechero. En el caso de la segunda, no presenta una posición definida respecto del proceso de concentración y extranjerización de la tierra, dado que no es visualizado como determinante de la actual evolución de su sector.

3.2. La mirada de los partidos políticos sobre los cambios en la posesión de la tierra

3.2.1. La percepción del Frente Amplio: un discurso entre el partido y el gobierno

El tema de la tierra ha sido una bandera histórica de la izquierda uruguaya. La preocupación sobre el fenómeno de la concentración y extranjerización adquiere relevancia en su actual agenda política sobre el agro. No obstante su posición, no está exenta de disensos que emergen del entramado de sectores de la fuerza política.

El partido en el gobierno impulsó durante su anterior administración (2005 - 2009) un proyecto de Ley que proponía la definición de una franja de seguridad fronteriza, en la que no se habilitaría la venta de tierra a extranjeros. Los argumentos para tal iniciativa fueron planteados en torno a la preservación del status sanitario del sector agropecuario del país, alegando que los propietarios extranjeros podrían poner en riesgo dicha condición al no tener una vinculación concreta y directa con el país.

Respecto a la Ley de Seguridad Fronteriza, el actual Senador Ernesto Agazzi, dijo que se trataba de un problema de soberanía nacional. A su criterio el tema central es qué se hace con la tierra, no el tamaño de las propiedades. "Hay empresas pequeñas muy exitosas y hay empresas grandes absolutamente latifundistas, hay empresas pequeñas que son un desastre y grandes que no son latifundios"… "Por ello el objetivo de la políticas públicas es conducir a los actores privados para generar la mayor cantidad de puestos de trabajo y riqueza de forma sostenible. Por eso las reformas agrarias vistas sólo desde el tamaño de la tierra son acotadas, hoy tiene otras connotaciones" (Senador Agazzi).[15]

Dicho proyecto de Ley no fue aprobado, planteándose incluso voces críticas desde determinados sectores del Frente Amplio que no consideran favorable que se discrimine a la inversión extranjera y que entienden que el tratamiento igualitario de las inversiones se encuentra asegurado en el marco legal de la Ley de Inversiones.

Desde otros sectores de la fuerza política, se ha insistido en la necesidad de poner topes a la tenencia de tierras por parte de extranjeros, especialmente en la frontera. Sin embargo, respecto a la presencia cada vez mayor de capitales extranjeros en el sector agropecuario, el actual Presidente de la República, José Mujica, manifestó que no todas las inversiones en materia agropecuarias deben ser consideradas como contrarias al proyecto de desarrollo agropecuario del país. "Lo bueno viene entreverado de lo malo y el arte de la política es ver cómo aminoramos estas cuestiones". (Presidente Mujica[16]).

Las declaraciones del actual Senador Agazzi se dirigen en el mismo sentido, "Las inversiones no son malas o buenas porque sean extranjeros o nacionales. Hay inversores nacionales que son impresentables porque fundieron sus empresas, y hay inversiones extranjeras que es mejor que no vengan ya que son especuladores. El tema es que las inversiones vayan en el sentido de desarrollo de lo que el país y su gente necesitan" (Senador Agazzi[17]).

Por tanto, la postura del Frente Amplio puede ser planteada como moderada en un espectro

15 La República, diciembre 2010. www.larepublica.com.uy

16 La República, agosto 2007. www.larepublica.com.uy

17 La República, diciembre 2007. www.larepublica.com.uy

de opinión sobre el tema de la extranjerización de la tierra. Su eje de preocupación no se centra en quiénes son propietarios de la tierra, sino en el uso que se hace de ésta. En esta dirección, entendiendo la tierra como un bien público, se plantea necesario insistir en que las inversiones en materia agropecuaria deben ser sustentables y deben ser concordantes con un modelo de desarrollo productivo.

"No me gusta que los grandes capitales vengan a comprar el mapa. Tenemos que ser muy selectivos en el momento de decidir. Más que ver quién es el dueño de la inversión, hay que mirar la inversión: su forma, cómo se hace, a qué actividad está dirigida" "No podemos preferir un empresario nacional que no cambia nada, frente a un empresario extranjero que viene y te desarrolla la producción" (Senador Agazzi)[18].

El Diputado por el Departamento de Cerro Largo, Yerú Pardiñas, hace un enfoque distinto cuando reflexiona sobre los problemas que acarrea la concentración de la tierra por parte de grandes empresas. Según él, la concentración se asocia a empresas muy fuertes que en la competencia por mano de obra tienen más capacidad para contratar que el pequeño y mediano productor: "…su problema es competir con mano de obra más que competir por área de tierra, porque un tractorista en lugar de ir a un tambo va a ir a una empresa forestal o agrícola…". Por otro lado, apunta a los perjuicios que sufre el pequeño o mediano productor arrendatario que "teniendo contratos históricos con los propietarios, de pronto ve que no le renuevan el contrato porque se prefiere arrendar a empresas más grandes…" (Entrevista al diputado Yerú Pardiñas, 08/10).

Durante el gobierno de dicha fuerza política, se establece una modificación a la Ley de Sociedades Anónimas, estableciendo que éstas deberán pasar todo su capital accionario a acciones nominativas. En la posición del gobierno respecto a la Ley, se ha puesto énfasis en que para preservar el valor agronómico de la tierra es necesario conocer a quien hace usufructo de ella, por tanto, el anonimato es entendido como un inconveniente para determinar la responsabilidad sobre una porción de tierra. "Somos partidarios de que la gente que compra tierra ponga la cédula de identidad, se conozca… y aceptamos que eso es polémico"... "Quisiera que mi campaña prosperara con gente que tenga nombre y apellido" (Presidente Mujica[19]).

3.2.2. La percepción del Partido Colorado: su discurso desde la oposición

El Senador por el Partido Colorado, Pedro Bordaberry, al referirse al tema de la concentración de la tierra manifestó, "creo que en el mundo, sin decirlo y sin plantearlo, se está volviendo de aquella propuesta de súper subdivisión de la tierra al darse cuenta de que ese no es el camino. Todo este fenómeno que ha sucedido no es nunca uni causal." (Entrevista con el Senador Pedro Bordaberry; 09/10).

El proceso actual de concentración de la tierra es visualizado como una alternativa favorable para obtener mayores márgenes de rentabilidad en la actividad agropecuaria. La obtención de mayores niveles de eficiencia a partir de la escala, la escasa rentabilidad de la pequeña producción por el precio de la tierra y los avances tecnológicos, la seguridad asociada a la inversión en un bien tangible ante la falta de confianza en el sistema financiero, son concebidas como algunas de las causas que se encuentran en la base del actual proceso concentrador.

"Creo que la tendencia es a comprar algo grande cuando el precio es mejor. Pero también lo que sucedió es que el vender predios pequeños con el aumento del precio de la tierra se vio más tentador. Y también creo que la rentabilidad, la falta de escala para la rentabilidad de los pequeños predios es lo que hizo tentador la venta, sumado a que las actividades que dan más rentabilidad hoy son la agricultura y la forestación." (Bordaberry, entrevista)

Respecto al proceso de extranjerización de la tierra, es entendido como de larga data en la historia de país y como un fenómeno instalado en

18 La República, julio 2010. www.larepublica.com.uy

19 La República, octubre 2006. www.larepublica.com.uy

el marco de una economía globalizada. Por tanto, no se configura en su discurso una posición crítica ante la inversión extranjera en el mercado de tierras, que se visualiza como un proceso que ha permitido generar una mayor rentabilidad en el agro, a través de su inserción en el mercado global. "Cuando se plantea la extranjerización como perdida de soberanía, no estoy de acuerdo, prefiero una inversión que traiga mano de obra y no una estancia cimarrona. No podemos temerle a la inversión, porque sin inversión no hay trabajo."(Entrevista con el Senador Tabaré Viera, 09/10).

No obstante, el Estado debería intervenir en la materia para evitar el "abuso de las posiciones dominantes" y para generar iguales condiciones para la inversión de uruguayos y extranjeros.

"Yo creo que el Estado interviene siempre porque es el que fija las reglas, el tema es el grado de intervención de tiene que tener el Estado. Yo creo que el Estado tiene que intervenir siempre para impedir el abuso de las posiciones dominantes, las desviaciones del mercado, de la falta de competencia, lo monopolios, pero no más allá." (Bordaberry, entrevista)

Desde la percepción de este partido, las Sociedades Anónimas son visualizadas como vehículos necesarios para canalizar las inversiones, tanto uruguayas como extranjeras. En este sentido, la tendencia a la liberalización del mercado de tierras ha sido entendida como un aspecto favorable en el desarrollo del sector agropecuario. La modificación establecida sobre la Ley de Sociedades Anónimas que impulsa un régimen de identificación de los propietarios de la tierra, no es valorada como un avance positivo en la materia.

La tendencia a la consolidación de un modelo de desarrollo agropecuario sustentado en emprendimientos empresariales de escala, aparece matizada en su modelo de desarrollo a partir la intervención del Estado, dirigida al impulso de políticas asociativas que aseguren beneficios a la actividad agropecuaria allí donde el mercado es ineficiente. "En una economía globalizada el rol del Estado es impulsar políticas asociativas. Van desde poder asociarse cooperativamente, poder asociarse a una cadena o poderse asociarse en una sociedad anónima. Ver cuáles son las ventajas comparativas en relación a las grandes empresas, si no van a seguir vendiendo, porque poderoso caballero Don Dinero" (Bordaberry, entrevista).

3.2.3. La percepción del Partido Nacional: su discurso desde la oposición

Desde el Partido Nacional, el Senador Luís A. Lacalle[20], presenta una posición favorable respecto al tema de la extranjerización de la tierra. Sitúa dicho fenómeno dentro de un proceso de liberalización que ha permitido generar una mayor rentabilidad en el agro, impulsado por el flujo creciente de inversiones que han visto en las tierras uruguayas un ámbito privilegiado para invertir su capital.

"No estamos en contra de la extranjerización, todos somos hijos de inmigrantes y sabemos que a la tierra no se la puede llevar nadie. Los que invierten en tierra traen inversión, empleo, divisas para el país" (Senador Lacalle[21]). En este argumento se sitúa el fenómeno extranjerizador como proceso constitutivo de la historia del país, entendiendo a la inversión extranjera y su racionalidad empresarial como elementos pujantes para su desarrollo.

"Creo que el cambio de titularidad de la propiedad agropecuaria ha sido muy grande. Quienes han venido del mundo de los negocios hacia el campo, se convierten inmediatamente en productores más progresistas y mucho más empresariales. A veces nosotros llamamos empresarios rurales a quienes eran simplemente propietarios, muchas veces carentes del legítimo afán de lucro que tiene que tener un empresario" (Entrevista con el Senador Luís A. Lacalle, 09/2010).

El proceso de cambio de titularidad de las tierras y la creciente inversión extranjera en tierras uruguayas, desde la percepción del entrevistado, han sido factores que coadyuvan al proceso de

20 Presidente de la República 2000-2004

21 El Observador, agosto 2009. www.elobservador.com.uy

desarrollo empresarial instalado en el agro. La postura de dicho partido político es contraria a la discriminación por el origen de la inversión en el mercado de tierras, más aún cuando dicha inversión se orienta en el sentido de la consolidación de un modelo de desarrollo empresarial.

"Hoy las economías son interdependientes por la globalización, a mi no me importa quién es el propietario, sino qué tipo de producción realiza. Si aumenta el volumen de las exportaciones, si se contrata más mano de obra, si es intensiva, no me opongo." (Entrevista con el Senador Eber da Rosa, 08/2010).

"Yo creo que en una tierra de inmigrantes, como es la nuestra, no tenemos que tener un visión xenófoba de quienes vienen a incorporarse a nuestra sociedad en cualquier producción que sea, pero mucho menos tenemos que temer cuando el objeto de esa actividad económica es un bien no trasladable y si esa persona o si esa entidad cultiva, paga sus impuestos y está en regla." (Lacalle, entrevista).

Otro argumento que se esgrime en la misma dirección, se centra en el aumento del precio de la tierra que ha generado la inversión extranjera en dicho recurso. A su entender, por un lado ha generado un importante flujo de divisas al país, así como también ha significado para muchos una alternativa salvadora para saldar sus deudas o en otros casos para cambiar de actividad productiva.

"El país recibió importantísima cantidad de capital por esta vía, entonces es un poco simplista el criterio de decir que sólo compren los uruguayos. Las tierras comenzarían a valer un 20% menos de lo que valen, no creo que la gente piense en esta consecuencia, secundaria pero no menos importante, de una depresión del mercado de la tierra." (Lacalle, entrevista).

Dicha partido político es partidario de un mercado de tierras liberalizado, sin presencia del Estado y sin restricciones en materia legislativa. "Una de las conquistas que más nos enorgullece entre tantas en materia agropecuaria fue la modificación de la Ley de Arrendamientos" (Lacalle, entrevista). Esta ley permitió establecer plazos de arrendamientos más flexibles que habilitó a un número creciente de operaciones realizadas en materia de arrendamientos, particularmente orientados hacia la actividad agrícola.

Mantienen una postura contraria frente a la modificación de la Ley de Sociedades Anónimas sobre inmuebles rurales, que establece que las mismas deberán poseer su capital accionario bajo acciones nominativas. En este sentido se argumenta, "creo que ha sido un error prohibir las sociedades anónimas [con acciones] al portador, porque las mismas permiten que las fracciones no se dividan sino que al contrario se pueden mantener fracciones desde el punto de vista de extensión optimas a pesar de las sucesiones, y se permite la incorporación de capital." (Lacalle, entrevista).

Siguiendo en esta dirección, respecto al rol del Estado ante dichos procesos, el partido político se muestra proclive a la no intervención en la regulación del mercado de tierras, siendo el mercado y no el Estado quien debe establecer los equilibrios de la actividad agropecuaria.

En síntesis.

Dentro del sistema de partidos políticos, el espectro de opinión sobre el proceso de concentración y extranjerización abarca perspectivas disímiles. En el caso del Frente Amplio, el tema se configura con relativa centralidad dentro de su agenda política, particularmente desde algunos sectores que han mantenido una posición proclive a la consolidación de un modelo de desarrollo productivo sustentable. Su posición puede ser entendida como moderada en un espectro de opinión sobre el tema, dado que en el discurso de dicha fuerza política se proclama la necesidad de establecer restricciones frente a dicho proceso, pero en la medida que el mismo atente sobre las posibilidades de consolidación de un modelo de desarrollo productivo sustentable.

El Partido Nacional y el Partido Colorado presentan una posición favorable respecto a las condiciones actuales que atraviesa el agro uruguayo, enmarcando al fenómeno de concentración y extranjerización de la tierra dentro de un proceso de liberalización que permitió generar mayores márgenes de rentabilidad para la actividad agropecuaria.

3.3. La mirada de actores de la sociedad civil sobre la concentración y extranjerización de la tierra

3.3.1. La percepción de la ONG REDES-Amigos de la Tierra

Redes-AT presenta una postura crítica ante el tema de la concentración y extranjerización de la tierra. El primer fenómeno aparece vinculado en su discurso a la expansión del agronegocio en el agro uruguayo, trasformando su estructura productiva y el cúmulo de relaciones sociales que allí se establecen. La forestación y la soja aparecen en su discurso como casos paradigmáticos de dicha forma de expansión del capital en el agro, desplazando a la hegemonía de los latifundios ganaderos y a la antigua oligarquía terrateniente. Desde su percepción, la tierra se ha convertido en un factor de atracción de capitales volátiles, que encuentran en dicho recurso no sólo un bien tangible y seguro, sino también bienes naturales asociados.

El modelo del agronegocio es planteado en su discurso como incompatible con un modelo de desarrollo basado en la Agricultura Familiar. "Nosotros pensamos que la expansión de la soja con una matriz corporativa, choca con la agricultura familiar. Creemos que el viejo discurso de la agricultura familiar sigue siendo vigente y exitoso en la redistribución de riqueza en el campo. Pensamos que la producción familiar sí es inviable junto al maíz transgénico" (Entrevista con Redes-AT, 09/2010).

Respecto a la situación de los arrendamientos, se entiende que la expansión de esta forma de tenencia de la tierra ha sido conexa al impulso del agronegocio, generando no sólo un alza creciente de su precio, planteando dificultades de acceso para algunos sectores agropecuarios, sino que también opera transformando prácticas y sentidos propios de la cultura rural. "La gente tiende a vivir del arrendamiento y no del trabajo y esto tiene un impacto cultural muy fuerte." (Redes-AT, entrevista).

En su discurso, este tema está también vinculado al debate en torno a la soberanía alimentaria. Desde su percepción, tanto las compras como los arrendamientos afectan aspectos centrales de la soberanía y el control de los recursos naturales, trasladando a extranjeros la posibilidad de decidir sobre el uso que se hace de la tierra y más aún cuando se entiende que es intrínseco a ella un carácter eminentemente social.

Su posición es crítica ante el proceso de extranjerización la tierra. Entienden dicho proceso como una forma particular de colonialismo, distinta de aquella que llevaron adelante los inmigrantes en los orígenes de la nacionalidad. El presente proceso de inversiones extranjeras de carácter especulativo en tierras uruguayas, particularmente centradas en la soja y la forestación, opera extrayendo parte del valor productivo de la tierra, sin reinversión en el país, con bajos niveles de empleo y acorralando o eventualmente desplazando al productor familiar. Desde su percepción, este proceso ha sido impulsado por el actual sistema de inversiones, "los acuerdos de inversiones se convierten en un amparo para empresas que litigan con Uruguay. Mediante estos acuerdos las empresas tienen derecho a protegerse en la legislación de su país y no en la del nuestro." (Redes-AT, entrevista).

Respecto a la propiedad de tierra por parte de Sociedades Anónimas, tiene una posición favorable a la modificación aprobada en la presente administración del Frente Amplio, que establece un sistema de identificación de los propietarios de la tierra. "Para nosotros lo ideal es que la tierra sea de personas. Pensamos que la tierra debe ser de quien la trabaja. También pensamos que debe haber una limitante de superficie en propiedad. Un límite a la cantidad en propiedad según la calidad de la tierra, porque creemos en una distribución equitativa del espacio ambiental." (Redes-AT, entrevista).

Su posición respecto al rol del Estado, es que la intervención debe estar orientada a generar condiciones que viabilicen un modelo de desarrollo sustentable y orientado hacia la Agricultura Familiar. El fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización como herramienta que opera de contraparte al proceso de concentración, debe llevar adelante un papel central en la política agropecuaria del país. "El Estado debería regular el mercado de tierras, y fiscalizar el uso de los "comunes", es decir, de aquellos espacios que son de uso de todos los habitantes". (Redes-AT, entrevista),

3.3.2. La percepción del PIT –CNT*

La central de trabajadores presenta un discurso crítico respecto al proceso de concentración y extranjerización de la tierra. Dichos fenómenos son discutidos en el marco de un modelo de desarrollo al cual se oponen y esgrimen la necesidad de impulsar una reforma agraria como vehículo para lanzar un proceso de desarrollo agrario, fundamentalmente sustentado en la producción familiar y en los asalariados rurales.

"La preocupación por la concentración de la tierra viene en el marco general del diseño de políticas de desarrollo del país y dentro de ese marco está la transformación de la estructura agraria, hablamos de la reforma agraria fundamentalmente." (Entrevista con Hebert Figuerola dirigente del PIT- CNT, 09/10). Desde su percepción, el proceso de reforma agraria debe tener un carácter integral, transversalizando a todas las cadenas productivas y disputando el espacio ganado por las empresas multinacionales en eslabones centrales de las mismas.

Consideran necesario impulsar leyes que limiten la compra de tierras por parte de extranjeros y que detengan el avance de los capitales multinacionales que se insertan en cadenas productivas, entendiendo que dichos procesos atentan contra la soberanía nacional de país y contra lo que entienden como un modelo de desarrollo productivo sustentable.

Respecto a su percepción sobre el rol del Estado, opinan que es central dinamizar el Instituto Nacional de Colonización, como herramienta para impulsar la reforma agraria y para frenar el proceso concentrador que atenta sobre sus bases sociales.

En síntesis.

La opinión de dichos actores sociales en un espectro de opinión sobre el tema puede ser planteada como radicalmente crítica ante el mismo. En ambas perspectivas se percibe el proceso actual que atraviesa el agro uruguayo impulsado por la expansión del agronegocio, como incompatible con un modelo de desarrollo sustentable sostenido a partir de la agricultura familiar. Por tanto, el fenómeno de la concentración y extranjerización de la tierra es entendido a partir de dichos procesos que han transformado la estructura productiva y social del agro uruguayo, vulnerando nuestra soberanía y atentando sobre el carácter eminentemente social que, en su concepción, debe tener el usufructo de la tierra.

4. Conclusiones

La abundante información disponible sobre las operaciones de compra-venta y de arrendamiento de tierras agropecuarias durante el período 2000-2010, muestra la ocurrencia de un fenómeno que no ha tenido parangón en la historia agraria del Uruguay. Posiblemente haya que remontarse a los acontecimientos ocurridos en la década que comienza en 1870 para encontrar una situación similar. Hace 140 años hubo un proceso de apropiación privada y fijación de la propiedad territorial, abonada por cambios técnicos como el alambramiento, la introducción del ovino y el reemplazo de los bovinos criollos por las razas inglesas, que terminaron vinculando firmemente nuestra producción agropecuaria a los mercados europeos y en particular a Inglaterra.

La información estadística permite precisar que entre el año 2000 y el primer semestre del 2010 se realizaron 25.133 operaciones de compra-venta, que se transaron 6.268.000 ha que representan el equivalente al 38% de la superficie agropecuaria del país. En igual período, los arrendamientos de tierra sumaron 6.655.000 distribuidos en 18.018 operaciones y representaron el equivalente al 41% de la superficie agropecuaria del país. Como se explica cuidadosamente en el Capítulo II, un mismo padrón (o un mismo establecimiento agropecuario constituido por uno o más padrones) puede haber sido vendido o arrendado más de una vez en el período. Ello es particularmente cierto para las operaciones de arrendamiento, que por definición implican que el arrendatario entra en posesión de la tierra por un período de tiempo limitado[22]. La información disponible no permite saber cuándo ello ha ocurrido.

* Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, es la única central sindical del país.

22 En el Capítulo II se hace referencia a que el 60% de los arrendamientos se pactaron por períodos que van entre uno y tres años.

En la última mitad del siglo XX, la variación en el número de productores (que disminuyeron de 86.000 a 57.000) se explicaba por la desaparición de los productores familiares de menos de 100 ha. En cambio, la información disponible sugeriría que las operaciones de compra-venta de tierra en la primera década del siglo XXI han afectado a los productores de todos los estratos de tamaño. El cuadro siguiente compara la superficie vendida por estrato de tamaño con la superficie explotada por estrato de tamaño en el año 2000. Allí se aprecia que en la categoría de productores con menos de 200 ha, la superficie transada equivale al 54% de la tierra que esa categoría tenía en el año 2000. Pero lo distinto al proceso de las décadas anteriores, es que también representa una proporción importante de los estratos de productores medianos y grandes. En particular, es de notar que en el estrato de productores de 1.000 a 5.000 ha, si bien las ventas equivalieron al 27% de la superficie que tenía el estrato en el año 2.000 es el estrato que más tierra vendió, representando el 34% de toda la tierra vendida. En síntesis, si hay un proceso de concentración de la tierra como es posible sospecharlo a partir de varios indicadores, éste estaría afectando también a los productores medianos y grandes. Será necesario emplear en Uruguay, a partir de este proceso, una nueva categoría de productores: los "muy grandes".

Cuadro 11: Uruguay. Incidencia de las operaciones de compra-venta de tierra por estrato de tamaño de los establecimientos (en miles de hectáreas)

	Superficie explotada Año 2000 (a)	Superficie vendida 2.000-2008 (b)		Proporción b/a x100
Hasta 200 ha.	1.766	948	(16%)	54%
201 - 500 ha.	2.163	1069	(19%)	49%
501 – 1000 ha	2.726	1285	(22%)	47%
1001 - 5000 ha.	7.278	1949	(34%)	27%
Más de 5000 ha.	2.421	514	(9%)	21%
Total	**16.354**	**5.766**	**(100 %)**	

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del Censo General Agropecuario 2000 y de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias MGAP.

El precio de la tierra es un indicador de la demanda existente, que a su vez es un reflejo (aunque posiblemente sólo en parte) de la rentabilidad del negocio agropecuario, tema sobre el cual se volverá más adelante. El precio de la tierra en la primera década del siglo XXI se multiplicó, en promedio, por casi seis veces. Si se analizan los precios de la tierra al inicio del período, en el año 2000 se advierte que los precios disminuyen a medida que aumenta el tamaño de la tierra vendida en la transacción. Esto tiene una explicación: los predios más pequeños posiblemente sean tierras mejores ya sea por calidad o por ubicación. Las transacciones de predios más grandes reflejan a su vez que son tierras en lugares más alejados o con dificultades de comunicación o son tierras de menor calidad posiblemente dedicadas a la ganadería. La renta diferencial influye así en la variación del precio de la tierra.

Sin embargo, cuando se analizan los precios de la tierra en los años siguientes (a partir del 2003) se invierte la tendencia. El análisis del precio de la tierra por estrato de tamaño de las tierras vendidas tiene un comportamiento que no es el esperable: se paga más por unidad de superficie cuanto más grande es la cantidad de tierra que está siendo transada.

¿Cómo se explica este cambio en la relación entre tamaño y precio? No hay explicaciones evidentes, pero se pueden adelantar al menos dos hipótesis. La primera es que esas transacciones mayores (en área y en precio) respondan a tierras que han sido calificadas como forestales y por lo tanto ha operado allí la demanda de las empresas dedicadas al complejo agroindustrial forestal. La segunda, es que en algunos casos las tierras han operado también como un refugio de valor para grandes inversores (como por ejemplo los Fondos de Inversión[23]) independientemente de su capacidad de generar renta. En ambas hipótesis los compradores preferirían comprar grandes extensiones antes que realizar un sinnúmero de compras de pequeños predios para consolidar una gran superficie.

¿Qué se puede decir entonces sobre el proceso de concentración en la propiedad de la tierra?

23 En la entrevista al Senador Agazzi se menciona que el Fondo de los Bomberos de Nueva York ha comprado una propiedad en el norte del país.

Con absoluta certeza, poco. Sólo el Censo General Agropecuario programado para el 2011, podrá dar las cifras precisas. Pero una serie de indicadores y de indicios que se han expuesto a lo largo de este Informe, apuntan a señalar que se está frente a un severo proceso de concentración de la tierra a partir de compras que han afectado a todos los estratos de productores. Sin duda que ha habido compras por superficies mayores a 10.000 ha. No se tiene registro que esas compras hayan sido hechas por Gobiernos o Compañías Gubernamentales de otros países. Más bien han sido hechas en primer lugar por Sociedades Anónimas; pero también ha habido empresarios privados, Fondos de Inversión, Fondos Previsionales, empresas agroindustriales, etc.

La concentración de la tierra no sólo se produce por compra sino también por arrendamiento (u otras formas de posesión) y frecuentemente por formas combinadas de propiedad y arrendamiento. Esto es particularmente cierto para las tierras dedicadas a la agricultura de secano (soja, trigo, maíz, sorgo, girasol, etc.). Ésta ha sido la estrategia seguida por las empresas argentinas El Tejar y ADP por ejemplo, y seguramente emuladas por otros empresarios: se compra una extensión de tierra, donde se establece la base de operaciones de la empresa y se concentra las maquinarias, se trabaja la tierra propia y además se arriendan las tierras circundantes. Esta estrategia permite disminuir el capital invertido en tierras pero asegura el control de una superficie propia de tierra. En el caso de empresas grandes como las dos mencionadas, esta estrategia se puede repetir en distintas zonas del país, con lo cual se logra además disminuir el riesgo de pérdidas por accidentes climáticos.

La agricultura de secano ha sido el gran motor de los arrendamientos: como se mostró en el Capítulo II, las tierras arrendadas para agricultura de secano representan sólo el 20% de las tierras arrendadas pero representan el 50% del valor de las transacciones derivadas de los arrendamientos. Las entrevistas realizadas sugieren una nueva modalidad de uso de la tierra, aunque no es posible saber con certeza cuán extendida está. Estancieros del litoral oeste del país, donde están las mejores tierras para la agricultura, que tenían una explotación agrícola-ganadera, le ceden en arrendamiento sus tierras a inversores generalmente argentinos (que traen un paquete tecnológico ya probado y que no era practicado en el país) y a su vez arriendan tierras ganaderas (de menor precio) en la región noreste o en la zona de basalto del extremo noroeste para trasladar sus ganados. Si se vuelve al Cuadro Nº 10 del Capítulo II, se advierte que la diferencia entre los valores promedio de arrendamiento de tierras ganaderas (33 USD/ha) y de tierras para agricultura de secano (227 USD/ha) proporciona un amplio margen para realizar este negocio "a dos puntas". Posiblemente una racionalidad similar haya operado para la compra-venta de tierras.

Como se dijo anteriormente, el valor de las transacciones de tierras en los diez años estudiados se multiplicó por seis. Pero cuando se analizó por estrato de tamaño se advirtieron variaciones: desde un aumento de casi cuatro veces para las transacciones que involucraron las superficies menores hasta un aumento de doce veces para las transacciones de más de 2.000 ha. ¿Cuáles son las razones que pueden explicar esta avidez por la tierra?

No cabe duda que este es un proceso multicausal y en este Informe se mencionarán sólo algunas variables, las que se consideran más importantes para explicar el proceso en Uruguay:

1.- Los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales. La emergencia de vastos segmentos de la población de los países más poblados del planeta a niveles de mayor consumo alimentario ha impulsado al alza la demanda por granos, oleaginosos, lácteos y carnes y con ella, los precios. Uruguay como productor de estos bienes y exportador neto de alimentos, ha captado estos incrementos de precios trasladándolos directamente al productor.
2.- El incremento en los precios del petróleo ha tenido efectos contradictorios. Por un lado ha hecho subir los costos de producción, pero por otro ha impulsado la producción de biocombustibles, incorporando otro nuevo mercado a la demanda de productos agrícolas.
3.- El agotamiento de los bosques boreales nativos en el hemisferio norte y políticas más

duras y restrictivas en torno al manejo de los deshechos, contaminación de las aguas, protección de la fauna, leyes laborales, reposición de bosques talados, etc. han impulsado a las industrias forestales, papeleras y madereras a instalarse en los países del hemisferio sur.

4.- El MERCOSUR ha facilitado el tránsito de bienes y capitales entre sus países miembros. Los precios de la tierra fronteriza en Argentina y Brasil, notoriamente mayores, impulsaron un movimiento de capitales hacia la compra de tierra en Uruguay. Contribuye a ello la política de imposición de retenciones a las exportaciones de origen agropecuario del gobierno argentino.

5.- El costo de la mano de obra rural en Uruguay ha sido a lo largo de muchos años muy bajo en comparación con el costo de la mano de obra no rural.

6.- Los cambios técnicos han sido un factor de primordial importancia en explicar los cambios en la posesión de la tierra. La siembra directa, las semillas transgénicas, las nuevas maquinarias, etc.

7.- Cambios en la normativa que rige la propiedad y el arrendamiento de tierras: la eliminación de la inhibición a las Sociedades Anónimas para poseer tierras y la modificación de la Ley de Arrendamientos sumadas a la Ley de Promoción Forestal y la Ley de Promoción de las Inversiones que han sido explicadas en detalle en el Capítulo I de este Informe.

En resumen, en los últimos quince años ha habido una serie de procesos que han mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios en Uruguay y debido a orientaciones políticas definidas, se ha transferido buena parte de dichas ganancias a los poseedores de la tierra haciendo subir su precio. La inestabilidad económica regional y mundial también puede haber influido en atraer la inversión de capitales hacia la tierra uruguaya como forma de atesoramiento y de obtener mejores niveles de rentabilidad.

Cabe ahora explorar una respuesta a otra pregunta. ¿Ha habido una extranjerización de la tierra? Nuevamente la respuesta no puede ser conclusiva con la información con que se cuenta. Pero nuevamente también, los indicadores e indicios provenientes de información dispersa con que se cuenta, sugieren que también se estaría frente a un agudo proceso de compra y arrendamiento de tierras por extranjeros. Sin duda que estos procesos son distintos a los procesos de compra de tierras por inmigrantes, que el país ya transitó hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Estos eran trabajadores que se asentaron en la tierra, la trabajaron y dieron lugar a prósperas colonias (como las colonias de los valdenses, de los menonitas, etc.) o a amplias regiones donde predominó la agricultura familiar, como en los Departamentos de Canelones y San José con el asentamiento de inmigrantes provenientes de las Islas Canarias.

La información recabada desde distintas fuentes ha permitido reconstruir un cuadro (en el Capítulo II) que muestra que al menos un millón de hectáreas están en manos de una docena de empresas, todas ellas extranjeras. Los mayores propietarios de tierras en Uruguay hoy, son dos empresas forestales con 234.000 ha, una de capitales finlandeses y suecos (Stora Enso) y Chilenos (Arauco) y la otra de capitales finlandeses (UPM-Kymene) con 200.000 ha. Como se ha dicho en el Capítulo II, mientras los propietarios uruguayos perdieron 1.800.000 ha, en el balance entre compras y ventas de tierra en el período, esa superficie la han ganado las Sociedades Anónimas en las que el origen del capital no puede ser conocido. Sin embargo, es muy probable que buena parte de ellas sean de capitales extranjeros. En todo caso, el sólo hecho comprobable de que un millón de ha estén en manos de esta docena de empresas extranjeras, es un cambio muy importante en la historia agraria de Uruguay.

En síntesis ¿ha habido "*Land Grabbing*" en Uruguay en la última década?. La respuesta depende de cómo se interprete la definición dada en las primeras páginas. Varias de las condiciones se cumplen: ha habido muchas compras de tierra de más de 10.000 ha; sabemos que en varios casos los compradores han sido extranjeros; pero respecto al destino de la tierra también sabemos que una parte considerable se ha dedicado a la forestación, pero que otra parte (tal vez mayor) se ha dedicado a la agricultura de secano y a la ganadería. La condición que no se ha cumplido hasta ahora es que el comprador sea un gobier-

no extranjero o una empresa asistida por un gobierno extranjero. [24]

¿Cuál ha sido la reacción de la sociedad uruguaya frente a estos cambios en la propiedad agraria? Para intentar una respuesta a esta pregunta se realizó un relevamiento de prensa de los últimos cuatro años en los principales diarios y semanarios del país. El primer resultado es que abundan las noticias sobre este tema. También se hicieron entrevistas a los principales líderes de los tres partidos políticos mayoritarios, a los presidentes de las cinco gremiales agropecuarias con representación nacional, a la central única de trabajadores y a una organización no gubernamental vinculada a temas agrarios y ambientales. Con esto se reunió una abundante cantidad de material desarrollado en el Capítulo III y del cual se intentará ahora hacer una síntesis y elaborar algunas conclusiones.

En primer lugar, es necesario recordar el contexto político en que se desarrolló este proceso de cambios en la posesión de la tierra. Desde la salida de la dictadura en 1985 el Frente Amplio va creciendo en las sucesivas elecciones. En 1990 le arrebata la Intendencia de Montevideo a los partidos tradicionales (el Partido Colorado y el Partido Nacional) y en el año 2005 gana el gobierno nacional con el 51% de los votos en primera vuelta. En 2010 vuelve asumir un gobierno nacional frentista.

Es decir, que cuando el Frente Amplio asume el gobierno nacional por primera vez, el proceso ya estaba ampliamente encaminado aunque, irónicamente, los mayores cambios en la propiedad se darán durante su primer gobierno. Desde algunos sectores del Frente Amplio, particularmente desde el Movimiento de Participación Popular liderado por el actual Presidente Mujica, el tema se saca a luz, provocando un amplio debate sobre lo que estaba ocurriendo. Es preciso destacar que es durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, siendo Ministro de Ganadería José Mujica, que se toman los recaudos para que la Dirección de General de Registros (dependiente del Ministerio de Educación y Cultura) le proporcione al MGAP la información sobre las transacciones de tierra desde el año 2.000 en adelante. Es decir, que la excelente información con que hoy cuenta el país fue producto de esta decisión política.

Preocupados por esta situación, desde el MGAP se elabora en el 2008 un proyecto de ley para impedir la posesión de tierras por extranjeros en un radio de 100 km de las fronteras, emulando disposiciones que ya regían, por ejemplo en Argentina. Sin embargo el proyecto es rechazado en el Parlamento, argumentando las dificultades para su aplicación. En el 2007, el Parlamento vota, sin los votos de la oposición, una ley que vuelve a implantar disposiciones que inhiben la propiedad de la tierra por parte de Sociedades Anónimas. Las Sociedades para poseer tierra deben tener sus acciones nominadas. Sin embargo, se permiten excepciones (que serán estudiadas caso a caso por una comisión especial) para no impedir las inversiones de los Fondos de Pensión y otras situaciones especiales. Además se termina postergando su aplicación efectiva hasta junio de 2011.

Son evidentes las dificultades que tiene el partido de gobierno para tener una posición unificada en este tema. Es que el crecimiento del 7% anual del Producto Bruto Agropecuario en los últimos años y el aporte que éste está haciendo a la recaudación impositiva, las exportaciones, los ingresos y el empleo, son aspectos que hacen temer a los sectores del gobierno que controlan la economía y las finanzas que eventuales restricciones desalienten la inversión (aunque sea extranjera) y desaceleren su crecimiento.

Desde el Partido Nacional, tradicionalmente ligado al agro y al interior del país, no hay va-

24 Sin embargo el Diario El País en su edición del día 7 de octubre de 2010 página A7, titula un artículo "Mujica prioriza ley que frene la extranjerización de tierras. Soberanía. Quiere limitar las compras por parte de Estados". Sigue el resumen del artículo: "El presidente José Mujica encomendó ayer a la bancada del Frente Amplio que jerarquice la elaboración de un proyecto de ley a fin de frenar la extranjerización de tierras en todo el país, no sólo de parte de multinacionales sino también de Estados". Mas adelante agrega "…Mujica ya le había transmitido a la Asociación Rural su preocupación por la intención de países como China y Arabia Saudita de comprar porciones de tierra para desarrollar producción lechera". El Presidente también habría dicho al retirarse del despacho de un legislador "…no me preocupa tanto lo que ocurre ahora. Me preocupa lo que puede venir".

cilaciones. Siempre han estado a favor de la inversión privada sea ésta nacional o extranjera y en su seno han tenido importante presencia los empresarios agropecuarios y los estancieros. Reconocen que por distintas razones se está en un período de bonanza económica y que hay que aprovecharlo, aunque eso irónicamente pueda terminar fortaleciendo aún más a sus adversarios políticos ahora en el gobierno. El Partido Colorado, a pesar de que tiene una raigambre mayormente urbana, también coincide en su apoyo a los procesos de cambios en la posesión de la tierra en la medida que han impulsado fuertemente la economía y que ellos han apoyado también a la inversión de capitales en el campo indistintamente de su origen o magnitud.

En las gremiales agropecuarias, las opiniones están estrechamente vinculadas con el tipo de productores que representan. En el Capítulo III se hace mención a un espectro de opiniones que van desde la enfática aceptación y aún defensa del proceso de cambios en la propiedad, hasta su abierto rechazo. En la primera posición, se ubica la Asociación Rural de Uruguay que es la gremial que representa los intereses de los grandes propietarios y cabañeros del país, que anualmente realizan la Exposición ganadera de El Prado en que se exponen y comercializan los animales de raza. En una posición próxima, pero con disonancias internas, se encuentra la Federación Rural de Uruguay, entidad gremial que ha sido la tradicional representante de los ganaderos medianos y grandes con mayor representación de las Asociaciones Rurales del Interior. En el extremo opuesto, oponiéndose vehemente al proceso en marcha, se encuentra la Comisión Nacional de Fomento Rural, entidad que desde 1915 defiende los intereses de los productores familiares a través de casi un centenar de Sociedades de Fomento y Cooperativas del Interior. Es que este proceso como se ha visto, impacta directamente sobre sus representados aunque para algunos de ellos la multiplicación desmesurada del precio de la tierra haya significado la posibilidad de vender sus tierras para saldar deudas. En una posición intermedia, se encuentran dos gremiales que defienden intereses de productores por rubro de producción: la gremial de los productores de arroz que no ha visto modificada la situación de sus asociados porque son fuertes empresarios arrendatarios y porque el precio del arroz también ha subido acompañando a los otros granos, y la gremial de los productores lecheros que en la medida que representa a productores tanto medianos como grandes experimenta situaciones internas diversas que la conducen a una cierta dificultad para encarar este tema.

También se recabó la opinión de la central única de trabajadores del país (el PIT-CNT) cuyos voceros se manifestaron abiertamente preocupados y disgustados por el proceso de cambios en la posesión de la tierra. Entre sus postulados, figura la realización de una Reforma Agraria y la nacionalización de las agroindustrias. Sin embargo, al ser una entidad que representa principalmente a los trabajadores industriales y a los trabajadores públicos, sus preocupaciones centrales no pasan por lo que ocurre en el agro. Por otra parte, tampoco pueden perder de vista que la reactivación económica del sector agropecuario y agroindustrial de la mano del proceso de cambios en la propiedad, ha mejorado la recaudación impositiva y vigorizado los programas redistributivos del gobierno (que han bajado mucho los índices de pobreza e indigencia) y han bajado la tasa de desempleo. Por lo tanto su posición no está exenta de cautela. Un ejemplo de ello ha sido el cambio de posición con respecto a las inversiones en las plantas de celulosa, que pasó del rechazo a la aceptación condicionada.

Finalmente, se entrevistó a una organización no gubernamental (Redes-Amigos de la Tierra) que tiene una larga trayectoria en el país como organización ambientalista y preocupada por los cambios en el sector agropecuario. Como era de esperar, su posición es la más abiertamente en contra de los procesos de cambio en la posesión de la tierra que están ocurriendo en el país. Su tarea consiste en producir y alentar la producción de estudios relativos al tema, como así también en dar a conocer y comunicar abiertamente sus posiciones. Sin embargo, reconocen la dificultad para hacer conocer sus opiniones debido a la escasa atención que reciben por parte de los medios de comunicación.

REFERENCIAS

- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. 2008. DIEA-MGAP. Serie Trabajos Especiales Nº 262. Agosto.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Serie trabajos Especiales Nº 250. Disponible en www.mgap.gub.uy.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Serie trabajos Especiales Nº 262 . Disponible en www.mgap.gub.uy.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Serie trabajos Especiales Nº 285. Disponible en www.mgap.gub.uy.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Series "Precio de la Tierra" de fechas 20 de agosto de 2009, 10 de marzo de 2010, y 5 de agosto de 2010. Disponible en www.mgap.gub.uy.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Comunicados de Prensa del 17 de abril de 2009, 16 de octubre de 2009 y 1 de setiembre de 2010. Disponible en www.mgap.gub.uy.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias. DIEA-MGAP. Censos Generales Agropecuarios de los años 1980, 1990 y 2.000.
- FINCH, H. 1980. Historia Económica del Uruguay. Montevideo. Banda Oriental. Censo General Agropecuario. MGAP.DIEA. Resultados Definitivos. Volumen 1.
- Instituto Nacional de Colonización. 2010. Disponible en www.colonizacion.com.uy/index2.php. Comportamiento Histórico del precio de la tierra hasta el segundo semestre del año 2010.
- Oficina Programación y Política Agropecuaria. MGAP. Anuario 2009 OPYPA. Editorial Hemisferio Sur. Montevideo. Disponible en www.mgap.gub.uy/opypa
- PIÑEIRO, D. y MORAES, M.I. 2008. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. In: El Uruguay del Siglo XX. Tomo III. La Sociedad. Editorial Banda Oriental. pp. 105-136.
- POU, R. & Asociados y Siglo Comunicación Estratégica. Agenda Forestal 2007. Publicación Institucional. Montevideo. Empresa Gráfica Mosca. 100 págs.
- Revista Noticiero. Órgano Oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural. Nº 14, agosto 2008. Varios Números disponibles en: www.cnfr.org.uy.

ANEXO

Lista de Entrevistas Realizadas.

Gremiales Agropecuarias.

- Ing. Agr. Manuel Lussich. Presidente de la Asociación Rural del Uruguay. 31/8/2010
- Miguel Bidegain. Presidente de la Federación Rural del Uruguay. 30/8/2010
- José Noel Alpuin. Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche. 7/9/2010
- Ernesto Stirling. Presidente de la Asociación Cultivadores de Arroz. 24/8/2010
- Fernando López. Presidente de la Comisión Nacional de Fomento Rural. 7/8/2010

Partidos Políticos.

- Frente Amplio.
  - Senador Ernesto Agazzi. Ex-Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2005-2009. 6/8/2010
  - Diputado por el Departamento de Cerro Largo, Yerú Pardiñas. Ex –Director del Instituto Nacional de Colonización, 2005-2009. 12/8/2010
  - Andrés Berterreche. Presidente del Instituto Nacional de Colonización. 19/8/2010

- Partido Colorado.
  - Senador Pedro Bordaberry. Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado. 21/9/2010
  - Senador Tabaré Viera. Ex Intendente de Rivera. 2/9/2010

- Partido Nacional
  - Senador Luis Alberto Lacalle. Ex -Presidente de la República, 1990-1995. Presidente del Directorio del Partido Nacional. 21/9/2010
  - Senador Eber da Rosa. Ex -Intendente del Departamento de Tacuarembó. 2/9/2010

Sociedad Civil

- Heber Figuerola. Integrante del Secretariado del PIT-CNT (Central Única de Trabajadores). 21/9/2010
- Karin Nansen y Lic. Sebastián Vladimir. Integrantes de la Directiva de la ONG REDES-Amigos de la Tierra. 9/9/2010

REFLEXIONES FINALES

Sergio Gómez

En esta parte final se ofrece una visión de conjunto sobre los países incluidos en el estudio y se presentan las principales características que tiene el funcionamiento del mercado de tierras en la Región. Finaliza, con algunas interrogantes que surgen de los temas analizados.

I.- Síntesis del contexto y tipología

A continuación se reseñan algunos aspectos sobresalientes de los procesos de concentración/extranjerización de los países analizados y se presenta una tipología que los agrupa y distingue.

De partida, hay que afirmar que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se observa en la actualidad, ha aumentado en forma notable con respecto a la realidad que se observaba en la década de los años 60 del siglo pasado, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la Región. Además, estos procesos, no tienen la forma de enclave que tuvieron en el pasado, de no tener relaciones con el entorno, sino que, al contrario, formalmente realizan actividades para integrarse en los niveles local, regional y nacional, donde se encuentran ubicados. Por su parte, el fenómeno del *Land Grabbing* se encuentra en una fase de inicio y restringida sólo en dos países: Argentina y Brasil.

Sólo se señalan algunas situaciones que reflejan lo que se observa en cada uno de los países analizados, desde el punto de vista de los temas centrales.

1) Argentina

En este país se encontró una importante expansión en el tamaño de los establecimientos agropecuarios y casos notorios de compra de tierras por parte de grandes empresarios extranjeros. En cuanto a casos de *Land Grabbing*, se han detectado varias negociaciones entre estados extranjeros (Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar) y provincias argentinas para realizar acuerdos que, si bien no involucran la compra de tierra, comprometen los productos de la misma, que de concretarse los acuerdos, podrían considerarse dentro del marco conceptual de este fenómeno.

Es importante señalar que Argentina es un país de gran extensión y diversidad de regiones geográficas y productivas, por lo cual, no es sorprendente que se haya encontrado que los diversos fenómenos bajo estudio se dan en diferentes regiones y condiciones.

En las últimas dos décadas, se ha dado un proceso de concentración de la tenencia de la tierra mediante la expansión en superficie de grandes empresas que arriendan tierra y, en menor proporción y diferentes grados, son propietarias. La "concentración" se da por la escala de los establecimientos y por el nivel de capital invertido por hectárea. No es posible establecer el grado de concentración de la propiedad en el país y existen diferentes teorías contradictorias y muy disputadas al respecto, aunque sí coinciden en que las propiedades más pequeñas disminuyen en número.

Las grandes empresas arrendatarias productoras son llamadas "pooles" por los arreglos contractuales y de financiamiento que caracteriza a muchas de ellas, pero entre ellas hay también empresas familiares que no se ajustan a esta definición. Estas empresas arrendatarias son en su gran mayoría de origen argentino, y se dedican principalmente a la agricultura y a la producción de cereales y oleaginosas (commodities, como soja, trigo, maíz, entre otros) en las zonas tradicionales pampeanas, aunque ha habido una expansión de la agricultura hacia el oeste y norte en las que han sido importantes protagonistas. Las más grandes también se han expandido a países limítrofes, en particular Brasil, Uruguay y Paraguay. Asimismo, las más grandes, al llegar a una cierta escala, y en general recientemente, se han asociado o capitalizado con fondos extranjeros.

Los casos de compra de propiedad por parte de extranjeros son dignos de ser destacados, por la escala de los mismos (en el rango de cientos de miles de hectáreas) y el hecho de que se trata de grandes fortunas internacionales. No obstante, estas inversiones no se dan en las zonas de alto valor productivo, sino generalmente en zonas cordilleranas donde los valores son más bien paisajísticos y de conservación, si bien la propiedad de los hermanos Benetton se destaca como una inversión productiva (ovino ganadera) moderna y capitalizada. Existen otras empresas extranjeras productivas en zonas extra-pampeanas, dedicadas a la caña y producción de azúcar, al tabaco y su procesamiento y a la forestación y producción de madera.

2) Bolivia

En este país se observa una concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra básicamente en tres rubros: la soya y otras oleaginosas y sus cultivos de rotación como trigo, maíz, arroz; la ganadería y la actividad forestal. Ésta se concentra en la Región Oriental, particularmente en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra. Entre los compradores extranjeros predominan los de nacionalidad Brasilera y los de Argentina.

Como ejemplo, se puede señalar que los tres mayores productores de soya son extranjeros y entre ellos cosechan 180 mil toneladas de soya, lo que supondría (a un rendimiento promedio de 3 toneladas por hectárea) que cada uno posee por lo menos 20 mil hectáreas. Otro ejemplo es el del Grupo Mónica de Brasil con 50.000 ha de soja.

La cantidad de grandes empresarios que cultivan más de 1.000 ha no supera los 300, de los cuales la mayoría son brasileros, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 hectáreas.

Bolivia, históricamente contó con la presencia de agricultores venidos del extranjero en la Región: Santa Cruz de la Sierra. Ahora los principales compradores son brasileros y argentinos y en menor medida, colombianos. En los años 50 fueron colonos Japoneses y en los años 60 corresponden a Colonias de Menonitas, aunque estas últimas continúan en expansión.

3) Brasil

En este caso, el proceso de concentración/extranjerización de la tierra es alto. En este país se observa un proceso de *Land Grabbing* a través de compras de tierra de Arabia Saudita, China y Corea del Sur. La concentración se observa en empresas que cubren los rubros de soja, la caña de azúcar, las carnes blancas, sector forestal, ganado y frutales.

Algunos ejemplos de concentración en el caso de la soja, muestran situaciones que reflejan los niveles existentes. Se menciona el caso de un productor de soya conocido como O Rey da Soja, que en 2010 llego a plantar 168 mil ha, las que sumadas a las 223.000 ha que plantó su hermano, totalizan entre ambos más de 390.000 ha.

Es usual encontrar capitales extranjeros con grandes extensiones de tierra, tales como una empresa del Japón con 100.000 ha de Soja o una empresa de Alemania con 42.000 ha para producir leche, carne, caña, etc. Existen capitales regionales en Brasil, como son los casos de los "pooles" agrícolas de Argentina y de empresas forestales de Chile, que serán analizadas más adelante.

A su vez, empresarios de Brasil invierten en tierras en Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay.

Finalmente, se pueden señalar otros aspectos relevantes en el caso de Brasil: el 70% de la producción de caña es realizada directamente por las industrias; la presencia de otros capitales regionales, como el de Chile en el sector forestal; presencia de transnacionales tradicionales y las dimensiones de algunas empresas como la Mitsui de Japón que tiene 100.000 ha de Soja.

4) Chile

Las principales empresas que muestran mayores niveles de concentración de tierra corresponden al rubro forestal, con una fuerte expansión en la Región y con altos niveles de integración, donde logran producir sus propios insumos y llegan al consumidor con los productos finales. Empresas forestales: en la forma de "translatinas" manejan superficies superiores a 1.000.000 ha con cadenas de valor completas. En el caso de las viñas, a

pesar de existir un alto número de ellas, el grueso de la producción se concentra en tres empresas con expansión vecinal hacia Argentina.

En el caso de las frutas de exportación, existe una concentración en empresas familiares como puede ser el caso de algunas empresas familiares grandes: (SOFRUCO 2.153 ha con especies frutícolas y 500 ha de viñas, Corpora: 1.000 ha frutales; 1.800 ha de vid); empresas transnacionales: como Dole; Unifrutti y Del Monte; y últimamente se han constituido exportadoras de tamaño grande y medio conformadas por grandes productores de frutas.

En cuanto a las semillas destinadas principalmente al mercado externo, importantes empresas transnacionales totalizan una superficie de 35.000–40.000 ha, distribuidas entre medianos productores que trabajan para estas empresas.

Asimismo, y al igual que en el caso de Argentina, se observa concentración de tierras destinadas a la conservación de los recursos en la Patagonia, con presencia de extranjeros (caso de Tompkins que controla sobre 300.000 ha). En el caso de aves y cerdos, predominan dos empresas familiares. Una de ellas, además, presenta situaciones de concentración en otros rubros, como salmones, frutas y vinos.

En general, en Chile los grupos económicos tradicionales, que son multisectoriales y de larga trayectoria, concentran tierras para garantizar el suministro adecuado de materias primas.

5) Colombia

En este caso se destacan los procesos de concentración y de extranjerización de tierras destinadas a la producción de materias primas para la elaboración de bio combustibles. Especialmente, se trata de la palma africana (concentrada en 4 empresas con 22.000 ha c/u), remolacha, caña de azúcar (predios entre 3.000 y 11.000 ha) y yuca. Se repite el fenómeno en la soya, el arroz, maíz y el sector forestal. Las principales transacciones sobre tierras se realizan por parte de grandes grupos económicos del país y recientemente por empresas extranjeras favorecidas por políticas que incentivan la inversión extranjera, estímulos e incentivos a las plantaciones a gran escala y reformas a la legislación agraria para levantar las restricciones a la compra de grandes extensiones de tierras, principalmente en la región de la Altillanura orinoquense –al nororiente del país-, en donde se planea implementar el modelo del "Cerrado Brasileño" y promover extensas plantaciones de cacao, maíz, soya, caucho, forestales y palma, así como grandes proyectos de avicultura, porcicultura y ganadería.

También se pueden encontrar empresas de diferentes rubros vinculadas entre sí, que extienden sus actividades a otros países de la Región.

De igual forma, se puede señalar presencia de transnacionales en el agro, cuyo origen es EE. UU., Japón, Israel, Chile y España. La presencia de capitales colombianos se constata a través de inversiones que realizan en Bolivia y Perú.

El incremento en la concentración de la propiedad de la tierra y de su uso también se relaciona, al igual que en Perú, con el estímulo a la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos por parte de empresas transnacionales.

La presencia de situaciones de violencia política altera el funcionamiento del mercado de la tierra, ya que importantes áreas no se encuentran incorporadas a él o se encuentran pendientes de cumplir con el compromiso gubernamental de restituir las tierras a la población desplazada por la violencia. Se estima que la violencia es causa del desplazamiento de más de 5,1 millones de personas, de las cuales el 98% provienen del campo, que abandonaron o fueron despojadas de entre 6,6 millones de hectáreas a más de 8 millones de hectáreas (37% del área con vocación agropecuaria).

6) Ecuador

En este país, la concentración ocurre básicamente en las plantaciones de banano (sobresalen tres grupos nacionales con 40.400 ha); en el caso de la caña de azúcar se destacan seis grupos que controlan superficies que van desde 68.250 ha la mayor, a 25.000 ha la menor); en la palma africana sobresalen cuatro grupos que van desde las 45.000 ha la mayor, hasta 14.800 ha la menor; en

el sector forestal se encuentran predios que controlan entre 25.000 ha a 40.000 ha, donde destaca la inversión de capitales japoneses y chilenos.

La inversión extranjera es relativamente débil en flores, industria conservera, ganadería y lácteos, a pesar de ser actividades de relativa importancia económica para el país.

Dos razones pueden estar moderando estos procesos de concentración/ extranjerización en este país. Una puede ser el hecho de que en este momento se está realizando un proceso de reforma agraria. El otro, son las dimensiones relativamente limitadas de la agricultura dentro del conjunto del país.

7) Paraguay

En el caso de Paraguay, los procesos de concentración se dan en la soja, maíz y el trigo, con fuerte presencia de empresarios provenientes de Argentina y Brasil en las regiones fronterizas de estos países. La soja se ubica en los Departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, donde los predios mayores a 1.000 ha son en un 55% y 60% respectivamente, de propiedad mayoritariamente de Brasileros nacionalizados: Brasiguayos. También se observa concentración y extranjerización en la cría de ganado ovino, con una importante presencia de empresarios brasileros y uruguayos y de ex Colonos Menonitas, ampliamente integrados al mercado y a la modernidad con predios entre 60.000 ha y 70.000 ha en la Región del Chaco.

En el caso del trigo, el 61% de la superficie sembrada es de extranjeros, y la mitad de las explotaciones tiene superficies mayores a 500 ha.

Además, se observa la presencia del mismo fenómeno de los "Pooles" de agricultura de Argentina.

Las empresas extranjeras que se insertan en la estructura agraria paraguaya, en el período más reciente, están vinculadas a cadenas de agronegocios, lideradas por empresas transnacionales.

8) Perú

En este caso se observan fuertes procesos de concentración, fundamentalmente en los rubros ligados a la exportación de frutas y verduras (6 predios mayores de 1.000 ha, desde una superficie de 1.240 ha a 8.458 ha, propiedad de un importante grupo económico y de diversos capitales); caña de azúcar (compra de ex cooperativas azucareras: dos grupos nacionales (10.000 ha y 16.000 ha) y una de Colombia (9.100 ha); palma africana destinada a la producción de etanol; 3 predios con superficies mayores a 20.000 ha (entre 22.000 ha y 52.400 ha).

Estos procesos se centran en las regiones de la costa y en la selva. También se observan importantes procesos de concentración y de extranjerización en torno a las importantes inversiones destinadas a la actividad minera.

En las diferentes zonas del país, la concentración de la tierra tiene particularidades: en la Costa, se trata del desarrollo de cultivos para la exportación y de azúcar para la producción de etanol; en la Selva hay concentración de tierras para el desarrollo de la palma africana para biocombustibles y para concesiones petroleras; en la Sierra, la concentración de tierras, principalmente de comunidades campesinas o ganaderas, se registra exclusivamente para el desarrollo de explotaciones mineras.

Los principales compradores son los grandes grupos económicos del país y algunas empresas transnacionales de Dinamarca, España, Reino Unido, EE. UU., Colombia, incipiente de Chile, entre otros.

Entre los factores que favorecen la concentración habría que mencionar el impacto de subsidios de obras de riego y la demanda internacional, y un montaje institucional a la concentración de tierras en el Estado y su privatización.

Los niveles de concentración actuales son muy superiores a los que existían con anterioridad a la reforma agraria que se implementó en los años 60 del siglo pasado.

9) Uruguay

Durante la década del 90 se crean las condiciones institucionales que facilitan el proceso de

concentración y extranjerización posterior. En la última década, la tierra aumenta en promedio seis veces su valor y se transa un tercio de la superficie agropecuaria del país.

Los rubros en los cuales se observan niveles de concentración relativamente altos son: en la actividad forestal, con predios de hasta 230.000 ha en manos de europeos y chilenos; en la soja, se observa un predominio de argentinos, el mayor de los cuales posee en propiedad o arriendo 130.000 ha; a su vez en el caso de la lechería, se detecta un emprendimiento de origen neozelandés (actualmente controlado por una multinacional del agronegocio con base en Singapur) con 35.000 ha; en el caso del arroz y la ganadería, además de grandes propiedades de uruguayos también hay propiedad de brasileros. La industria arrocera y los frigoríficos, son de propiedad extranjera con una fuerte presencia de brasileros. Estos se encuentran mayoritariamente en las regiones ubicadas en el sur este del país.

Entre los compradores extranjeros de las tierras predominan empresarios de: Brasil, Argentina, a través de los "Pooles" agropecuarios; suecos, finlandeses y chilenos en el sector forestal.

10) México

El caso de México resulta paradojal, ya que dada su ubicación geográfica y las dimensiones de su agricultura, se podría esperar un alto nivel de concentración y de extranjerización de la tierra. Sin embargo, el peso cultural del conocido "agrarismo mexicano" y la larga tradición de la reforma agraria que se realizó por más de 80 años, se traducen en una legislación vigente restrictiva hacia el funcionamiento del mercado de la tierra.

Ello explica la baja concentración de la propiedad de la tierra y una muy fuerte concentración y extranjerización de las cadenas de valor de los productos agropecuarios. Ejemplo de éstos son el maíz, caña de azúcar, frutas, hortalizas, café, cebada, tequila, leche, minería etc., con fuerte presencia de capitales y empresas de EE. UU. y Europa.

También ello ayuda a explicar algunas dinámicas de tierras que se asemejan al *Land Grabbing* observada a través de la presencia de una importante empresa de México en Nicaragua, con una activa participación gubernamental en la gestación del emprendimiento.

11) Costa Rica

En este país se observa un nivel medio de concentración de la tierra: En el rubro del café, los pequeños productores constituyen sobre el 90% de los propietarios y sin embargo aportan el 41% de la producción.

En el caso de la caña de azúcar, el nivel de concentración también es bajo. Sin embargo, en los rubros de banano, piña y palma aceitera, se detecta un mayor grado de concentración y extranjerización de la tierra, en especial en el ámbito de la comercialización. En el caso del banano y de la piña, las empresas transnacionales Chiquita, Dole y Fresh del Monte controlan más del 50% de las plantaciones y son fuertes en la esfera de la comercialización. Por su parte, en la palma aceitera se observa un amplio predominio de extranjeros (60% de la superficie).

12) Guatemala

En este país se observa una relativa concentración de la tierra en los rubros de la caña de azúcar, cuatro empresas concentran tres cuartas partes de una superficie total de 220.000 ha plantadas con caña; la palma africana (de una superficie total de 100.000 ha, 2 empresas concentran 65%), la actividad forestal (de un total 533.000 ha, 4 empresas concentran 50%).

Estos se centran en las regiones ubicadas en la costa sur y en las áreas del norte del país, especialmente forestal y palma africana y con mucho menor extensión caña de azúcar, y los compradores son básicamente productores nacionales.

Las regiones donde se observa concentración es en la Costa Sur; los compradores son básicamente productores nacionales y existen inversiones de este país en Nicaragua.

13) Nicaragua

El proceso de concentración y extranjerización de la tierra ocurre con capitales regionales pro-

venientes de México, Costa Rica y Guatemala, sin que se manifiesten en una magnitud significativa (las mayores cifras se sitúan en las 15.000 ha).

Los rubros más concentrados se ubican en los sectores: forestal donde el mayor predio tiene 10.000 ha, ganadero con 13.000 ha; arroz, palma africana con 14.000 ha, caña de azúcar, cítricos y turismo (15.000 ha).

En este país se pudo observar una situación de llegada de capitales provenientes de México para el engorde y faenamiento de ganado, que es analizado más adelante con algún detalle.

La concentración y extranjerización se manifiesta con capitales regionales de México, Costa Rica Honduras y Guatemala y también reporta intereses de Canadá y Noruega.

14) Panamá

La alta concentración de la tierra en este país es una constante histórica en los rubros del banano y del café. Con respecto al primero, un ejemplo es la empresa Bocas Fruit subsidiaria de Chiquita Brand, que tiene 5.151 ha (44% del total de plantaciones de banano). En el caso del café, también se observa un proceso de concentración y de extranjerización en las mejores tierras, salvo en algunas regiones como Santa Fe de Veraguas, donde el papel de los pequeños productores es predominante.

Se pueden observar nuevas situaciones de concentración en los casos del arroz y en la palma africana.

También se observan situaciones significativas de extranjerización de la propiedad de la tierra con fines turísticos, como por ejemplo, el caso del turismo de costa en manos de empresarios de los Estados Unidos de América.

15) República Dominicana

Se observan interesantes procesos de concentración y de extranjerización de la tierra vía los consorcios tradicionales, básicamente a través del cultivo de la caña de azúcar y el banano. Las dimensiones de los predios son considerables (del orden de 80.000 ha) con capitales de origen norteamericano, español, francés y venezolano y cubanos radicados en Estados Unidos.

También se han constituido consorcios no tradicionales vinculados a frutas y vegetales para el mercado externo (mango, cítricos, aguacates, cacao, pimientos, con dimensiones de 10.000 ha) y caña de azúcar para fabricar etanol (23.000 ha) con capitales del Gobierno de República Dominicana y de empresas que provienen de Suecia, Brasil, Guatemala y Colombia.

16) Guyana

Parte muy importante de la propiedad de la tierra, aproximadamente el 80%, se encuentra en manos del Estado. La mayoría de las tierras privadas se encuentran en cesión o arriendo manejadas por agencias gubernamentales, por plazos de 25 años, para la producción agrícola, el sector forestal y la minería.

La concentración se identifica en la zona costera donde predomina la caña de azúcar, ganado, arroz, piña y sector forestal.

Existen algunas propiedades en manos de extranjeros: América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y capitales regionales (Brasil).

17) Trinidad y Tobago

Las grandes propiedades también se encuentran en manos del Estado, estas empresas están dedicadas a la elaboración de azúcar y de cacao. En el sector privado, se encuentran algunas grandes empresas originalmente dedicadas al azúcar, que se han diversificado produciendo granos, frutas tropicales y anís.

Existe una política de incentivos para vender tierras a extranjeros ("mega farms"), pero en dimensiones muy menores (entre 100 y 1.201 acres) para la producción de granos, vegetales y ganado).

Vale la pena reiterar, como ya fue planteado, que sólo se han señalado algunos ejemplos que reflejan el tipo de situación que se observa en cada uno de los países analizados y que no se trata de una presentación pormenorizada.

Tipología

Sin la pretensión de entregar afirmaciones validadas con respaldo de antecedentes estadísticos, los antecedentes de los estudios nacionales analizados, permiten proponer una aproximación para ordenar los diferentes casos, de acuerdo a los grados en que los fenómenos analizados se encuentran presentes y las principales tendencias que se han detectado.

Para establecer un orden relativo de ubicación en que se encuentran los países, desde la mayor hasta la menor presencia de concentración/extranjerización de la tierra, y reiterando que los parámetros que se utilizan no resultan los más rigurosos, se propone la siguiente aproximación.

1. **Nivel de concentración:** de acuerdo a la cantidad de rubros que se presentan, el fenómeno de la concentración en su dinámica productiva y económica. Los indicadores que se han utilizado son:
   a) Alto: cinco rubros y más.
   b) Medio: entre dos y cuatro.
   c) Bajo: menos de 2.

2. **Nivel de presencia de capital extranjero** en los rubros concentrados. Los indicadores para las diferentes categorías son:
   a) Alto: tres y más países inversionistas.
   b) Medio: uno a dos.
   c) Bajo: ninguno.

3. **Presencia o no de empresas/empresarios del país analizado en otros países de la Región.** Esta variable refleja una especie de "rebalse" de concentración en el propio país y, por lo tanto, refleja la necesidad de expansión hacia países vecinos.

4. **Presencia o no del fenómeno de acaparamiento de tierras por parte de Estados "inversionistas".**

Sobre este punto, hay que insistir en que este fenómeno se encuentra en una fase de "indicios del inicio", vale decir, que no se encuentra definitivamente establecida ni menos consolidada.

Tomando en cuenta estos indicadores, con todas las debilidades que se han señalado, resulta claro que los casos extremos son los que corresponden a los Tipos I y V, en la medida que resultan relativamente fáciles de diferenciar, debido a que se trata de situaciones extremas. En el caso de Argentina y Brasil (Tipo I), se trata de países de grandes dimensiones, con niveles de concentración y de extranjerización evidentes, inclusive con Estados "inversionistas" en sus fronteras, y con empresas/empresarios de sus países de origen, con fuerte presencia en otros países vecinos.

Por el contrario, en el otro extremo, los casos de Guyana y Trinidad Tobago (Tipo V), se trata de países relativamente pequeños; con limitados procesos de concentración y extranjerización y sin que sus empresas ni sus empresarios tengan presencia más allá de la frontera de sus respectivos países.

¿Luego se entra en los países donde no destacan el blanco y el negro, sino grados de color gris, que son los incluidos en el Tipo III, comparten situaciones intermedias entre las dos situaciones extremas ya descritas. Los países incluidos en el Tipo II, son países de dimensiones medianas, con interesantes procesos de concentración/extranjerización y con altos niveles de porosidad de inversiones en el sector silvoagropecuario intrarregional. Aquellos que se ubican en el Tipo IV, son países más pequeños, en los que se observan procesos de concentración y extranjerización más tradicionales y otros más recientes, con medianos procesos de porosidad de inversiones interregionales.

Junto con apreciar una ordenación de presencia de los fenómenos, vale la pena relativizar la validez que tienen los indicadores utilizados, especialmente en los casos de niveles de concentración, donde se utiliza la cantidad de rubros afectados y en presencia del capital extranjero, donde se utilizó el número de países inversionistas. Estos son los datos disponibles en los trabajos de los países. Pero, no cabe duda que un indicador más sensible para captar este tema sería tomar valores relativos en función de las dimensiones de cada uno de los países. En el caso de la presencia del capital extranjero sería interesante verificar el grado de dominación que ejerce el capital extranjero sobre las principales cadenas de

valor. En futuros análisis, se debería avanzar en obtener informaciones en esta dirección.

I.- **Concentración y Extranjerización Alta.** Tienen puntajes altos en niveles de concentración y extranjerización y presencia de los dos fenómenos considerados. Países grandes: Argentina y Brasil (2).

II.- **Concentración y Extranjerización Media Alta**. Tienen puntajes altos en niveles de concentración y extranjerización y la mitad tiene inversiones en la Región. México, Chile, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay (6).

III.- **Concentración y Extranjerización Media.** No obstante de tener altos puntajes en niveles de concentración y extranjerización, no sobresalen por el número de rubros y no registran inversiones en otros países de la Región. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú (4).

IV.- **Concentración y Extranjerización Media Baja**. Países de Centro América: Costa Rica, Guatemala y Panamá (3).

V.- **Concentración y Extranjerización Baja.** A pesar de tener algunos valores altos en niveles de concentración y extranjerización, el funcionamiento del mercado de la tierra no es fluido. Corresponden al Caribe anglófono e incluye a los países de Guyana y Trinidad & Tobago (2).

Cuadro N° 1 Resumen de Valores por País.

País	Nivel de concentración: número de rubros	Presencia de inversión extranjera	Nivel de presencia en otros países	Presencia de *Land Grabbing*
Argentina	Alta	Alta	Si	Si
Bolivia	Media	Alta	No	No
Brasil	Alta	Alta	Si	Si
Chile	Alta	Alta	Si	No
Colombia	Alta	Alta	Si	No
Ecuador	Media	Alta	No	No
Paraguay	Media	Alta	No	No
Perú	Media	Alta	No	No
Uruguay	Alta	Alta	Si	No
México	Alta	Alta	Si	No, pero
Costa Rica	Media	Media	Si	No
Guatemala	Media	Media	Si	No
Nicaragua	Alta	Alta	No	No
Panamá	Alta	Media	No	No
República Dominicana	Alta	Alta	No	No
Guyana	Alta	Alta	No	No
Trinidad & Tobago	Media	Baja	No	No

Ver: Anexo: Rubros concentrados por país.

Finalmente, vale la pena reiterar que el objetivo central de este trabajo es captar la dinámica que muestra el mercado de la tierra y los principales procesos ligados a él en la Región, y que el intento por acercarnos a una ordenación cuantitativa de los fenómenos forman parte del contexto de lo que se trata a continuación.

Por ello, es interesante señalar la nueva forma en la que se van materializando estos fenómenos que parecen transformarse para adecuarse a nuevos contextos y épocas. Para analizarlos se torna necesario abrir la óptica del análisis. De acuerdo a ello, esto emerge claramente en el caso de Argentina. Por ejemplo, los países protagonistas de *Land Grabbing* en África, buscan ahora arreglos contractuales en los que no se hacen de la propiedad de la tierra sino de sus productos; por otro lado, buscan destinos con experiencias de producción existentes que pueden satisfacer sus demandas sin grandes cambios en

cultura productiva. Desde la visión de la propiedad de la tierra nacional como valor central esto podría parecer ser más aceptable, pero por otro lado: ¿es verdaderamente menos preocupante para la seguridad alimentaria comprometer el producto de la tierra? Otro ejemplo de fenómenos nuevos que nos permitimos ver si abrimos la óptica del análisis, es la constitución de grandes operaciones agrícolas mediante concentración de la tenencia temporaria de la tierra (arrendamiento y contratos), no de la propiedad.

Por la sensibilidad de los temas de concentración y extranjerización de la tierra y a la luz de los resultados obtenidos de los distintos análisis, es que consideramos este estudio Regional como una bisagra para el entendimiento de los fenómenos, para lo cual se torna necesario ampliar la óptica del análisis, a raíz de los cuales se abren una serie de campos para un mayor estudio, basado en ángulos nuevos para identificar y analizar transformaciones del sector y en algunos casos, nuevas formas de viejos fenómenos.

II.- Análisis de algunos temas relevantes

Como ya se ha señalado, con los antecedentes presentados se avanza hacia una descripción del panorama regional en el ámbito del estudio al ofrecer una visión sistemática sobre diversos temas, que surgen de los antecedentes de los estudios de caso y que, de alguna manera, señalan algunas tendencias.

- Las dimensiones de la concentración/ extranjerización.
- La percepción de diferentes actores sobre el tema.
- La presencia de "Estados inversionistas" *Land Grabbing*/ acaparamiento de tierras en la Región.
- Modalidades de expansión regional de las cadenas de valor.
- Los estímulos/obstáculos para la concentración/extranjerización.

1. Dimensiones del fenómeno

Los antecedentes presentados sugieren que los niveles de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra son substancialmente mayores a los que existían con anterioridad y que las características de ella son diferentes a las observadas en el pasado.

Como se ha planteado, para intentar establecer las dimensiones del fenómeno, parece útil recurrir a una comparación que pueda definir un parámetro como referencia. En este sentido, la comparación con la misma realidad, pero en otro período de tiempo, resulta una buena opción. Además, si se valora el hecho de encontrar un momento en el tiempo donde se disponga de una información confiable y amplia para la mayoría de los países de América Latina, la situación de comienzos de la década de los 60 del siglo pasado, parece la más adecuada, sobre todo porque la información se refiere a las mismas variables.

Si comparamos la realidad de entonces, en cuanto al proceso de concentración/ extranjerización con la situación actual, se puede afirmar que es "mayor y distinta" a la que se denunciaba en aquella época.

Para argumentar que es mayor, se presentan antecedentes sobre varios países entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.[1]

En Argentina, de acuerdo a los datos del Informe CIDA, el tamaño promedio de las propiedades multifamiliares grandes (PMG)[2] era de 9.639 ha para el conjunto del país. Las variaciones de los promedios van desde los 3.269 ha en la Región del Chaco; 9.102 ha en la Pampa; hasta 32.388 en la Patagonia. En Brasil, se muestra un proceso de mayor concentración cuando se comparan los antecedentes del tamaño promedio de

1 Son los países contemplados en el texto de los Informes CIDA ya señalado.

2 En todos los casos corresponden a la definición de: "Predios multifamiliares de gran tamaño, cuyas tierras son suficientes para proporcionar empleo permanente a un grupo de trabajadores (equivalente a más de 12 hombres) mucho más numeroso que el conjunto de los miembros de la familia del propietario, y que requiere división del trabajo y el establecimiento de una jerarquía administrativa".

los predios de más de 5.000 ha que en 1950 era de 15.115 ha y que sube a 16.695 ha en 1960. En Colombia, la superficie promedio de las PMG el año 1960 era de 10.908 ha mientras que en Chile era de 2.178 ha. Por su parte en Ecuador, las propiedades mayores de 1.000 ha era de 7.313 ha, y las PMG 1.977 ha; en Guatemala era de 896 ha y finalmente en Perú de 13.995 ha.

Si bien las diferencias regionales son importantes, las dimensiones que tenía la concentración de la tierra hace 60 años, las cifras de los Estudios del CIDA, tienen poco que ver con los antecedentes que se encuentran en los estudios de caso de los países presentados. Si uno recurre a unos pocos ejemplos sobre las dimensiones de las propiedades en la actualidad, como pueden ser:

- Los cientos de miles de ha que manejan los principales cinco grandes pooles de siembra en Argentina.
- Las dimensiones de los predios dedicados a la caña de azúcar, soja y otros granos, y la magnitud de las inversiones de extranjeros en tierras en Brasil.
- Las tierras destinadas a la palma africana y caña de azúcar para la fabricación de agro diesel en Colombia.
- El número de ha y la magnitud de las instalaciones industriales de las empresas forestales en sus versiones translatinas, las extensiones de las grandes viñas, y, en general, la concentración de la tierra en Chile.
- Los cultivos que tradicionalmente se han dado en grandes propiedades, como sucede, por ejemplo, con las plantaciones de banano, de caña de azúcar y palma africana en Ecuador.
- Las dimensiones de los predios dedicados a la producción de caña de azúcar, palma africana, soja, ganadería y los destinados a la producción forestal en Guatemala.
- La concentración impulsada por la privatización de las tierras del Estado, a través del desarrollo de grandes proyectos de irrigación en Perú y las dimensiones que tienen las propiedades agrícolas de los principales grupos económicos de este país.
- En el caso mexicano, no incluido en el informe CIDA, a finales del reparto de tierras, se tenía, de acuerdo al Censo Agrícola Ganadero de 1990, 10.870 propietarios privados con predios mayores a 1.000 ha, 0,8% del total y poseían 36 millones 932 mil hectáreas, 51,6% de toda la propiedad privada, con un promedio de 3.400 ha por propietario.

En el caso de Perú, donde la reforma agraria de 1968 afectó la mayor parte de estas grandes propiedades, el volumen de tierras implicado en los procesos recientes de concentración, ya realizadas o en trámite, equivale prácticamente a las adjudicaciones realizadas en la costa durante ese proceso. Si bien las tierras no son siempre las mismas, las más de 120.000 ha que habían sido de haciendas cañeras de la costa, que fueron afectadas por reforma agraria y convertidas en cooperativas, se encuentran hoy en manos de grandes empresas privadas.

Esta evidencia muestra que los niveles de concentración de la tenencia de la tierra han crecido notablemente en la Región, si se compara con la situación que prevalecía hace 60 años.

La concentración/extranjerización actual se inserta en la perspectiva de una modernización productiva de la economía rural de América Latina. Se reconoce un uso más eficiente de los recursos productivos, aun cuando se plantean críticas en cuanto a procesos de exclusión social y a no considerar adecuadamente los temas ambientales.

Además, a diferencia de los antiguos enclaves, básicamente las plantaciones ubicadas en climas tropicales, estas nuevas formas intentan crecientes grados de integración en las sociedades nacionales y regionales, lo que se manifiesta en la formalización de programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que se encuentran en la agenda la mayoría de estas empresas3. También es cierto que el grado de aplicación de estos pro-

3 La RSE busca definir estrategias para consolidar empresas que basan su competitividad en la diversidad, en la ética, el respeto al medio ambiente, un clima laboral adecuado, una armónica relación con las comunidades donde se encuentran y una relación virtuosa con los proveedores y transparente con el mercado.

gramas es diferente en las distintas empresas, pero es un tema que se encuentra en la agenda de ellas.

Otro aspecto que marca una diferencia importante entre la concentración de la tierra que ocurrió en el pasado, como respecto a la que se observa en la actualidad, dice relación con las características de los grupos propietarios de la tierra. Mientras en el pasado tenían un marcado sello sectorial, vale decir su actividad económica fundamental se centraba en la producción agropecuaria, en la actualidad los propietarios de las grandes propiedades rurales tienen una base multisectorial. En otras palabras, los principales grupos económicos de los países tienen intereses en el conjunto de las actividades productivas de los sectores más dinámicos de la economía, entre otros en la actividad silvoagropecuaria. Sin embargo, no es menos cierto que en cinco países de la región (Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay) la concentración y extranjerización de la tierra gira principalmente en torno al cultivo de las oleaginosas, especialmente la soja.

Se puede concluir, con todas las restricciones que tiene la comparación de datos que no son homogéneos, que la concentración y extranjerización de la tierra es substancialmente mayor y distinta a la que tradicionalmente existió en la Región.

2. Percepción de los principales actores

La percepción que tienen los diferentes actores sociales relevantes sobre estos temas es diversa. Se puede plantear que ella es mayoritariamente negativa, con la excepción de algunos sectores que priorizan el crecimiento económico de la actividad, la modernización del sector y su aporte a la actividad exportadora.

Como se ha señalado, la percepción se refiere al sentido que diversos grupos y actores le atribuyen a la concentración y extranjerización de la tierra, vale decir, la forma como un actor social selecciona e interpreta una realidad de acuerdo a su propia experiencia y al contexto en que se encuentra. Se presentan las percepciones por tipos de actores y luego algunos aspectos relevantes propios de determinados países.

Los actores

Gobiernos. Se observa una creciente preocupación por la llegada indiscriminada de inversiones extranjeras sobre la tierra. La iniciativa del Gobierno de Brasil, ha tenido impacto en varios países de la región, particularmente Argentina y Uruguay. También hay iniciativas en países andinos como Bolivia. En Colombia, la Contraloría General de la República instó al Gobierno Nacional a tramitar una ley "que prohíba la venta de tierras a potencias extranjeras, en especial en el Amazonas colombiano", para impedir los efectos de una especie de "colonización agrícola", que atenta contra la soberanía, pone en peligro la seguridad alimentaria, genera consecuencias ambientales y agudiza la pobreza de las comunidades del campo. Por el contrario, en países como Perú, el Estado alienta las inversiones extranjeras sobre la tierra; el intento de dar seguridades de propiedad a concesiones forestales en la Amazonía peruana, fue cortado por un levantamiento indígena a costa de decenas de muertos. En junio de 2011, una normativa que permite, contra la norma constitucional, inversiones extranjeras en minería en zona de frontera, ha sido detenida por campesinos indígenas de la región de Puno.

Organizaciones empresariales. En general las organizaciones empresariales visualizan positivamente este fenómeno, asociándolo a una expresión de modernización y a la positiva participación de la actividad en mercados internacionales. Expresan reparos, cuando ven amenazados sus intereses, como puede ser el caso de la Federación Agraria Argentina (FAA) y de la Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil, por lo que estiman que cierta normativa legal resulta necesaria. Respecto a la FAA, hay diversas posiciones en su interior, algunas de ellas críticas a este fenómeno.

Organizaciones campesinas. Por su parte, los planteamientos de estas organizaciones y de los trabajadores en general, son unánimes en cuanto a criticar el proceso de extranjerización. Para ello, cuentan, en muchos casos, con el respaldo técnico de las ONG que las apoyan.

ONG. Con respecto a las ONG que se han especializado en temas ambientales, no obstante

que hay opiniones en contra de fenómenos asociados como uso masivo de transgénicos, pesticidas, etc., que están asociados a la agricultura extensiva que ocupan economías a escala, se puede constatar que algunas de ellas tienen una visión positiva de los procesos de concentración/extranjerización cuando se trata de grandes predios, muchas veces en manos extranjeras dedicados a la conservación.

En algunos países, como Brasil, Colombia Paraguay y otros, donde instituciones eclesiales tienen un fuerte compromiso con los habitantes rurales y con los pueblos (y comunidades afrocolombianas), la percepción sobre estos fenómenos es fuertemente negativa.

Algunos países

Argentina

Con referencia a los "Pooles de siembras", la percepción no es uniforme. En primer lugar no existe una visión única sobre qué es un "pool de siembra". La Federación Agraria tiene un discurso en el que diferencia los "pools" de los pequeños y medianos productores tradicionales que se ven desplazados por el mayor poder de mercado de éstos, tanto en términos de competencia como por el acceso a la tierra (precio de los arriendos).

Las organizaciones que representan cadenas agrícolas y de siembra directa, así como aquellas que congregan a productores más capitalizados y modernos, manifiestan otra visión respecto a esta forma de hacer agricultura de gran escala, es diametralmente opuesta. Ven en los "pools de siembra" y grandes empresas del agro, la oportunidad para que Argentina sea una economía líder mundialmente en los agroalimentos, la agroindustria y los biocombustibles, ante un contexto de demanda creciente. Otra defensa de los "pools" en términos de desplazamiento de pequeños productores, es que el modelo de arrendamiento a gran escala permite que el pequeño propietario le pueda rentar su tierra a un pool y obtener así capital de trabajo para encarar otra actividad. Además, sostienen, subsisten en el mercado "pools" de todo tamaño.

Bolivia

Hay dos tipos de reacciones de los productores agropecuarios nacionales. Algunos se sienten desplazados por los inversionistas brasileros, que vienen con capital y conocimientos tecnológicos. Expresan recelo por las grandes extensiones de tierras compradas y por los altos rendimientos y utilidades que éstos obtienen. Por otro lado en Santa Cruz, en general, se tiene el criterio de que toda inversión extranjera es buena ya que trae capital y conocimientos, tan necesarios para poner en producción los abundantes recursos naturales de la región. Todos coinciden en que son los brasileros los que más han aportado al crecimiento vertiginoso de los cultivos de soya y de las industrias transformadoras de aceite y otros derivados. Los pueblos indígenas movilizados en torno a la titulación de sus territorios, no aprecian la presencia de extranjeros.

Brasil

Se observa un rechazo bastante generalizado a la compra de tierras por extranjeros, Gobierno, Organizaciones campesinas, Iglesia Católica, ONG, incluyendo organizaciones empresariales con algunas excepciones, como las organizaciones de productores especializados (soja) y de agro negocios.

Colombia

Los gremios y sectores empresariales nacionales apoyan indirectamente este proceso de concentración. En este sentido, los pronunciamientos se refieren al potencial del país para la siembra de materias primas para la producción de agrocombustibles y alimentos para la exportación. Concretamente, el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) ha planteado que por lo menos 10 millones de la superficie destinada a la ganadería, debe reorientarse a atender las señales de los mercados externos, entre ellos el agotamiento del petróleo y el abastecimiento de alimentos a países como China e India. En similar sentido se ha pronunciado la Sociedad de Agricultores y Ganaderos de Colombia, en representación de las 16 asociaciones gremiales que la integran.

De otra parte, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos se refieren a los efectos ambientales y ecológicos y al aumento de los riesgos de desastres de los monocultivos a gran escala.

En el Congreso de la República, las opiniones están divididas. Mientras que amplios sectores votaron a favor de los artículos del Plan Nacional de Desarrollo que incentivan la inversión extranjera y nacional y la concentración de la propiedad de la tierra y de su uso, la bancada del Polo se ha opuesto argumentando sus efectos en el desconocimiento de los derechos de los pobladores del campo y de las víctimas del desplazamiento y el despojo de tierras, y la real capacidad de la agroindustria y la minería en la generación de empleo y en revertir la inequidad en la concentración de la tierras y los ingresos.

Costa Rica

La percepción en general de los actores sociales y políticos, no destaca los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras como factores a considerar en la agenda agropecuaria, salvo los casos de organizaciones que tienen una propuesta política crítica al modelo económico social.

Chile

No existe una preocupación fundamental sobre el tema concentración de tierras, con la excepción de algunas organizaciones campesinas que periódicamente hacen alusión a la pérdida de las tierras de sus asociados como producto de las compras de los grandes grupos económicos. También en zonas indígenas, donde se produce una reivindicación permanente de sus derechos ancestrales sobre tierras que hoy día pertenecen a empresas forestales y agricultores en general. Recientemente se han reactivado las reivindicaciones por tierras por parte de los pueblos originarios de la Isla de Pascua, obligando al gobierno a negociar. Paradojalmente, el aspecto más cuestionado a nivel nacional acerca de la compra de tierras, se refiere a los parques privados destinados a la conservación del bosque nativo y la biodiversidad. Se han generado polémicas en especial en los sectores políticos, pero también en las fuerzas armadas que cuestionan la cesión de grandes espacios territoriales a extranjeros. Sin embargo, las organizaciones medioambientales y las ONGs ecologistas han defendido estas iniciativas por su carácter protector de los recursos naturales.

Uruguay

Dentro del sistema de partidos políticos, el espectro de opinión sobre el proceso de concentración y extranjerización abarca perspectivas disímiles. En el caso del Frente Amplio, el tema se configura con relativa centralidad dentro de su agenda política, y plantea la necesidad de establecer restricciones frente a dicho proceso, pero en la medida que el mismo atente sobre las posibilidades de consolidación de un modelo de desarrollo productivo sustentable. Los Partido Nacional y Colorado, presentan una posición favorable respecto a las condiciones actuales que atraviesa el agro uruguayo, enmarcando al fenómeno de concentración y extranjerización de la tierra dentro de un proceso de liberalización que permitió generar mayores márgenes de rentabilidad para la actividad agropecuaria. Una opinión similar es sustentada por las organizaciones representativas de empresarios agropecuarios.

La opinión de organizaciones que nuclea a productores familiares y de las organizaciones de trabajadores y de ONG que los apoyan, es radicalmente crítica ante el mismo. Se percibe el proceso actual que atraviesa el agro uruguayo impulsado por la expansión del agronegocio, como incompatible con un modelo de desarrollo sustentable a partir de la agricultura familiar. Por tanto, el fenómeno de la concentración y extranjerización de la tierra es entendido a partir de dichos procesos que han transformado la estructura productiva y social del agro uruguayo, vulnerando nuestra soberanía y atentando sobre el carácter eminentemente social que, en su concepción, debe tener el usufructo de la tierra.

3. Presencia de "Estados inversionistas" (Land Grabbing)

El fenómeno del *Land Grabbing* se encuentra, al parecer, en sus fases iniciales y restringidas sólo a los países grandes de la Región. Conviene recordar la definición más ortodoxa de *land grabbing*, que considera:

- Transacciones de extensiones considerables de tierras
- Participación de un gobierno distinto al del país donde se efectúa la transacción.
- Destino de la transacción: producción de alimentos de consumo masivo.

La definición estricta sobre este fenómeno, en los términos planteados, da cuenta de un fenómeno importante, aunque incipiente, que se expresa en diversos niveles de formalización y que se encuentra presente en dos de los países más grandes de América Latina: Argentina y Brasil.

En Argentina se detectaron intensiones asimilables al *Land Grabbing* pero no se ha concretado ningún caso. Se identificaron varias negociaciones para arreglos contractuales que no involucraban la compra y por lo tanto no se enmarcarían estrictamente dentro de esta definición del fenómeno. No obstante, el fin de los arreglos era asimilable al propósito conceptual de lo que se busca en los casos de *Land Grabbing*. Se encontraron negociaciones en curso en cuatro casos donde intervenían: Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar. En Brasil, se encontraron antecedentes sobre transacciones donde participan, también entidades de Arabia Saudita y China, además de una empresa de Corea del Sur. También se reseña una negociación ente México y Guatemala. Estas negociaciones son las que más se acercan a la definición estricta ya señalada y se reseñan a continuación.

• Argentina

Arabia Saudita.

Se trata de una negociación donde participa el Ministro de Agricultura de Arabia Saudita que persigue llegar a una explotación conjunta de 221.000 ha que actualmente son propiedad del Estado en la Provincia de El Chaco. Estaría a cargo de las operaciones el Grupo Al-Khorayef, la empresa no petrolera más importante de Arabia Saudita que tiene la empresa Aisco, especializada en equipos de riego y proyectos de desarrollo agrícola.

En las negociaciones participó el Gobernador del Chaco, quién plantea que busca establecer un programa de inversión para garantizar el abastecimiento de productos como trigo, carne ovina, sorgo, y en ese contexto les pareció muy buena la propuesta del Chaco. El objetivo fundamental de las negociaciones no es la compraventa de tierras sino buscar la explotación conjunta.

China.

En agosto de 2011 la mayor productora de alimentos China, Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group, anunció una inversión por USD 1.500 millones para cultivar 330 mil hectáreas en la Patagonia de Argentina. Esto ocurre en el marco de un acuerdo de cooperación con el Gobierno de la Provincia de Río Negro, para el desarrollo de un proyecto agroalimentario[4].

Lo interesante de esta negociación es que la propiedad de la tierra permanecerá en manos de los agricultores de Argentina, quienes venderán su producción a la empresa de China a precios de referencia de mercados durante los próximos 20 años. La empresa China financiará la generación de energía, las obras de regadío, construirá una fábrica de aceite y una inversión en un puerto local.

Dos observaciones. La primera, se refiere a que no se interviene en el ámbito de la propiedad de la tierra, y por lo tanto, no hay problemas con la iniciativa de la Presidenta de la República de limitar la compra de tierras por parte de extranjeros. La segunda, es el clima de conflicto en el que se desarrollan las negociaciones. La conferencia de prensa en la que se anuncia el acuerdo en Río Negro es interrumpida por representantes de una entidad llamada "Grupo de Reflexión Rural", quienes se oponen al acuerdo, situación que es recogida por la prensa.

Entre los productos que se cultivarían se encuentran el maíz, trigo, cebada, soja, cebollas, papas, frutas secas y vides.

4 Ver Economía y Negocios de El Mercurio, 26 de agosto de 2011.
http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/75972-0/escandalo-una-conferencia-de-miguel-saiz-en-capital-termino-a-las-trompadas.html
http://www.lavoz901.com.ar/despachos.asp?cod_des=133065&ID_Seccion=7

Corea del Sur.

Las negociaciones con Corea del Sur, se realizan entre entes privados. Por un lado, participa un Consorcio de Inversión Coreano, que incluye capitales privados y públicos, por el otro, la representación en la Provincia de Córdoba de una organización gremial de productores agrícolas afiliada a la Federación Agraria Argentina (FAA). Se plantea la integración de capitales de Corea del Sur y de Argentina para el procesamiento de materias primas agropecuarias y la integración de tecnologías de Corea. La FAA agrupa a productores medios y familiares, y hay diversas opiniones dentro del gremio sobre este tipo de transacciones.

Se plantea transformar producciones extensivas en intensivas en la soja (harina micronizada y leche en polvo de soja), papa (harinas y almidones), zapallo, hortalizas de hoja, tuna y otros productos. Este proyecto no involucra la compra de tierras, sino la participación de productores locales en las cadenas productivas para participar en el valor agregado a las producciones primarias.

Qatar.

En este caso, participa en las negociaciones el Director del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria del Gobierno de Qatar, donde se busca llegar a acuerdos para la compra de tierras destinadas a la producción de trigo, maíz, soja, azúcar y ganado. La entidad de Qatar es el Fondo Hassad Food, cuyo objetivo es comprar tierras para abastecer de alimentos a su población. No se ha implementado la compra de tierras, ni existen antecedentes sobre su posible ubicación dentro de Argentina.

En general, se puede señalar que Argentina ofrece ventajas para estos inversores, entre ellas, las dimensiones de su agricultura, la tradicional fertilidad de la tierra, su nivel tecnológico y altos rendimientos en su producción.

• Brasil

En el caso de Brasil, se observaron negociaciones con Arabia Saudita, China, y con la empresa de Corea del Sur, Hyunday.

Arabia Saudita.

La empresa de inversiones agrícolas de Arabia Saudita, Saudi Group Agro Invest (International Agriculture and Food Investment Company), compuesta por capitales públicos y privados busca invertir hasta USD500 millones en empresas avícolas y de granos en Brasil, con la intención de exportar sus productos al Medio Oriente. Esta empresa se creó en 2009 por iniciativa del Gobierno Árabe para lograr seguridad de contar con alimentos y ayudar a estabilizar los precios en su mercado. Las actividades en Brasil deberían comenzar en 2011, buscando oportunidades agropecuarias en el país para una alianza de largo plazo.

Además de Brasil, las empresas de este grupo están buscando oportunidades en África, Asia y Europa.

Las principales áreas de interés para Agro Invest son: pollo, trigo, maíz y soya. La empresa avícola del grupo, (Al-Wadi Poultry Farms), tiene cinco granjas en Arabia Saudita con una capacidad de procesar más de 35 millones de pollos por año, quiere establecer un "joint venture" con una empresa brasileña para ofrecer más pollo al mercado saudita.

China.

Por su parte, una empresa estatal de desarrollo agrícola, ha establecido negociaciones en seis estados del país: Bahía, Goiás, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Tocantins y Mato Grosso. Las empresas chinas habían comenzado a comprar tierras en Brasil para producir soja en colaboración con los agricultores locales. Una ley reciente, que pone cortapisas a dichas adquisiciones de tierras por parte de no brasileños, ha hecho que China busque otras formas de estar presente igualmente en la producción de soja.

La empresa Zhejiang Fu Di creó una subsidiaria brasileña -la Sol Agrícola- y adquirió, en 2007, 16.000 hectáreas en Tocatins y otras 1.000 hectáreas en Río Grande do Sul. Una de las empresas estatales que ya actúan en Brasil es la Chongqing Grain, en Bahía. Considerado en China como el proyecto de soja más importante en el exterior,

prevé inversiones de 4.000 millones de reales para beneficiar a una fábrica de soja, a un puerto seco y al almacenaje de grano. Igualmente en Goiás, la estatal China Sanhe Hopefull se plantea invertir 12.000 millones de reales los próximos años en agricultura e infraestructuras del Estado para garantizar la compra directa de 6 millones de toneladas de soja al año.

Es el principal acuerdo con cooperativas de productores sojeros por parte de la empresa estatal china Sanhe Hopefuull, que pretende invertir 7.500 millones de USD en el estado de Goiás para garantizar la compra directa de 6 millones de toneladas soja anual, el equivalente a toda la producción local actual.

La empresa estatal China, Chongqing Grain, anunció la inversión de 2.500 millones de USD en el interior de Bahía en una fábrica para producir derivados de soja, un puerto seco y un sistema de silos para almacenar los granos.

No está de más recordar que China es el principal socio comercial de Brasil desde 2009, año en el que desplazó de ese lugar a Estados Unidos. El objetivo de China es disminuir la vulnerabilidad a las fluctuaciones internacionales del precio de la soja.

Corea del Sur.

A su vez, la empresa automotriz surcoreana Hyundai negocia la compra diez mil hectáreas de tierras cultivables en Brasil para exportar soja hacia Corea del Sur, con autoridades de diversos Estados. Esta iniciativa de una fabricante de automóviles que ahora invierte en alimentos para el consumo de su país, se suma a la estrategia de grupos económicos chinos, tres de ellos estatales, para comprar tierras cultivables para soja en los Estados Piauí, Bahía y Maranho, en el nordeste brasileño, con menor precio que otras regiones.

Como se puede comprobar, la presencia de *Land Grabbing* en la Región es incipiente y circunscrita a Argentina y a Brasil.

4. Concentración con fines de conservación

Se trata de la concentración de la propiedad de la tierra, que no se destina a la producción silvoagropecuaria, como es aquella destinada a fines turísticos y a la dirigida a la conservación del medio ambiente. La propiedad de la tierra concentrada con fines turísticos, coincide con regiones con clima tropical, con turismo de playa y muchas veces se encuentra en manos de inversionistas extranjeros. Los principales casos se encuentran en Centro América y el Caribe.

Argentina

En los últimos años, extranjeros han adquirido en grandes propiedades principalmente en zonas de frontera en el área Cordillerana. En Argentina el fenómeno tiene las siguientes características:
El gran tamaño de los establecimientos.
La propiedad se encuentra en manos de extranjeros y estos inversores representan fortunas que se destacan a escala mundial.

A continuación se entregan antecedentes sobre los casos más emblemáticos.

Se trata de Benetton Group S.A., es una marca de ropa italiana, fundada en Ponzano, Veneto. La historia de este grupo comenzó en 1955 y su negocio principal es la ropa con la línea casual "United Colors of Benetton".

Los hermanos Benetton están entre los terratenientes más grandes del país, con unas 930.000 ha en total en tres provincias del Sur (Río Negro, Chubut y Santa Cruz), produciendo lana para su negocio de indumentaria. Como ya señalamos, las unidades compradas por Benetton, tienen un fuerte objetivo productivo, principalmente la producción de lana, con una operación de primer nivel en términos internacionales. El procesamiento en Argentina es mínimo, ocurre en la primera etapa de la cadena, y se trata del lavado de lanas para parte de la producción; otras lanas se exportan sin lavar; todas a la propia empresa de indumentaria. Se trata entonces de un caso de integración vertical, aunque la producción primaria propia no parece ser un eslabón importante en el negocio.

También hay que mencionar a Douglas Tompkins, empresario anteriormente ligado a la industria de vestuario (marcas como Esprit, The North Face, etc.) que tiene bajo su dominio unas 350.000 hectáreas distribuidas en Corrientes,

Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego que compra tierras para dedicarlas a la conservación de la naturaleza.

A diferencia de estos dos casos, no es claro el uso que se le da a la tierra en el caso de los demás propietarios mencionados. Si bien un número de ellos desarrollan actividades turísticas y con visitantes en sus propiedades, tienen en común el ser extranjeros, famosos, personas de fortuna y el hecho que sus propiedades se encuentran en zonas cordilleranas (aunque no exclusivamente).

A los anteriores habría que agregar a Joseph Lewis, tiene 14.000 ha en Río Negro; Joe Turner, Ted Turner, fundador de la CNN, tiene 55.000 ha en Neuquén y Tierra del Fuego; Ward Lay nació en 1945 y es el hijo de Herman Lay, el fundador de la empresa de snacks del grupo PepsiCo compró 80.000 hectáreas en Rancho Alicurá, entre las provincias de Neuquén y de Río Negro, para erigir allí un coto para la caza y la pesca con mosca.

A excepción de uno (Benetton), "no existe un fin productivo evidente" en estas compras.

Chile

Existen en el país grandes proyectos privados cuyo objetivo declarado es la conservación del bosque nativo y del resto de los recursos naturales, aunque también comparten su uso en ecoturismo, en parte fundamentado como una forma para autofinanciar el mantenimiento de estos territorios protegidos. Entre estos proyectos, por su magnitud, se destacan cuatro por sus dimensiones.

Pumalín es el más importante, de propiedad de Douglas Tompkins, ya mencionado como propietario en la Patagonia Argentina. Se trata de un parque privado en la Provincia de Palena, Región de Los Lagos, que se inicia con la compra de 17 mil ha del Fundo Reñihue en 1991, para proteger el bosque nativo templado lluvioso de la zona. Se fueron agregando a éste, múltiples compras de tierras a colonos y agricultores de la vecindad, surgiendo el parque privado más grande conocido, con 300 mil ha.

El acuerdo entre Tompkins y el Estado chileno consiste en que el parque será donado a futuro para su administración y desarrollo como Parque Nacional con gestión privada. Se encuentra abierto al ecoturismo, para lo cual dispone de cabañas, guías, senderos de treking y otras facilidades coherentes con el propósito de conservación.

Otro proyecto es la Estancia Valle Chacabuco, en la Región de Aysén, que se dedicaba a la cría de ovejas hasta el 2004, fue comprada por Conservación Patagónica, institución con sede en California, también vinculada a Douglas Tompkins. Esta posee 186.000 ha entre Chile y Argentina, postulando crear a futuro el Parque Nacional de la Patagonia.

El Parque Tantauco, se encuentra en el extremo austral de la Isla Grande de Chiloé, Región de Los Lagos. Fue adquirido en el 2005 por la Fundación Futuro (de Sebastián Piñera), con el fin de preservar los ecosistemas y especies presentes. La Fundación planea un proyecto turístico sustentable y la creación de un Centro de Investigación Ecológica, con fines educativos. Su extensión es de 118.000 ha.

La empresa Trillium es una forestal de capital estadounidense, comprada en 1993 al Ministerio de Bienes Nacionales y a particulares, con una extensión total de 275.000 ha para la explotación de lenga, en la Isla Tierra del Fuego, Magallanes. En paralelo, la misma empresa conocida como Lenga Patagónica S.A., compra con el mismo fin en Argentina 75.000 ha.

A esta realidad se puede agregar la concentración/extranjerización de tierras destinadas a turismo de playa.

En cuanto a las inversiones en tierras con un objetivo de "conservación", cabe puntualizar que lo interesante de registrar, es la declaración formal y específica que se hace sobre el particular: el objetivo declarado es la conservación de los recursos. Sin embargo, ello no se puede asimilar a una actividad de filantropía. Por un lado, habría que indagar en su posible conexión con negocios medioambientales presentes (por ejemplo, mercado de bonos de carbono) y futuros (por ejemplo, el tema de la escasez planetaria de agua dulce). Por el otro, las actividades de eco turismo que se realizan en este tipo de predios, moviliza

recursos económicos importantes, en la medida que quienes practican este tipo de actividad, corresponden a sectores de altos ingresos. También se puede contemplar la posibilidad de que se trate de inversiones especulativas, invirtiendo en la compra de tierras, un bien que siempre se valoriza. Además protege el valor de la inversión en momentos de alta inestabilidad financiera en los mercados financieros.

5. Modalidades de expansión Regional de las cadenas de valor

Una característica interesante de resaltar en el proceso de concentración/extranjerización son las vías a través de las cuales se observa una "porosidad" en la expansión de la tenencia de la tierra dentro de los países de la Región.

Se han encontrado tres vías de expansión intrarregional, de acuerdo a los recursos que son movilizados. En todos los casos se moviliza una experiencia acumulada en el país de origen que alcanza a un cierto techo.

a) Vía empresas "Translatinas", donde se moviliza:
   - capital y tecnología;
   - sólo algunos ejecutivos;
   - las ventajas específicas, en el caso que se analiza (empresas forestales de Chile) son las franquicias tributarias; pueden adquirir extensiones significativas de tierras, y garantía de ausencia de conflictos sociales (caso de poblaciones indígenas en el sur de Chile).

b) Vía combinación de propiedad y arrendamiento de tierras (la modalidad "pools" agrícolas en el caso de Argentina) donde se moviliza:
   - modelos de organización, gestión y programas computacionales complejos;
   - financiamiento y tecnología;
   - buscan alianzas con grupos locales;
   - las ventajas específicas se refieren a proteger a los productores de las retenciones que les impone el Gobierno;
   - finalmente generan una forma de "seguro agrícola" ya que diversifican los riesgos climáticos al comprar o arrendar tierras en varios países.

c) Vía migraciones (El caso de Brasil en Bolivia y Paraguay) se moviliza:
   - recursos para la compra de tierras;
   - capital de explotación;
   - capacidad empresarial;
   - ventajas específicas: con el precio de venta de la tierra en el país de origen pueden doblar la superficie comprada y pueden mantener vinculaciones con el país de origen, inclusive con redes tecnológicas.

a) Via "translatinas"

De acuerdo a la CEPAL, las grandes empresas de América Latina han incrementado sus procesos de internacionalización, especialmente a partir de la década del los años noventa, motivadas por diversos factores como las reformas económicas, mercados locales saturados, oportunidades en países vecinos y la necesidad de diversificar el riesgo.[5]

Este tipo de empresas también se ubican en el sector silvoagropecuario. Veamos algunos ejemplos. En el caso de Chile, las grandes empresas forestales son las más concentradas y con expansión dentro de la Región.

Por un lado se encuentra Forestal Arauco (CELCO), empresa formada por el estado chileno a fines de los años 60, con más de 40 años de trayectoria y comprada por el empresario Anacleto Angelini como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), uno de los 3 grupos económicos más grandes del país, sociedad anónima de capitales nacionales y controlada por el grupo señalado.

La Forestal Arauco tuvo ventas en el 2010 por 3.788 millones de USD y sus utilidades a 694 millones de USD. Sus inversiones en el 2009 totalizaron 670 millones de USD, entre los cuales sobresalen la compra de TAFISA en Brasil, para producir tableros y la formación de un joint ven-

5 5CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009
Unidad de Inversiones y estrategias empresariales de la División de desarrollo productivo y empresarial de la CEPAL. LC/G. 0000-P, Mayo, 2010

ture con la escandinava Stora Ensa, para compra de tierras en Uruguay.

Sin embargo, para tener una idea más precisa sobre las dimensiones de las propiedades controladas por estas empresas, es necesario profundizar en los antecedentes para llegar a sus dimensiones reales. En el caso de esta empresa en Uruguay, a las propiedades que tiene directamente bajo su dominio, hay que agregar unas 138.000 ha que posee en una sociedad conformada por la propia empresa Arauco junto a la finlandesa Stora Ensa, que crearon la empresa Montes del Plata. Ésta resulta ser una empresa nacional de Uruguay que se originó de las tierras que esta empresa chilena compró al grupo de España ENCE. Por lo tanto, a las 126.786 ha que figuran en el cuadro en Uruguay, habría que sumar las 138.000 que aporta Stora Ensa a Montes del Plata.

Sus activos en tierras ascienden a 1,6 millón de ha con la siguiente distribución geográfica:

Cuadro N° 2. Superficie de tierras y plantaciones de CELCO

	Superficie de tierras (ha)	Superficie de plantaciones forestales (ha)
Chile	1.099.846	736.000
Argentina	257.722	129.000
Brasil	126.616	67.000
Uruguay	126.786	63.000
Suma	1.610.970	995.000

Fuente: Memoria CELCO 2009.

Por su parte, el otro grupo forestal chileno CMPC, fue creado en Chile por una familia tradicional hace 90 años que aún lo controla. La compañía tuvo ventas el 2010 por 4.219 millones de USD de sus productos derivados de la madera.

A través de su filial la Forestal Mininco, garantiza el abastecimiento de materia prima de las plantaciones propias, repartidas en Chile, Argentina y Brasil; países donde posee el patrimonio en tierras que se presenta a continuación:

Cuadro N° 3. Superficie de tierras y plantaciones de MININCO

	Sup. total propiedades (ha)	Sup. plantaciones forestales (ha)	Sup. por plantar (ha)	Sup. otros usos (ha)
Chile	716.590	498.000	33.326	185.264
Argentina	94.283	65.164	2.724	26.395
Brasil	213.592	94.806	31.160	87.626
Suma	1.024.465	657.970	67.210	299.289

Fuente: Memoria CMPC, 2009.

Mininco cosechó 17.800 ha de plantaciones el 2009 entre Chile y Argentina, plantando en paralelo 27.000 ha. A partir de 1991 la CMPC inició sus compras e inversiones industriales en Argentina, continuó en Uruguay en 1994, se amplió en Argentina con 3 plantas nuevas entre 1994 y 1996, se expandió a Perú en 1996, a México el 2006, a Colombia el 2007 y a Brasil y Ecuador el 2009.

b) Vía combinación de propiedad y arrendamiento de tierras (el caso de los "pools" agrícolas de Argentina)

En esta sección se tratará sólo el tema de la expansión de las empresas que operan bajo esta novedosa modalidad y más adelante se analizará el papel de la propiedad de la tierra en el proceso de concentración en la actualidad.

Se denomina "pool" de siembra en Argentina, a un sistema de producción agropecuaria que se caracteriza por el rol fundamental que juega el capital financiero y la organización de un sistema empresarial que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra en el país de origen y en países vecinos, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Al finalizar la cosecha y realizarse el producto, las ganancias son distribuidas entre el pool que realiza la siembra y el propietario de la tierra.

En la expansión de este tipo de inversiones se puede ver cómo los arreglos, originalmente ba-

sados en el funcionamiento de redes de productores, van siendo ampliados con la integración financiera y comercial nacionales e internacionales, unidas a la compra y arrendamiento de tierra en países limítrofes como Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

A continuación, se presentarán antecedentes[6] de la expansión sobre algunas de las principales empresas que se han desarrollado bajo esta modalidad de Pool de siembras o grandes empresas arrendatarias: MSU, Grobo, El Tejar, CRESUD y Adecoagro con el objetivo de mostrar las dimensiones que han logrado este tipo de empresas.

MSU: Empresa familiar con actividades en el campo desde1860. Llegó a tener 15.000 ha propias y 6.500 cabezas de ganado Hata que en 1985 se organiza como pool de siembra. Desde entonces se dedica al arrendamiento y siembra de tierras en Argentina (20.000 ha propias, 140.000 arrendadas), Uruguay (25.000 arrendadas), Paraguay (10.000 ha arrendadas) y Brasil, comenzaron con 5.000 ha). Cuenta con 1.000 contratistas, un personal técnico estable de 260 personas.

GROBO: Empresa familiar con larga tradición en la agricultura, en los años 90 son pioneros en el modelo de pooles de siembras y llegan a cultivar 250.000 ha; en Argentina (90.000 ha) Paraguay (16.000 ha), Uruguay (89.000 ha) y Brasil (55.000 ha). La empresa no sólo maneja la producción agrícola (básicamente trigo y soja) sino que provee de insumos, maneja granos y ofrece servicios logísticos. Primero se expandieron con soja a Uruguay, luego a Paraguay y después a Brasil.

EL TEJAR: surgió en 1987 como una asociación de productores vinculados con la ganadería en la Cuenca del Salado. Actualmente cuentan con 1,1 millón de ha entre campos arrendados y propios. Siembran soja, trigo, maíz, cebada, arroz y girasol en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, recientemente han ingresado a Colombia, y hacen ganadería en Argentina y Uruguay. Los ingresos de la compañía se generan por partes iguales en Argentina y las que se realizan en el extranjero.

CRESUD: Empresa formada en 1936 como subsidiaria de una empresa financiera de Bélgica. Durante los años 90, George Soros fue uno de sus principales accionistas, retirándose en el año 2000. Sus acciones se cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y de Nueva York. Produce cereales y oleaginosas (trigo, maíz, soja y girasol) y producción de ganado vacuno, producción de leche, adquisición y venta de tierras. Controla más de 900.000 ha en Argentina, Brasil (Brasil Agro), Paraguay y Bolivia.

ADECOAGRO: Empresa creada en 2002, dedicada a la producción de alimentos y energía renovable de Sudamérica. Con presencia en Argentina, Brasil y Uruguay, las actividades a las que se dedica incluyen la producción de cereales, oleaginosas, lácteos, azúcar, etanol, café y algodón y carne bovina, para lo cual destina una superficie total de más de 307.500 hectáreas, de las cuales, 260.000 son propias y el resto arrendadas.

Como se puede apreciar, se trata de empresas de envergadura, con fuerte presencia de empresas familiares, aunque no exclusivamente, con una experiencia acumulada inicialmente en el propio país, que luego se expanden hacia los países vecinos implementando una estrategia ya probada. El fuerte crecimiento del paquete tecnológico de siembra directa -soja transgénica- en Argentina y la creciente demanda desde Asia, también resultan factores importantes que explican su expansión más allá de sus fronteras.

Los "pools" de siembra constituyen relaciones novedosas para combinar tierra, capital y recursos humanos; arrendamiento (u otros arreglos contractuales de acceso a la tierra) y/o propiedad aportada en fideicomisos:

i. Un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna.
ii. Un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos.
iii. Complejo sistema computacional y personal especializado en la selección de campos, producción, gestión y comercialización.

6 Las cifras que se entregan son las que se encuentran disponibles en informaciones de las propias empresas en la WEB. Ellas no han sido verificadas y sólo pretenden señalar dimensiones.

Estas combinaciones permiten alcanzar los tamaños demandados para optimizar el nuevo paquete tecnológico, especialmente basados en el arrendamiento u otras formas de contratación de tierras, combinadas o no con la propiedad. Asimismo, permite la utilización de parcelas que, sin la combinación con otras, no serían rentables debido a las nuevas demandas de inversión por hectárea. A la vez, frente a las situaciones de desplazamiento, el sistema permitió a una parte de los pequeños y medianos propietarios, mantener la propiedad de sus campos, como rentistas.

La gran escala no es una característica necesaria de los "pools", pero los nuevos paquetes tecnológicos intensivos en capital, las ventajas para obtener mejores precios en insumos, comercialización y financiamiento, la capacidad para diversificar riesgo climático, entre otros factores, favorecieron el crecimiento de grandes empresas agropecuarias. En este sentido, no todas las grandes empresas son "pools", ya que hay empresas familiares, comercializadores y empresas proveedoras de insumos que también se consolidaron entre los más grandes productores del mercado y no siempre funcionan mediante la organización ni los arreglos financieros arriba descritos. Si bien es así, la gran mayoría funciona con arreglos que parcialmente se asemejan a las combinaciones de los "pools". Se puede hablar de una agricultura por contrato, que excede la contratación o arrendamiento de tierras. Estos productores forman parte de redes en las que, a través de asociaciones estables entre partes de un mismo eslabón y de distintos eslabones de la cadena de valor, se benefician alcanzando mayores escalas, menores costos en general, menores costos de transacción en particular y mayor poder de mercado, siendo la capacidad de gestión, coordinación y negociación una característica distintiva de su competitividad, más allá de las capacidades técnicas y tecnológicas de producción.

¿Es una forma de una agricultura por contrato. Los productores forman parte de redes en las que a través de la integración vertical y/o contratos estables entre partes de la cadena de valor se benefician alcanzando mayores escalas, menores costos en general, menores costos de transacción en particular y mayor poder de mercado, siendo la capacidad de gestión, coordinación y negociación una característica distintiva de su competitividad, más allá de las capacidades técnicas y tecnológicas de producción.

Estas empresas, dedicadas a cereales, granos y a veces a la ganadería, que se han expandido arrendando más que a través de la compra de tierra y que a medida que crecieron, concentraron su capital, aumentaron las compras en el país y se expandieron comprando o arrendando en países vecinos.

Agroindustrias en México

En este país la vía para concentrar tierras no ha sido por medio del mercado de tierras, sino mediante el control de los procesos productivos. Así vemos que las agroindustrias prefieren rentar la tierra o aplicar otros esquemas de control de la producción –proporcionan semillas e insumos, habilitan al productor y comprometen la cosecha– para generar economías de escala.

En los últimos treinta años se está dando un proceso de concentración de tierras, vía la agroindustria asociado a uno de polarización: por un lado, las agro-empresas concentran grandes volúmenes de producción, procesan y comercializan, especialmente para el mercado internacional. Por otro lado, vemos una gran cantidad de medianos y pequeños productores que surten de materias primas a estas empresas.

Cada día son menos las empresas que participan de la globalización. Ahora encontramos menos empresas, que por lo general se encuentran ligadas al capital norteamericano. La forma más común de crecimiento y concentración es la compra de empresas o marcas regionales establecidas y la desaparición, poco a poco, de empresas de mediana escala o familiares. Los datos que reflejan la concentración de empresas son: en la compra e industrialización de maíz sobresalen seis empresas; en caña de azúcar, 12 grupos industriales; hortalizas, 22; frutas, seis; café, cinco; cebada, dos; tequila, cuatro; tabaco, tres; producción avícola, tres, y leche, cinco empresas. Además, varias de estas empresas participan en distintos sectores, por ejemplo, la Nestlé tiene una participación importante en leche, café, hor-

talizas y frutas; Cargill en granos, producción de aves y hortalizas; Herdez en frutas y hortalizas, por mencionar algunas empresas.

Estas agroindustrias tienen el control productivo de una superficie de 3,9 millones de ha, sin considerar la superficie de granos básicos y la superficie asociada a la ganadería. Estimaciones conservadoras hablan que estas empresas controlan un 25% de las mejores tierras del país y más del 80% de la producción agropecuaria.

Producción de semillas para el mercado externo (Chile)

También se puede señalar el caso de la producción semillas para el mercado externo en Chile, donde participan las grandes empresas como por ejemplo KWS – Alemania; South Pacific Seed y Southern Seeds – Australia; Monsanto, Pioneer y Tracy – EE.UU.; Limagrain y Semameris – Francia, y que no disponen de tierras propias ni arrendadas. En conjunto, se siembran 35 a 40 mil ha/año, a través de productores medianos, los que trabajan bajo contrato con alguna de estas empresas trasnacionales.

Ventajas como el aislamiento natural, por la protección de la cordillera y del Océano, el clima caluroso y seco del verano, y la disponibilidad de fuerza de trabajo relativamente barata además de las ventajas sanitarias, han atraído a las principales empresas internacionales, no para invertir en la propiedad de las tierras sino que en determinados eslabones de la cadena de valor que resultan claves en la agregación de valor y de la apropiación de los excedentes. Así por ejemplo, la empresa Pioneer en lugar de adquirir tierras, ha instalado en Chile una de las mayores plantas seleccionadoras y procesadoras de maíz en el mundo. Así, no sólo se abastece de los productores locales, sino que además participa en la elaboración del producto final que luego comercializa globalmente[7].

Producción de carnes blancas (Brasil)

Otro tanto se puede plantear con la producción aves y cerdos en Brasil. Brasil Foods, resultante de la fusión entre Perdigão y Sadia. Esta empresa, entre las más grandes del mundo, sólo se hace cargo de algunos eslabones de la cadena de valor.

Esta cadena también pasó por una serie de etapas bien diferenciadas8. En una primera etapa, la actividad ocupaba un rol auxiliar en la explotación agrícola-ganadera, mantenía una escala de producción pequeña y se encontraba escasamente tecnificada. Con el aumento de la demanda, comenzaron a surgir empresas específicamente dedicadas a la explotación avícola, muchas de ellas integradas verticalmente. Este proceso comienza con las empresas Perdigão y Sadia, antes de su fusión en los años 70s y 80s. Fruto de la creciente disponibilidad de granos, el sector cobra un nuevo impulso. Paralelamente, se impone un nuevo esquema organizativo, a través de contratos, centrado en la figura de la industria principal. El criador se hace cargo de la crianza hasta que es retirado para ser llevado al frigorífico. La industria principal le garantiza al criador la compra del producto, los insumos (alimento balanceado), la asistencia veterinaria y, en algunos casos, le financia la construcción de instalaciones. Por un lado, el criador no sólo gana en escala sino que también obtiene un premio por calidad, entrega a tiempo y cumplimiento de los estándares.

c) Vía Expansión Vecinal: Brasil en Paraguay y Bolivia

La tercera vía es la expansión de la actividad empresarial que muestra Brasil, acompañada por la

7 Junto con la producción de estas semillas con la modalidad de que no requiere de la propiedad de la tierra, este tipo de actividad se liga a la fuerte discusión que se ha desarrollado en torno a la adhesión de Chile a la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) en su acta de 1991, medida que actualiza el acta de 1978, de la cual Chile ya era miembro. Su eventual adhesión significaría el pago de royalty por la reproducción de semillas y la introducción de los cultivos transgénicos.

8 Ver: Leonardo E. Stanley. La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor: impactos en el comercio, la inversión extranjera directa y el dualismo estructural. La cadena de valor alimenticia en los países de América del Sur. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina. Documento de Trabajo N° 5-2010.

migración de los empresarios a los países vecinos de Paraguay y Bolivia.

Paraguay

Como Brasiguayos llaman en Paraguay a los agricultores brasileños y sus descendientes que, desde fines de la década del 60, se encuentran localizados en la Región Oriental, en los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y Caaguazú, que comparten frontera seca con los Estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul. Una alta proporción de aquellos primeros migrantes logró instalar explotaciones agrícolas pequeñas y medianas, dedicadas a la producción de la soja, preferentemente, y del trigo y maíz, en menor proporción. Muchos agricultores brasileños aprovecharon la oportunidad, dada la diferencia en el precio de la tierra de vender sus de tierras en Brasil y comprar el doble, o más, en Paraguay. Esta primera fase de intensiva incorporación de los agricultores y empresarios duró hasta mediados de la década del ochenta.

Desde ese momento y hasta fines de la década del 90, se verificó una segunda fase. En esos años, el proceso consistió en la difusión de la mediana y gran empresa agropecuaria. Además de los rubros agrícolas, comenzó, simultáneamente, a recurrirse a la producción del ganado bovino. El afianzamiento de empresas de mayor envergadura se concretó a través de dos vías. Una consistió en que una proporción de los iniciales brasiguayos pudo acrecentar sus recursos, estrategia que se tradujo en la compra de las tierras pertenecientes a los pequeños agricultores brasileños, ante las crecientes limitaciones que éstos encontraban en reproducir sus unidades productivas, en un contexto de fuerte modernización agraria capitalista. Debido a ello, estos brasiguayos excluidos regresaron a su país de origen. La otra vía, radicó en la inserción de nuevos empresarios brasileros, que, en una creciente proporción, empezaron a gestionar la instalación y la puesta en funcionamiento de explotaciones desde Brasil, sin radicarse en Paraguay. Estos empresarios no sólo continuaron apelando a la compra de tierras de los brasiguayos empobrecidos, sino también a la adquisición de tierras que eran propiedad de latifundistas e inclusive de campesinos paraguayos, en las zonas de alta concentración de la tierra, generándose, en no pocos casos, tensiones y conflictos por la tenencia de la misma.

Y, finalmente, una tercera fase, comenzó a verificarse desde las primeros años de la última década pasada, y que, por un lado, se está manifestando en la mayor difusión de la gran empresa agropecuaria, tanto en los Departamentos fronterizos nombrados previamente como en otros localizados en áreas más al interior de la Región Oriental (Departamentos de San Pedro y Caazapá). Por otro lado, la nueva modalidad de inserción del gran empresario brasilero consiste en la compra de grandes extensiones de tierra en la Región Occidental (Chaco), en el Departamento de Alto Paraguay, fronterizo con Bolivia y Brasil, dedicadas exclusivamente a la producción ganadera. Uno de los incentivos, para la localización de estas inversiones, es el bajo precio de la tierra.

Dados los mencionados procesos, resulta comprensible que los empresarios rurales brasileros ocupen el primer lugar, dentro de los propietarios extranjeros, tanto por la cantidad de tierra de la que son propietarios, como por la variedad de regiones donde han invertido. Después de ellos, en proporciones menores, se hallan los empresarios argentinos y uruguayos.

En los procesos de concentración y extranjerización de la tierra rural en el país, entre los Estados extranjeros, la intervención más activa y estratégica correspondería al Gobierno de Brasil. La Embajada de este país en Paraguay contaría con mecanismos para el seguimiento de las inversiones de los empresarios agropecuarios. Además, una vez realizada la compra de la tierra, o en determinados casos el alquiler, éstos contarían con la asesoría técnica de entidades Estatales de Brasil, en el manejo de los rubros productivos a los que se dedican, ya sea en el ámbito agrícola como en el ganadero.

Bolivia

Brasil y Bolivia comparten dos mil kilómetros de frontera común, de las cuales la mitad se encuentra en el departamento de Santa Cruz. Se pueden distinguir tres etapas en la expansión de los agricultores desde Brasil.

La primera etapa de inmigración brasilera tuvo lugar durante los años 80 y fue relativamente reducida si se le compara con las que se desarrollan más adelante. Desde entones se comenzó a experimentar con la soya y otras oleaginosas en tierras alquiladas o en asociación con algunos productores bolivianos; los menonitas ya antes habían logrado experiencia y resultados satisfactorios con este cultivo y continúan haciéndolo hasta ahora.

La segunda etapa de inmigración brasilera va desde el año 1993 aproximadamente, hasta el 1999 en la región del Este de Santa Cruz. Sin embargo, a los pocos años del inicio de esta migración se produjeron tres años continuos de condiciones climáticas adversas que hicieron que muchos inversionistas nacionales y extranjeros abandonaran el negocio. Muchos empresarios bolivianos para servir sus créditos vendieron muy baratas sus tierras, situación que fue aprovechada por los extranjeros con mayor disponibilidad de capital propio. Los brasileros exitosos que se quedaron en Santa Cruz y los que llegaron poco después accedieron gradualmente a las mejores tierras hasta controlar la mayor superficie destinada al negocio sojero.

La tercera etapa comienza en el año 2005, con una nueva oleada de inversionistas brasileros, pero esta vez además en busca de tierras de uso ganadero. El cultivo de la soja en Bolivia no se habría desarrollado a los niveles actuales, sin la presencia de agricultores inversionistas brasileros y de otros extranjeros que compraron tierras en Santa Cruz y trajeron recursos, conocimientos y tecnología. Se encontraron con un margen de utilidades significativamente mayor que el que obtenían en Brasil por el bajo precio de la tierra, el bajo precio del dólar como moneda de transacción corriente y de libre convertibilidad, los casi inexistentes impuestos que se pagan y el subsidio del 50% del precio del diesel. Además, estos empresarios de Brasil se incorporaron a los círculos de la clase media cruceña, no solamente las organizaciones corporativas sino también en ámbitos de clubes sociales cruceños.

Resumiendo, se puede agrupar la presencia de las diferentes modalidades de expansión regional de las cadenas de valor:

- Empresas translatinas.
- Combinación de propiedad y arrendamiento de tierras.
- Migraciones de empresarios.

6.- Estímulos y obstáculos

Para que opere el proceso de concentración existen elementos que lo estimulan los que, a su vez, lo limitan. El análisis comienza por estos últimos.

En primer lugar, hay países donde existen marcos legales que limitan la propiedad de la tierra, estableciendo tamaños o disposiciones referidas a la compra por parte de extranjeros. En el próximo punto se tratarán limitaciones administrativas que se refieren a dificultades para la fusión de empresas.

Argentina

En abril de 2011, se anunció un nuevo proyecto de ley, impulsado por la Presidencia, que limita la propiedad en manos de extranjeros a un 20% del total de tierras rurales y establece una limitación de compra, a partir de la ley, de mil hectáreas como máximo. Proyectos anteriores habían sido presentados por otros partidos y organizaciones.

La Presidenta Cristina Fernández denunció la situación de un déficit de información que existe actualmente sobre el estado nominal de las tierras rurales y la necesidad de elaborar con urgencia "un cuadro actual de la situación". Los registros de la propiedad en Argentina son provinciales, lo que impide saber exactamente qué porcentaje de la tierra en el conjunto del país está ya en manos de extranjeros.

Paradójicamente, el proyecto de 2011, aparece al mismo tiempo que se negocian acuerdos de posible *land grabbing*, que cubren cientos de miles de hectáreas.
La presencia del sistema de arrendamiento, por parte de grandes, medianos y pequeños, nacionales y extranjeros, y el impulso del precio de las commodities ha contribuido a aumentar el precio de los terrenos rurales, que, según la Federación Agraria, viene experimentando una subida continuada en los últimos años. Los precios en las zonas agrícolas más ricas, por ejemplo, en la

Pampa húmeda, cerraron 2010 con un aumento del 20,5%.

Esta iniciativa ha tenido una amplia difusión y repercusión en toda la Región.

Por otra parte, existía una ley nacional que limita la propiedad extranjera de la tierra, para la adjudicación de tierras fiscales en zonas de frontera a ciudadanos del país limítrofe a la zona de adjudicación.

La Ley 15.385 de Creación de Zonas de Seguridad (modificada por la Ley 23.554 en 1988) hace referencia indirectamente a una limitación de la propiedad extranjera declarando de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. Establece una franja máxima de seguridad de 150 km en las fronteras terrestres y 50 km en las marítimas.

Sin embargo, estas disposiciones preexistentes han sufrido una generalizada falta de aplicación.

Brasil[9]

La Constitución de 1988 en su artículo 171, estableció la distinción entre persona jurídica de capital nacional y de capital extranjero. Tomando en cuenta esta disposición, el organismo que corresponde al Consejo de Defensa del Estado[10], en 1994 afirmó la validez de una ley federal de 1971 que estableció restricciones cuantitativas para el acceso a la tierra por parte de extranjeros y exigía un registro de esas adquisiciones junto al Instituto de Reforma Agraria (INCRA). Se establece que un extranjero, ya sea persona física o jurídica puede:

- Adquirir libremente un área de hasta 3 módulos de explotación indefinida (MEI)[11], en el caso de una primera adquisición.
- Adquirir de 3 hasta 20 MEI con autorización y sin proyecto.
- Adquirir de 21-50 MEI con autorización y con proyecto de explotación.
- Adquirir sobre 50 MEI (persona física) con la autorización especial del Congreso Nacional.
- Adquirir sobre 100 MEI (persona jurídica) con la autorización especial del Congreso Nacional.

En cualquier municipio, un extranjero no puede adquirir más del 25% del área total y extranjeros de la misma nacionalidad no pueden adquirir más del 40% de ese 25%. No importa si el modulo es contiguo o no.

Desde entonces, según fuentes del Gobierno, los extranjeros han burlado esas restricciones por medio de compras o de fusiones con empresas brasileras detentoras de propiedades rurales. Para impedir esa práctica la AGU instruyó al Ministerio de Desenvolvimiento, Industria e Comercio para enviar a las juntas comerciales una orden de no autorizar más tales operaciones. Esa medida se encuentra en vigor aunque sin efecto retroactivo.

Las restricciones han provocado lobbies por parte de empresas e intereses extranjeros y un estudio contratado por la Asociación de Marketing Rural y la Sociedad Rural Brasileiro concluye que se habían dejado de invertir USD15 mil millones en la agricultura, (sobre todo en caña de azúcar y plantaciones forestales), como consecuencia de las restricciones. El estudio calcula que Brasil precisa invertir R$93,5 mil millones en los próximos 10 años para mantener el ritmo de crecimiento de sus agro negocios. Se argumenta que las restricciones afectan también al crédito agrícola donde la participación de capital extranjero es muy importante, (se calcula que financia 60% de la cosecha brasilera de soja), porque ahora los productores no pueden ofrecer sus tierras como garantía. El Ministro de Agricultura, informó que el Gobierno está explorando cambios a la Ley de 1971 para estimular inversiones productivas. La

9 Comunicación personal de John Wilkinson. Situação Atual da Legislação Brasileira em relação a aquisição de terras por parte de estrangeiros. Mayo 2011.

10 En Brasil corresponde a Advocacia Geral da União (AGU).

11 El Módulo de Explotación Indefinida es una unidad de medida, a partir del concepto de módulo rural. La dimensión varía entre 5 y 150 ha de acuerdo al município donde se ubique la propiedad.

idea es distinguir entre las inversiones productivas de las especulativas y explorar alternativas, como el arrendamiento en lugar de la adquisición de la tierra.

Por otro lado, se están tramitando en el Congreso seis proyectos de Ley, como una propuesta de enmienda de la Constitución, con el objetivo de restringir la posibilidad de compra de tierras por extranjeros.

Bolivia

La Asamblea Constituyente - iniciada el año 2006 - elaboró un nuevo texto constitucional que fue aprobado mediante referéndum en Enero del 2009 con el 64% de aprobación. Al mismo tiempo en que se aprobó la nueva Constitución, se le pidió a la población que definiera los límites máximos que en el futuro debería tener la propiedad de la tierra entre dos opciones: 5 mil o 10 mil hectáreas. El resultado fue que más del 80% fuera a favor de las 5 mil hectáreas. Sin embargo, en otros artículos de la Constitución se especifica que las empresas agropecuarias podrán constituirse a futuro con un número ilimitado de socios, cada uno con 5 mil hectáreas.

En la nueva Constitución, el latifundio se vincula al uso que se le da a la tierra, es decir: a la tenencia improductiva, al incumplimiento de la Función Económica Social (FES) y a las relaciones laborales servidumbrales, aspectos que estaban contenidos en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) y que ahora forman parte de la nueva Constitución. Estos conceptos son independientes al tamaño de la propiedad, por ello latifundista no sólo es aquel gran propietario que acapara tierras, también puede ser el mediano o gran propietario que incumple con la FES, situación que podrá ser verificada cada dos años a iniciativa del INRA. Este último aspecto –la verificación del cumplimiento de la FES cada dos años- es el más combatido y rechazado de la nueva Constitución por parte de grupos empresariales del oriente.

Perú

El ejecutivo propone desarrollar un artículo de la Constitución Política, referido a la posibilidad de que extranjeros puedan adquirir o poseer (excepcionalmente) minas, tierras, bosques, aguas, combustibles o fuentes de energía, dentro de los 50 kilómetros de frontera.

Señala, que la declaración de necesidad pública del proyecto como requisito para que los extranjeros puedan adquirir o poseer bienes en la frontera, deberá estar sustentada en información presentada por el solicitante, y tendrá que tomar en cuenta el nivel de inversión propuesto, la garantía para asegurar la ejecución del proyecto, el impacto socio-ambiental del proyecto y un análisis de costo beneficio para el país.

La declaración de necesidad pública se materializará a través de un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, luego de la opinión favorable del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En Julio de 2010 se discutió una iniciativa legal en el Congreso que fija la extensión máxima de 50 mil hectáreas. También existe un proyecto de ley, presentado por el congresista Alfredo Cenzano del Partido Aprista Peruano, que propuso limitar el tamaño de la propiedad de la tierra en la costa peruana, fijando un límite máximo de 40,000 ha.

Uruguay

Durante el año 2011, el Frente Amplio impulsaría frenos legales para la compra de tierras por parte de extranjeros, así como a las exenciones tributarias.

De acuerdo a la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en los últimos diez años se realizaron operaciones que involucran a unos 5,5 millones de hectáreas, un 30% de las tierras productivas de Uruguay, y en el parlamento se planteó que en ese fenómeno "hubo una alta concentración" de las tierras ya que "el grueso" de los negocios involucró a sociedades anónimas a través de grupos empresariales.

Estos hechos han generado preocupación y se buscan medidas legislativas o políticas del Ejecutivo para encontrar alternativas para el pequeño

productor que sigue marginado. Se han planteado posibles dos herramientas para atacar el tema: "o poner límite para la posesión de tierra que no existen o condicionar que aquellos que compren tengan que ser ciudadanos legales o naturales o afincados en el país". Recientemente el Presidente de la República ha planteado aumentar el impuesto al patrimonio para las explotaciones de más de 1.000 ha como una forma de desalentar la concentración de la tierra.

Paraguay

En octubre de 2008, el Gobierno de Paraguay prohibió venta de tierras rurales destinada a la reforma agraria a extranjeros. Tras la muerte de un campesino durante un choque con policías durante el desalojo de invasores de una finca de soja, propiedad de un colono brasilero, el gobierno paraguayo dispuso que ningún extranjero pueda comprar terreno destinado a la reforma agraria para la agricultura. Un informe del Instituto de Desarrollo Rural y la Tierra (Indert) "prohíbe la suscripción de trámites administrativos para la compra de tierras a sujetos no beneficiarios de la Reforma Agraria".

México

La tradición y el peso de los conflictos rurales y de la reforma agraria se mantienen hasta hoy. En efecto, el tamaño de la propiedad de la tierra no se ha modificado desde la Ley Federal de Reforma Agraria y tampoco se modificó con las reformas al artículo 27 constitucional.

En el artículo 117, se establece como cabida máxima a la llamada "pequeña propiedad agrícola" que corresponde a la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera, que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

a) 100 hectáreas si se destina a cultivos, salvo los que se señalan a continuación;
b) 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón;
c) 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Otras formas de pequeña propiedad:

a) La forestal, que se refiere a la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.
b) La ganadera, que de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Analizando las diversas iniciativas legales recientes que se han discutido sobre una nueva Ley Agraria, ninguna trata el tema del tamaño de la propiedad o restricciones específicas a ésta, diferentes a las establecidas.

La persistencia de este tipo de medidas administrativas y legales, explican, entre otros factores, la debilidad del proceso de concentración de la tierra en México y la presencia de este país en la Región, como por ejemplo, en Nicaragua.[12] En mayo de 2011, una delegación de México encabezada por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el presidente del Grupo Ganadero SuKarne[13], visitó Nicaragua para inaugurar un proyecto ganadero que tiene una inversión de más de 100 millones de USD.

Para resaltar la participación del Estado, se puede señalar que en la delegación participaron tres diputados federales que forman parte de una comisión relacionada con el sector pecuario en México y en la inauguración del evento participó el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega.

La inversión contempla una planta de engorda para 50 mil cabezas de ganado y la producción de 20 mil manzanas[14] en maíz amarillo, sorgo,

12 Comunicación personal con Eduardo Baumeister, Mayo 2011.

13 Esta empresa es la primera marca de carne de res en México con una experiencia de 40 años

14 Una manzana equivale a 0,7 ha

forrajes, pastos, entre otros productos, que permitirán desarrollar el ganado de engorda. Se destacó que el proyecto creará mil puestos de trabajo. La empresa mexicana ha comprado tierras a particulares y la agencia estatal Pronicaragua le da el status de empresa de "maquila" con lo cual obtiene beneficios tributarios.

Esta carne será exportada a mercados donde la empresa mexicana ya tiene presencia, como Rusia, Japón y Corea.

Colombia

En el caso de este país, existe una continuidad histórica de fomento a la inversión extranjera. Desde principios del siglo pasado se establecieron estímulos y exenciones de impuestos para la inversión extranjera. Dentro de esta tendencia se adjudicaron terrenos baldíos a la United Fruit Company, compañía que adquirió grandes extensiones de tierras para implementar el cultivo de banano. También es notoria la presencia de extranjeros que se radicaron en Colombia en la implantación inicial de la caña de azúcar y de la palma.

Algunas de las acciones estatales para promover la inversión extranjera directa, principalmente en los sectores de explotación de hidrocarburos, minería y gas; telecomunicaciones; turismo y agricultura, se refieren a la suscripción de acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera[15], y la negociación de acuerdos de libre comercio con diferentes países, entre ellos los tratados de libre comercio con Chile, Canadá y Estados Unidos – en discusión en el Congreso de ese país. Asimismo, se contempla la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, lo que les permite invertir sin autorización previa en casi todos los sectores de la economía, ingresar capitales, maquinaria y tecnologías, y acceder a beneficios (líneas especiales de crédito, subsidios, incentivos, exenciones fiscales y contratos de estabilidad jurídica y zonas francas). De igual forma, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se promueve la inversión extranjera para la implementación de proyectos de agrocombustibles y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)[16].

Con el fin de propiciar la adquisición de grandes extensiones de tierra y de dar seguridad jurídica a los inversionistas nacionales y extranjeros sobre los predios que adquieren, se han introducido reformas normativas dirigidas a levantar la única restricción en la materia, consistente en la prohibición de adquirir terrenos adjudicados por el Estado que superen la Unidad Agrícola Familiar (UAF), -la máxima UAF en promedio es de 1.000 hectáreas-; la flexibilización para la constitución de zonas de desarrollo empresarial en tierras del Estado (baldíos) sin límites sobre su tamaño; la introducción de figuras como los contratos de derecho de superficie y de vuelo forestal, y la realización de programas masivos de formalización de la tenencia de la tierra.

Chile

En este país hubo estímulos pata atraer la inversión extranjera. Los Capítulos XVIII y XIX del Banco Central permiten a extranjeros interesados en invertir en Chile, comprar títulos de deuda en el mercado secundario y transarlos privadamente con el deudor nacional de estos títulos. Los pesos así recibidos pueden ser asignados a inversiones específicas, previamente autorizadas por el Banco Central. Este mecanismo de conversión de la deuda externa estuvo asociada a la privatización de empresas públicas y otras empresas que se encontraban bajo control del Gobierno, incluyendo actividades silvoagropecuarias.

También habría que mencionar el Decreto Ley 600 de 1974 que establece los términos y condiciones que serán acordados en los contratos de inversión extranjera, los cuales garantizarán

15 Entre ellos: The Overseas Private Investment Corporation (OPIC), the Multilateral Foreign Investment Guarantee Agency (MIGA) and the Convention on Settlement of Investment Disputes (ICSID).

16 Ver, entre otros documentos la Declaración de Ayacucho 2004, la Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia, 30 de setiembre de 2005 y el Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: "Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.

un tratamiento igualitario para los inversionistas extranjeros y locales.

Finalmente, la legislación que creó el subsidio forestal (DL 701de 1974, que ha tenido modificaciones con el tiempo), resulta un factor clave para entender los niveles de concentración que se pueden observar en el sector forestal en Chile. Además de un financiamiento directo por parte del Estado, equivalente hasta el 75% de la inversión para aquellos propietarios que se acogen a sus beneficios, contiene una serie de incentivos tributarios. Esta política explica de una manera importante la expansión y concentración de la actividad forestal.

También se debe recordar que hay un conjunto de países de la Región que se encuentran desarrollando procesos de reformas agrarias, como son los casos de Bolivia, Brasil, Paraguay, Ecuador y Venezuela.

En general, en Centro América y el Caribe, no se encuentran leyes restrictivas efectivas[17] sobre el tamaño de las propiedades rurales ni tampoco respecto a la nacionalidad de los propietarios.

Por otro lado, existen incentivos a través de políticas públicas que otorgan beneficios económicos para la inversión en el sector, como pueden ser al sector forestal, para el regadío, fomento a las exportaciones, cultivos ligados a la energía.

Finalmente hay estímulos que operan directamente a través del mercado, entre ellos se deben destacar dos:

a) Muchas de las tecnologías modernas tienden a privilegiar grandes volúmenes de productos, sea en la fase de la producción primaria o en otras fases de la cadena de valor (procesamiento, transporte, etc.).
b) El modelo de desarrollo que predomina en la actualidad, con economías abiertas, ha llevado a que la agricultura de la Región se posicione en amplios mercados externos. Esto marca una diferencia fundamental con respecto al modelo de desarrollo "hacia adentro", que básicamente privilegiaba los mercados nacionales. Ahora la posibilidad de participar en mercados externos relativamente complejos, obliga llegar a ellos con volúmenes de producción importantes y a precios competitivos.

En resumen, la propia dinámica que han generado los factores que facilitan la concentración/ extranjerización de la tierra han impulsado las restricciones administrativas y legales que se han reseñado.

Obstáculos para la fusión de empresas

A propósito del análisis del rol de la propiedad de la tierra en la cadena de valor, se puede retomar el tema de los obstáculos administrativos y legales al proceso de concentración/ extranjerización. En este caso, se puede ejemplificar con la reciente fusión entre Perdigão y Sadia que resultó en Brasil Foods. El 9 de mayo de 2011, la Procuraduría General del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) emitió una declaración donde recomienda restricciones para la realización de esta fusión, que incluye la venta de una de las marcas de sus productos o la reprobación del negocio. A juicio de la autoridad, la nueva empresa, no logra demostrar que la fusión ha resultado beneficiosa para los intereses de los consumidores. Sin embargo, semanas después se informa un acuerdo entre la CADE y la empresa fusionada se obliga a suspender el uso de la popular marca Perdigão por algunos años, junto con la prohibición para la empresa de crear una marca que la reemplace. El acuerdo también prevé la venta de fábricas y centros de distribución[18].

Otro tanto se pudo observar, en el caso de Chile, cuando otro organismo gubernamental similar al anterior, como es la Fiscalía Nacional Económica (FNE), en Marzo de 2011 luego de realizar una investigación, manifestó ante el Tribunal de

17 En Costa Rica existe una ley de 1973 que limita un máximo de 300 ha y en Panamá la ley de reforma agraria limitó a 200 ha como máximo, en la práctica la dinámica del mercado de la tierra ha rebasado estos límites.

18 http://economia.estadao.com.br/noticias/economa,sada-e-perdgao-fecham-acordo-com-cade,not_75737,0.htmhttp://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/brasil-foods-logra-acuerdo-con-entidad-antimonopolios-por-fusion

la Libre Competencia, su oposición a la fusión entre dos grandes industrias lácteas, las empresas Soprole y Nestlé, pues consideró que la operación puede restringir la libre competencia en el mercado de los lácteos.

En un comunicado, la FNE informó que "de consolidarse el joint venture los consumidores podrían terminar pagando más por dichos productos (lácteos) que lo que pagan en la actualidad".

Además, plantea los problemas que enfrentarían los productores de leche: "Esta Fiscalía es del parecer que la operación consultada implica la creación de un agente económico dotado de una posición dominante en la industria láctea, capaz de obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados en que opera, y obrar, en buena medida, de forma independiente con respecto a sus competidores, proveedores y, en último término, de los consumidores." En este caso, los productores de leche se movilizaron activamente en contra de la fusión.

Al final, se frustró la fusión cuando intervino el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y el Parlamento a través de todos los parlamentarios de las zonas productoras de leche, de todas las tendencias.

Como se puede apreciar, el propio proceso de concentración termina generando sus propios anticuerpos que terminan frenando su propio desarrollo. Sin embargo, no hay que olvidar la existencia, al mismo tiempo, de políticas públicas que son incentivos a los procesos de concentración, como son las ventajas tributarias, las legislaciones que fomentan determinadas actividades como son los subsidios forestales, al riego, etc.

Hasta aquí se han analizado las principales tendencias que surgen de los antecedentes presentados en los casos estudiados. Antes de terminar, se formulan algunas preguntas que requieren de nuevos y mayores estudios para que se puedan elaborar respuestas.

III.- Algunas preguntas.

Los antecedentes presentados muestran que los niveles de concentración y de extranjerización de la tenencia de la tierra y de los recursos en general, en la actualidad ha aumentado en forma notable, con importantes variaciones subregionales y temporales, con respecto a la realidad que se observaba en la década de los años 60 del Siglo pasado, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la Región.

También se han entregado elementos que permiten ponderar la importancia relativa que tiene la propiedad de la tierra en los procesos de concentración, donde la concentración de las cadenas de valor no siempre es un requisito tener el control de la propiedad de la tierra.

Además, estos procesos, no se presentan en la forma de "enclave" que tuvieron en el pasado, en el sentido de no tener relaciones con el entorno donde ellos funcionan, sino que, al contrario, formalmente realizan diversas actividades para integrarse en los niveles local, regional y nacional, donde se encuentran ubicados. En este sentido, los modelos de aislamiento con respecto al entorno local, que caracterizaban a las plantaciones tropicales en el pasado, ya no se encuentran vigentes.

Por su parte, el fenómeno del *Land Grabbing* se encuentra en sus fases iniciales y restringidas sólo a dos grandes países de la Región, como lo son Argentina y Brasil.

Como ya se ha planteado, en la actualidad, el proceso de concentración y de globalización de la tenencia de la tierra es un reflejo de estos mismos fenómenos que ocurren en las cadenas de valor en las cuales aquella forma parte. En otras palabras, estos fenómenos de concentración y de globalización ocurren en la totalidad de los eslabones que componen las cadenas, siendo uno de ellos, el de la tenencia de la tierra.

El tema de las diferentes vías que llevan a procesos de concentración sugiere que se realicen observaciones más sistemáticas en cuanto al funcionamiento de cada una de ellas, así como

los efectos que ellas tienen sobre la producción de alimentos y el impacto sobre la agricultura familiar campesina.

También es necesario insistir en la vigencia de situaciones que muchas veces por el hecho de ser tan obvias, hay que reiterar que se mantienen y que hay que tomarlas en cuenta.

Repetir que la situación de la agricultura de la Región es muy heterogénea, por más que suene a un lugar común, es necesario considerarla.

No sólo hay diferencias evidentes entre los países: por sus tamaños, tipo de recursos, niveles de desarrollo, etc. También, hay significativas diferencias regionales entre los países. Si hay una constante en la agricultura de los países de la Región, es su marcada diferenciación regional. Esta situación llega a tal punto que se puede sostener que los promedios nacionales son sólo números estadísticos que no llevan a una adecuada referencia con la realidad.

Las preguntas que se formulan a continuación, además de expresar dudas sobre la realidad analizada, deben ser consideradas como una agenda que expresa los principales aspectos sobre los cuáles se debería enfocar los próximos estudios.

1.- La relación entre los procesos analizados de concentración/extranjerización y la realidad de que América Latina sea el continente de mayor desigualdad en el mundo. En general, no se registran discusiones públicas sobre la eficiencia con que se manejan estos recursos concentrados. Sin embargo, su rol en cuanto a disminuir la brecha de la desigualdad, es ampliamente discutido.

    La búsqueda de la relación entre estructuras de tenencia y procesos productivos debe tomar en cuenta el papel del agro en el desarrollo de las fuerzas productivas y del destino de la riqueza producida en los países, algo imperativo para la Región.

    ¿Cómo se extienden los procesos estudiados en la cadena de valor? ¿Existen también en el procesamiento de productos agrícolas? ¿Están vinculadas las mismas empresas?

    ¿Cuál es el camino crítico de empresas nacionales que se expanden? ¿Necesitan en algún momento de capitales extranjeros y por qué? ¿Qué las impulsa a expandirse geográficamente? ¿Cuál es su relación con los medianos-pequeños y hasta qué nivel son proveedores/clientes? ¿Qué externalidades son generadas y cómo son manejadas en los países?

    ¿Hasta dónde se da el modelo de la economía institucional de redes de negocios estables a través de la cadena de valor que incorporan empresas de distinta escala? (Por ejemplo, en el caso de Argentina). ¿Cuáles son las características de las pequeñas y medianas que participan en este modelo, de existir?

    Por otra parte, ¿cuál es la motivación que se encuentra detrás de las iniciativas administrativas y legales para limitar la concentración de la tierra y la compra de ésta por parte de propietarios del extranjero?

    También sería interesante hacer un seguimiento sobre la forma en que se perfilan estas restricciones al funcionamiento del mercado de la tierra y el grado de aplicación que efectivamente tiene de este tipo de normativa.

    Otro tema que parece relevante de profundizar, es la línea que marca el límite entre lo que correspondería a la extranjerización dentro de la vía de expansión transnacional de carácter regional a través de migraciones hacia países vecinos y aquella que puede ser considerada como parte de un proceso de colonización. Se debe establecer la diferencia entre los clásicos procesos de colonización que se han realizado a lo largo de la historia en América Latina (colonización de Alemanes, Italianos, Japoneses, Menonitas, etc.) de estos procesos que más bien corresponden a lo que se ha denominado como proceso de extranjerización.

    Parece razonable recomendar la posibilidad de ahondar en el conocimiento de este tipo de situaciones para comprender mejor la dinámica que tiene esta vía de expansión transnacional de carácter regional.

2.- La relación de los procesos analizados de concentración/extranjerización con el funcionamiento de la agricultura campesina y cómo afecta a la producción de alimentos básicos.

¿Cuánto de la tierra que se concentra proviene de la agricultura campesina?

¿En qué medida se deben diferenciar distintos estratos de agricultura familiar para analizar el impacto que han tenido los fenómenos bajo estudio? ¿Hay estratos que han incorporado elementos de cambio tecnológico y aumento de la productividad? ¿Son aquellos que ya eran más capitalizados? ¿Cómo afectan los fenómenos descritos a los menos capitalizados y qué chances hay y qué políticas deben promulgarse para que estos diferentes actores se incorporen en cadenas de valor o de otra forma disminuyan su pobreza?

¿Cuánto de esas tierras antes se dedicaban a la producción de alimentos y en la actualidad se ocupan con otros fines, entre otros, aquellos dedicados a: producción de materias primas con fines energéticos, actividades forestales, conservación de los recursos naturales y actividades vinculadas al turismo?

¿Cuál fue el destino de la población rural que habitaba y/o trabajaba en los predios antes de que se materializara el proceso de concentración de la propiedad de la tierra?

¿Cuáles son las diferencias que se podrían establecer con respecto al fenómeno antes señalado entre las vías de expansión transnacional regional (translatinas, cadenas de valor y migraciones) que fueron señaladas?

En el caso de la vía de expansión que corresponde a migraciones, sería importante conocer la actividad anterior del jefe de familia en el país de origen, con el objeto de verificar si se trata de una expansión de una experiencia anterior que topa un techo en el país de origen y que pasa a ser el piso en el país de destino. O, si por el contrario, se trata de un migrante más tradicional que inicia una nueva actividad en el lugar de destino.

¿Cuál es el rol que ha jugado y que podría adoptar el Estado para proteger a la agricultura familiar de estos fenómenos, y de paso, aportar a la seguridad alimentaria de los países frente a estos fenómenos?

3.- ¿Su relación con los temas ambientales?

Sobre el particular, se encuentran situaciones extremas que van desde grandes proyectos de concentración/extranjerización que explícitamente buscan la conservación de los recursos naturales, hasta otros que son acusados de abierta y directa depredación.

En este sentido, se podrían tomar casos representativos y ahondar en estos fenómenos: Cuáles son las prácticas de cultivo y manejo ganadero de las grandes explotaciones; qué nivel de sustentabilidad tienen; qué diferencias hay entre grandes y medianos; qué diferencia hay en prácticas y en impactos la zona pampeana vs en zonas marginales de expansión; en qué se diferencian según los distintos cultivos; qué determina el ejercicio de buenas vs deficientes prácticas.

Asimismo, convendría estudiar la superficie potencial proyectada para la expansión de la agricultura, que se dice muy extensa en Latinoamérica y en particular en Argentina, y su relación con áreas protegidas, con valor de conservación, corredores ecológicos o zonas con limitación de uso, por ejemplo por la Ley de Bosques Nativos (caso de Argentina). ¿Existe una superposición en superficies? ¿Contemplan las proyecciones la incorporación de las mencionadas áreas con valor ecológico o se excluyen? ¿Cómo pueden manejarse las presiones sobre áreas naturales a nivel de políticas y ordenamiento territorial, en forma diferenciada según región fitogeográfica y realidad socioproductiva?

Por otro lado, se pueden explorar en las motivaciones del propietario de los predios destinados a la conservación; en qué consisten las practicas de intervención que se realizan en ellas. Se puede explorar la pregunta de si es pertinente o no la nacionalidad a nivel del

aporte a la conservación de recursos y sustentabilidad y cuál debería ser la normativa correspondiente.

Se puede estudiar la titularidad de la tierra en áreas de recursos estratégicos (por ejemplo, zonas de frontera, cabeceras de cuenca) jerarquizando su importancia en términos de servicios ecosistémicos y recursos existentes; analizar la existencia o no de tutela y prácticas de conservación por parte de privados y el nivel de control por parte del Estado: el que se ejerce y el que corresponde. Asimismo, se podría considerar la importancia de que los mismos estén en manos de extranjeros y cómo se deberían manejar o legislar estos casos.

Se puede analizar cómo contribuye la irregularidad en la tenencia de la tierra o ausencia de títulos en el manejo de recursos, inversiones y conservación; y en el nivel de vulnerabilidad de pequeños ante la presión de inversores de gran escala, cuando tienen o no tienen regularizada la tenencia.

4.- ¿Su relación con el empleo?

Se debería hacer una comparación entre la situación del empleo en los predios antes de su nueva condición y la que existe en la actualidad, en términos de cantidad y calidad del empleo.

¿Cuáles son las condiciones de empleo de los ocupados en estas explotaciones y cómo ha influido su presencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo locales?

Finalmente, el conjunto de preguntas que se han presentado, se deberían ubicar en el contexto del impacto de estos procesos en términos de identificar cuáles son los sectores que se han beneficiado de ellos y cuáles han sido los que han resultado perjudicados por los mismos.

Sin lugar a dudas, no hay una sola respuesta para estas preguntas y valdría la pena buscar información sistemática de modo de generar una base con respaldo real que pueda dar origen a políticas públicas que resulten pertinentes a cada realidad nacional.

Anexos

Anexo N° 1.

Criterios de Clasificación de predios concentrados.

De acuerdo al tipo de compradores:

A.- Actores privados

Nacionales, cuando se trata de situaciones de concentración que es llevada a cabo por un ciudadano del mismo país (con alguna calificación, como por ejemplo, ligados a la banca, a la agricultura, a la industria, al sector forestal, etc.) El carácter de nacional ocurre cuando la empresa matriz se encuentra en el mismo país.

Extranjeros, con alguna calificación como país de origen, sector económico, etc. Si una empresa regional compra en otro país de donde se encuentra la matriz, cabe en esta categoría. Se debe ampliar a producciones como caña de azúcar y palma para biocombustibles, soja, ganadería, forestal, etc., especificando en los casos que corresponda.

En el caso de este tipo de inversionista, se busca maximizar las utilidades y remunerar a sus accionistas. En otras palabras se trata de "hacer negocios" produciendo o desarrollando proyectos de acuerdo a las mejores opciones disponibles y accediendo al control de la tierra cuando resulta necesario.

B.- Estados" inversionistas"

Corresponde a la definición restringida ya comentada y que incluye las siguientes condiciones: las transacciones de tierras mayores de 1.000 ha o la cifra que resulte relevante según el país que se trate; que participe el gobierno de una de las partes; el comprador debe ser extranjero; y que su destino sea la producción de alimentos básicos.

En este caso, la motivación que se explicita es buscar la seguridad alimentaria de sus propias

poblaciones a través de la producción en el extranjero de los alimentos y/o productos agrícolas básicos para sus fincas ganaderas y/o para mejorar su autosuficiencia energética.

De acuerdo al uso de la tierra: Los bienes que se busca producir en las tierras que se concentran pueden ser destinadas para:

Bio combustibles. Se trata de cultivos que son insumos sustitutorios a la energía fósil. Su demanda y precio depende en gran medida de políticas públicas en que ciertos Estados han establecido como obligatoria, la inclusión de un porcentaje de estos productos en el combustible.
Alimentos de primera necesidad. Los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica desde 2007 por distintas razones, incluyendo el crecimiento de los bio combustibles, los problemas climáticos en años anteriores, la reducción en los inventarios, y un aumento en la demanda algunos países emergentes.
Recursos forestales. De acuerdo a la ILC se debe distinguir entre dos tipos de bienes de distintas naturalezas: (1) madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes; y (2) servicios ambientales, con el establecimiento de mercados de derechos de polución, créditos por carbono, que hacen posible la obtención de recursos a cambio de sembrar árboles o a través de mecanismos que hasta el momento son voluntarios, basados en las promesas de no cortar los bosques (mecanismos [REDD] Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques).
Turismo. El desarrollo del turismo ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y otras áreas de interés particular debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna, y/o la posibilidad de participar en actividades de diversión que muestran una alta demanda.
Recursos mineros y energéticos. Este no es un fenómeno nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo y que presionan sobre tierras agropecuarias.
Frutas, verduras y vinos. A los productos tradicionales que exportaban países de la Región, básicamente tropicales (banano, piña, azúcar), se han agregado rubros que se han denominado como "no tradicionales" que consisten en la producción de rubros que son propios de clima templado y que tienen demanda de contra estación climática en el hemisferio Norte.
Conservación. Existen inversiones en tierras con un objetivo declarado de "conservación". Cabe puntualizar que junto con registrar, la declaración formal y específica que se hace sobre el particular: el objetivo declarado es la conservación de los recursos, ello no se puede asimilar automáticamente a una actividad de filantropía. Habría que indagar en su posible conexión con negocios medioambientales presentes (por ejemplo, mercado de bonos de carbono) y futuros (por ejemplo, el tema de la escasez planetaria de agua dulce).

Estas son las categorías en cuanto a tipos de compradores y al uso de la tierra con las cuales se analiza la información que ha sido sistematizada.

Anexo N° 2: Rubros concentrados por país

Argentina: Soja, trigo, ganado, caña de azúcar, tabaco, frutales y conservación.

Bolivia: Soya, ganadería y forestal.

Brasil: Soja, la caña de azúcar, carnes blancas, sector forestal, ganado y frutales.

Chile: Forestal, frutas, lácteos, vinos, semillas, carnes blancas y conservación.

Colombia: Palma africana, remolacha, caña de azúcar, soja, arroz, maíz y sector forestal.

Ecuador: Banano, caña de azúcar, palma africana, sector forestal.

Paraguay: Soja, maíz, trigo y ganado.

Perú: Frutas, verduras, caña de azúcar y palma africana.

Uruguay: Forestal, soja, lechería, trigo, arroz y frigoríficos (ganado).

México: Cadenas de valor del maíz, caña de azúcar, frutas, hortalizas, café, cebada, tequila.

Costa Rica: Banano, piña y palma africana.

Guatemala: Caña de azúcar, palma africana, sector forestal.

Nicaragua: Forestal, ganadero, arroz, palma africana, caña de azúcar, cítricos y turismo.

Panamá: Banano, café, del arroz y en la palma africana.

República Dominicana: Caña de azúcar, banano, fruta, verduras y caña de azúcar.

Guyana: Caña de azúcar, ganado, arroz, piña y forestal.

Trinidad y Tobago: Caña de azúcar, cacao y frutas.

Bibliografía[19]

- ALONSO-FRADEJAS, A. 2011. Expansion of oil palm agribusinesses over indigenouspeasant lands and territories in Guatemala: Fuelling a new cycle of agrarian accumulation, territorial dominance and social vulnerability? Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- BALLVÉ, TEO. 2011. Territory by Dispossession: Decentralization, Statehood, and The Narco Land-Grab in Colombia. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- BARRACLOUGH, S. y COLLARTE, J. C. (1971) El Hombre y la Tierra en América Latina. Síntesis de de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- BORRAS JR., S. M., MCMICHAEL, P. and SCOONES, I. (2010) 'The politics of biofuels, land and agrarian change: editors' introduction', Journal of Peasant Studies, 37: 4, 575 — 592.
- BORRAS JR., S. M. y FRANCO, J. 2010. La política del acaparamiento mundial de tierras. Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. Mayo de 2010, ICAS Working Paper Series No. 001
- CARDENAS G., R. 2011. After titling: Oil palm landscapes and Afro-Colombian territories. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- CASTAÑEDA, P. J. 2010. Límites a la propiedad de la tierra: antecedentes. CEPES, Lima: 2010.
- CASTILLO C., P. 2009. El Derecho a la Tierra y los Acuerdos Internacionales. CEPES y ILC, Lima.
- CEPES. 2009. La Gran Propiedad vuelve al Campo. La Revista Agraria Año 10, N° 107, Lima mayo 2009.
- Committee on World Food Security. 2010. Committee on World Food Security. Thirty-Sixth Session. Rome, 11-14 and 16 Octubre 2010.
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo. 2009. Informe Sobre Las Inversiones En El Mundo Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo. Panorama Regional 2009. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra
- COTULA et al, L. 2009 Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, International Institute for the Environment and Development (IIED), la FAO y el International Fund for Agriculture and Development (IFAD) referido a cinco países Africanos (Ethiopia, Ghana, Madagascar, Malí y Sudán). http://www.iied.org /pubs/display.php?o=12561IIED.
- DEININGER, K. 2009. "Land grabbing: International Community Responses", Presentación expuesta en la reunión de expertos de la Development Policiy Review Network DPRN o Red de Revisión de Políticas en Desarrollo. 8 de julio de 2009 en Utrecht, http://www.lan-

19 Se presenta la bibliografía que corresponde al diseño del Proyecto.

dcoalition.org/, También se puede consultar la publicación electrónica de un seminario previo del Banco Mundial: "Large Scale Investments in Land: Déjà vu or New Development Opportunity?", Washington DC, 2 de marzo de 2009: mms://wbmswebcast1.worldbank.org / ARD/10680250/ARD_Week_3.wmv.

- DIOUF, J. 2009. ¿Pacto neocolonial contra la crisis alimentaria? En: Terramérica. Medio Ambiente y Desarrollo. 4 de Agosto 2009. http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=esp&idnews=3015.
- FAO. 2009. Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar. Aprovechando las oportunidades que brindan las inversiones internacionales en agricultura. En: Perspectivas Económicas y Sociales – Informes de Política No. 4 © FAO 2009.
- FERNANDES, MANÇANO, B., WELCH, CLIFFORD A. and GONÇALVES, ELIENAÍ, C. 2010. Agrofuel policies in Brazil: paradigmatic and territorial disputes, Journal of Peasant Studies, 37: 4, 793 — 819.
- ILC y AGTER. 2009. Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual, Abril. www.landcoalition.org/.../ilc_commercial_pressures_on_land_spa.pdf.
- Government of Germany. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2009. Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries. Discourse 015 . Agosto 2009.
- GRAIN. 2008. "Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008". Documentos de Análisis, octubre de 2008: http://www.grain.org/briefings/?id=214 .
- HALLAM, D. 2009. International Investments In Agricultural Production. Trabajo presentado en la Expert Meeting on How to Feed the World in 2050, FAO Roma, Junio 2009.
- HLPE, 2011. Land tenure and international investments in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011.
- KUGELMAN, M. S., y LEVENSTEIN, S.L. S/F. Editores, LAND GRAB? The Race for the World's Farmland, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program, Washington.
- LILIAN F., S. 2011. Propiedad de la tierra e el MERCOSUR. Exploraciones Desarrollo Rural N° 7. Instituto para el desarrollo rural de Sudamérica. Argentina, junio de 2011. www.sudamericarural.com.
- LILIAN F., S. 2011. La tierra en Sudamérica. Exploraciones Desarrollo Rural N° 8. Instituto para el desarrollo rural de Sudamérica. Argentina, enero de 2011. www.sudamericarural.com.
- MACKEY, L. 2011. Legitimating Foreignization in Bolivia: Brazilian agriculture and the relations of conflict and consent in Santa Cruz, Bolivia. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- MARIN, V., LOVETT, J. C., and CLANCY, J. S. 2011. Biofuels and Land Appropriation in Colombia: Do Biofuels National Policies Fuel Land Grabs? Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- MERLET, M., y JAMART, C., et al. 2009. Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo. Problemática y marco conceptual para el estudio de la Coalición Internacional para el acceso a la tierra. International Land Coalition Abril 2009.
- PYE, O. 2010. The biofuel connection - transnational activism and the palm oil boom, Journal of Peasant Studies, 37: 4, 851 — 874.
- SAUER, S., AND PEREIRA L., S. 2011. Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- VON BRAUN, J. and MEINZEN-DICK, R. S. 2009. "«Land grabbing» by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities", IFPRI Policy Brief 13, International Food Policy Research Institute, Washington DC, Abril de 2009: http://www.ifpri.org/.

- WHITE, B., and DASGUPTA, A. 2010. Agrofuels capitalism: a view from political economy, Journal of Peasant Studies, 37: 4, 593 — 607.
- WILLIAMS, A. N., Editor. 2003. Land in the Caribbean Issues of Policy, Administration and Management in the Englishspeaking Caribbean. Caribbean Land Policy Network., Manuscript was prepared from digitised copy at the Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, USA, for publication, October 2003.
- WORLD BANK 2010. Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? Washington, September 2010.
- ZANDER, M., and DÜRR, J. 2011. Dynamics in land tenure, local power and the peasant economy: the case of Petén, Guatemala. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.
- ZOOMERS, A. 2010. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. En: The Journal of Peasant Studies, Vol. 37, No. 2, April 2010, pags. 429–447.

Sobre los autores

- EDUARDO BAUMEISTER, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Nijmegen, Holanda, es investigador asociado al INCEDES, (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo) en América Central. Trabaja sobre temas agrarios y migraciones internacionales en América Central, ocupando cargos de investigador, docente universitario, funcionario público, consultor de organismos internacionales y técnico de proyectos de desarrollo rural.

- JAIME ARTURO CARRERA, Guatemalteco. Ingeniero Agrónomo de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Con estudios de Planificación Urbana y Rural-ILPES y Estudios Estratégicos en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar-URL Guatemala. Investigador y Consult0r en Desarrollo Rural, temas Agrarios y Seguridad Alimentaria. Actualmente Investigador Asociado del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la URL.

- JAIME LUIS CARRERA, Guatemalteco. Ingeniero Agrónomo de la Universidad Rafael Landívar (URL) en Guatemala, con Maestría en Economía Ambiental de la Universidad de Wageningen-Holanda. Actualmente es investigador del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la URL. Su área de especialización son los temas de socio-economía ambiental en general y economía de los recursos hídricos en particular.

- CARLOS DE LOS RÍOS, Economista con Maestría en Desarrollo Económico y Análisis de Políticas Sociales de la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus principales temas de investigación son desarrollo económico y rural, economía agraria; paralelamente ha desarrollado investigación en pobreza, desigualdad y movilidad social en un contexto multidimensional.

- ALBERTO DI SABBATO, estudios de grado en Ciencias Económicas en la Universidad Federal de Rio de Janeiro (1974), Magister (1997) y Doctorado (2008) en el Curso de Pos Graduación en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Federal Fluminense desde 1975, donde actualmente es profesor asociado y ejerce la función de Director (mandato 2010-2014).

- JORGE ECHENIQUE, Ingeniero agrónomo, economista agrario diplomado en Francia; consejero de Fundación Chile 1990 a 2000 y presidente de la misma 2000 a 2003; fundador y director de AGRARIA de 1984 a la fecha; jefe de proyectos en México, de desarrollo rural PNUD 1974 a 1980 e inversiones en bienes de capital para la agricultura en ONUDI 1981 a 1984; sub director de ODEPA – Chile 1971 a 1973; consultor para BID, FAO, IICA y Banco Mundial en América Latina 1984 a la fecha. Autor de diversos libros desarrollo rural, políticas públicas y pobreza rural.

- LUIS GALEANO, Doctor en Derecho por la Universidad Central de Madrid, España. 1970, Máster en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Santiago de Chile, 1973; Licenciado en Derecho por la Universidad Central de Madrid, España, 1967; Graduado Social por el Instituto Social "León XIII" de Madrid, España, 1967. Curso de Postgrado en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO y Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción 1971. Ex Director e Investigador actual del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Tiene publicado libros y artículos, en revistas nacionales y extranjeras, sobre la realidad social paraguaya y latinoamericana.

- SERGIO GÓMEZ, Sociólogo chileno de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Maestría Universidad de Essex, en Gran Bretaña; y Doctor en la Universidad de Sao Paulo en Brasil. Trabajó en el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria ICIRA (1965 - 1973) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (1976 - 1996) en Chile. Fue Sub Director Nacional del Fondo de Solidaridad e

Inversión Social FOSIS (1996 - 1998). Director del Magíster en Planificación Territorial Rural: Enfoques y Métodos, GIA - Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Chile. Consultor de la Oficina Regional de FAO en América Latina y el Caribe.

- INGRID LAVANDIER GARCÍA, Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCACAMIMA), Año 1982. Especialista en Registro de la Propiedad y Catastro. Consultora Legal. Cargos desempeñados: Directora del Programa de Titulación de Reforma Agraria. Año 1997; Directora del Catastro Nacional. Año 1999. Coordinadora Legal del Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras. Año 20001; Consultora Legal con participación en las siguientes leyes; Ley de Registro Inmobiliario; Ley de regulación de Productos no Perecederos: Ley del nuevo marco legal del Catastro Nacional. Actualmente Asesora Legal de la Dirección General del Catastro Nacional.

- LUCIANO MARTÍNEZ, Doctor en Sociología, Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle. Es profesor –investigador de FLACSO, sede Ecuador. Coordinador de la Maestría de Desarrollo Territorial Rural. Miembro de ALASRU (Asociación Latinoamericana de Sociología Rural). Ha publicado sobre temas relacionados a empleo, mercado de trabajo, capital social, territorios y desarrollo rural. Actualmente investiga sobre empleo en la agricultura de exportación.

- MIGUEL MURMIS, Sociólogo, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Desde 1958 fue uno de los organizadores de la Carrera de Sociología de la UBA, que dirigiera Gino Germani. En la primera mitad de los años sesenta realizó sus estudios de sociología en la Universidad de California, Berkeley. En 1966 fue uno de los fundadores del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICS). Profesor e investigador en diversas universidades de América Latina y en la Universidad de Toronto en Canadá. Es autor de numerosas publicaciones acerca del desarrollo agrario y la estructura social de Argentina. Dr. HC. de la UBA y la UNQUI.

- MARÍA ROSA MURMIS, MSc en Energía y Recursos Naturales de la Universidad de California en Berkeley y cuenta con un B.A. en Economía de la Universidad de Toronto. Ha trabajado en gestión ambiental en el sector privado y como consultora en temas ambientales para proyectos de organismos internacionales como Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL, JICA y para proyectos del GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y del CD4CDM de Naciones Unidas (Desarrollo de Capacidades para el Mecanismo de Desarrollo Limpio). Actualmente es Responsable de Evaluación Ambiental y Social del Área de Preparación de Proyectos de IICA-PROSAP (MAGyP - BID - Banco Mundial) y consultora en temas ambientales y sociales del agro. Es miembro de la Comisión Directiva de la Asociación de Ex Alumnos del Programa de Agronegocios y Alimentos de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) y de la CD de la Asociación Civil Sur Norte.

- MIGUEL URIOSTE, Licenciado en Economía en la Universidad Católica Boliviana (UCB – La Paz, Bolivia). Obtuvo una especialización en Desarrollo Rural en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica y un año sabático en el Institute of Latin American Studies (ILAS), London University, Londres, Inglaterra. Fundador e investigador de varias instituciones de investigación en temas de desarrollo. Fue Ministro de Estado en 1984 y Diputado Nacional durante 8 años (1989-1997). Fue Director de la Fundación TIERRA desde 1991 hasta 2008 y actualmente es investigador senior de esta institución. Fue miembro del Comité Directivo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Es autor de varios libros, conferencias, ensayos y consultorías sobre economía agrícola, desarrollo rural, participación popular y seguridad alimentaria.

- BASTIAAN PHILIP REYDON, Economista (USP), Magister en Agronomia (USP), Doutor em Economia (UNICAMP), Pos doutoramento en Gestão Territorial (Wisconsin University). Professor Livre Docente - IE/UNICAMP (Economia do Meio Ambiente e Economia Agrícola) cursos em Sustentabilidade, Mercados de Terras e Políticas Fundiárias. Consultor INCRA, FAO, BID, IF-

PRI, IFAD, Banco Mundial, Terra Institute e USAID para asuntos de Mercados de Terras e Políticas Fundiárias.

- YAMILE SALINAS ABDALA, Abogada de la Universidad del Rosario con experiencia en derecho público, ambiental, agrario, étnico, cultural y en derechos humanos. Ha sido consultora de la Procuraduría General, la Comisión de Seguimiento de la Sentencia sobre desplazamiento, Codhes, el Grupo de Memoria Histórica, Cinep y Sisma en aspectos relacionados con los derechos de las víctimas, y de organismos internacionales como el CIP, Wola, Oxfam, Alert International y la GIZ. Fue Directora del Departamento del Medio Ambiente, Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente de la Defensoría del Pueblo y Secretaria General del Ministerio del Medio Ambiente. Actualmente es asesora académica de Indepaz y consultora del Cijus de la Universidad de los Andes. Es fundadora y miembro de Medios para la Paz.

- FERNANDO SOTO BAQUERO. Doctor en Economía por la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil. Cuenta con treinta años de experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, programas, proyectos de desarrollo rural, reforma agraria, seguridad alimentaria y microfinanzas rurales. Actualmente es el Coordinador del Grupo de Políticas de FAO para la Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

- HÉCTOR ROBLES BERLANGA, Doctor en Desarrollo Rural por la UAM Xochimilco, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Participa en los Consejos Editoriales de: la Página web Subsidios al Campo en México, La Jornada del Campo y en la Revista Mundos Rurales del Posgrado en Desarrollo Rural.

- MARÍA ISABEL REMY SIMATOVIC, Socióloga (con especialidad en sociología rural) por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Diplomada en Historia y Civilización por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Actualmente es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos y es miembro del Consejo Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria del Perú (SEPIA).

- DIEGO PIÑERO, Ingeniero Agrónomo y Dr. en Sociología, Profesor Titular de Sociología Rural en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Decano de dicha Facultad en el período 2007-2010. Casado, con cinco hijos y seis nietos.

- SANTANDER TRISTÁN DONOSO, Abogado, Consultor, Profesor, Educador Popular y Defensor de Derechos Humanos. Especialista en Políticas de Desarrollo y Derecho Social de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Formación en Derecho Comparado de la Universidad de Estrasburgo, Francia. Especialista en Derecho Agrario y Ambiental, Universidad de Costa Rica. Especialista en Mediación, Universidad de Ciencia y Tecnología, Panamá. Representante Legal del Centro de Asistencia Legal Popular y del Instituto Panameño de Derecho Agrario, Ambiental e Indígena.

- JOHN WILKINSON, PhD, Director, Graduate Center "Development, Agriculture and Society" CPDA, Federal, Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro.

- ALLAN N. WILLIAMS is a Senior Economist specializing in Land Policy, Environmental Conservation and Enterprise Planning in Trinidad & Tobago and the wider Caribbean. He is currently the Technical Advisor to The Cropper Foundation/IMF-IADB project on implementing farming practices that would be sustainable in a "High Nature Value Environment".

- PATRICK WILLIAMS Ph. D, Regional Planning and Development, University of Nottingham, UK 1987; M.Sc. Rural Planning Studies, University of Reading, UK , 1977; B.A. Geography, University of Guyana, 1976; Post Doctorial Student, Univ. of Nottingham 1888. Certificate in Conservation Leadership, WWF College, Zeist, Netherlands, 2003. Experiencia de trabajo en Guyana, GB , Suriname, Fr. Guiana y Britain.

ISBN 978-92-5-307117-3

9 789253 071173

I2547S/1/12.11